

# *Réformer*

## *Les Retraites :*

### **OUI, MAIS ...**

---

Livre blanc élaboré sous la direction de  
**Jacky Bontems** et **Aude de Castet**



# RÉFORMER LES RETRAITES : OUI, MAIS...

Livre blanc élaboré par le pôle  
*Emploi-Travail-Entreprise* dirigé par  
**Jacky Bontems** et **Aude de Castet**,  
Vice-présidents de **Démocratie Vivante**

*Remerciements appuyés à  
Fanny Arav, Jean-Marc Boyer,  
Claire Caboche, Yann Couleau,  
Daniel-Julien Noël et Paola Schlegel*

# SOMMAIRE

|  |            |
|--|------------|
| <b>RÉFORMER LES RETRAITES : OUI, MAIS...</b>   | <b>3</b>   |
| Préface de Michel Yahiel, haut fonctionnaire   | 9          |
| Pour un nouveau pacte social entre les générations par Jacky Bon-<br>tems et Aude de Castet                            | 13         |
| <b>Diagnostic du système actuel - Dominique Villemot</b>   | <b>25</b>  |
| Une pléthore de réformes des retraites depuis 25 ans   | 25         |
| Et pourtant, notre système est à l'équilibre   | 30         |
| Mérites & limites de notre système   | 33         |
| Acté dès octobre 2018  | 36         |
| L'avenir des retraites en France vu par un jeune salarié - Arnaud de<br>Gontaut Biron                                  | 42         |
| <b>L'architecture d'un nouveau système universel</b>   | <b>49</b>  |
| Un système de retraite essentiellement public  | 49         |
| Réforme des retraites : principales questions clefs - Jean-Pierre Caf-<br>fet  | 53         |
| Assurons-nous de donner du sens au collectif ! - Jean-Pierre Poulet  | 87         |
| Quels enjeux pour les professions libérales ? - Gépy Koudadje  | 95         |
| La portabilité et l'effort individuel d'épargne, maîtres-mots du futur -<br>Romain Durand                              | 101        |
| Droits à la retraite et CPA : le cadrage idéal - Marie Françoise Le-<br>flon   | 114        |
| <b>Quelles solidarités dans le nouveau système ?</b>   | <b>121</b> |
| Carrière longue et pénibilité  | 121        |
| Femmes et retraite : quels enjeux pour la réforme à venir ? - Véronique<br>Descacq, Emmanuelle Myoux, Olga Trostiansky | 126        |
| Minima de pension et minimum vieillesse - Jean-Pierre Caffet   | 146        |
| Les avantages familiaux et conjugaux - Marie Françoise Leflon  | 162        |
| Le challenge de la solidarité - des solidarités - Marie Françoise Le-<br>flon  | 175        |
| <b>Gouvernance du futur système</b>  | <b>181</b> |
| Quelle gouvernance pour le futur système ? - Jean-Pierre Caffet  | 182        |
| <b>Vers une nouvelle organisation des temps sociaux</b>  | <b>205</b> |
| Le travail : comment rester actif longtemps ? - Alain Cordesse   | 205        |
| Inventer (enfin) la société de la longévité - Serge Guérin   | 219        |
| Promouvoir le Mécénat de compétences seniors - Hervé Morland   | 226        |
| <b>Passerelles avec l'Union Européenne - Philippe Sanson</b>   | <b>233</b> |
| Focus  | 247        |
| Définitions  | 255        |
| Liste des sigles   | 257        |
| Les 20 propositions de Démocratie Vivante  | 263        |







## **Préface** de **Michel Yahiel**, *haut fonctionnaire*

L'ouvrage de Démocratie Vivante proposé par Aude de Castet et Jacky Bontems s'apparente à plusieurs égards aux « mélanges » que les juristes consacrent parfois, en hommage, à l'un des leurs : plusieurs voix analysent une ou des questions complexes, l'addition des regards et des expertises permettant au total d'en tirer un tableau minutieux.

Le panoramique est ici très complet et fournit une lecture détaillée tant du système actuel de retraite et de ses vertus, que des défauts et limites qui l'affectent et sont finalement autant d'incitations à une réforme « systémique ». Encore est-il parfois difficile de commenter des évolutions dont toutes ne sont pas décidées à l'heure de la publication de ce texte, même si les principaux aspects de la réforme sont connus : c'est le mérite des auteurs de s'y être consacrés, en donnant en somme vie avant l'heure au futur régime universel.

L'intérêt de la démarche est d'allier à une présentation des enjeux internes de ce grand bouleversement, les défis externes, puisque le système de retraite rétroagit avec

de nombreuses autres situations sociales ou sociétales : travail des femmes, emploi des seniors, entre autres. Un regard porté chez nos voisins démontre d'ailleurs que la France se situe dans une situation certes singulière, mais pas unique.

Il restera toutefois à imaginer le fonctionnement opérationnel du futur régime et, surtout, les modalités suivant lesquelles il va pouvoir monter en charge : de fait, à la délicate question de la gouvernance institutionnelle va rapidement se greffer celle du pilotage technique, d'autant plus essentiel que ce long cheminement reposera en large part sur des chantiers inédits en termes de système d'information.

Après le pourquoi et le quoi, le comment et le qui seront donc à définir rapidement : objet d'un second volume on l'espère, pour prolonger ce travail de grande qualité.





# **Pour un nouveau pacte social entre les générations** par **Jacky Bontems** et **Aude de Castet**

La réforme des retraites annoncée par Emmanuel Macron pendant la campagne présidentielle est entrée dans sa phase quasi aboutie, puisqu'un projet de loi devrait être déposé devant le Parlement à l'automne 2019.

Il devrait s'agir, cette fois, d'une réforme systémique, et non d'une réforme paramétrique à objectif budgétaire, comme l'ont été les précédentes réformes, compte tenu du retour à l'équilibre financier de nos régimes.

En apparence très technique, le dossier des retraites est surtout foncièrement politique tant le sujet est sensible. Pilier de notre modèle social, le système de retraite concerne l'ensemble des citoyens, toutes les générations confondues, et représente un enjeu de cohésion sociale par ses mécanismes de mutualisation et de solidarité intra- et intergénérationnelle. Il engage également le fonctionnement général de l'économie : arbitrage entre travail et retraite, compétitivité des entreprises, ampleur

des montants financiers affectés à la retraite (308 milliards d'euros par an, soit en 2017, 13,8 % du PIB).

Toute l'ambition de la réforme consiste à refonder notre pacte social entre les générations afin de le consolider et de l'adapter aux réalités économiques, sociétales et démographiques d'aujourd'hui, sans faire « table rase » du passé. Notre système s'est pourvu de dispositifs *ad hoc* pour réduire les inégalités issues du monde du travail (carrières longues, pénibilité, prise en charge du handicap, recul de la pauvreté chez les retraités avec les minima de pensions, etc.). Les retraites pour inaptitude ou invalidité représentent jusqu'à 15 % des nouveaux retraités.

La pertinence de toutes les règles actuelles devrait être révisée afin de les harmoniser dans un système plus simple et plus lisible, plus protecteur pour les actifs d'aujourd'hui et de demain et étoffé par des droits nouveaux.

Refonder notre système de retraite, revient à transformer la société grâce à un projet d'envergure dont les valeurs, les principes et les objectifs doivent être clairs et négociés avec les acteurs économiques et sociaux.

La réforme à venir doit promouvoir la solidarité inter- et intra-générationnelle, la justice sociale, de façon que chacun puisse avoir une retraite décente, et l'équité entre les cotisants.

Le principe de la solidarité intergénérationnelle permet aux retraités de percevoir leur pension grâce aux cotisations des actifs. Ce dispositif fondera le futur régime par points : chacun disposant d'un compte où seront enregistrés les points acquis qui déterminent le montant de la pension. Les fonds perçus par les cotisations des actifs seront immédiatement reversés en totalité aux retraités. Cette solidarité, qui est le fondement même de la retraite par répartition, a fait ses preuves au cours de ces dernières décennies et notamment lors des soubresauts économiques.

Pour Démocratie Vivante, attachée au progrès social, une telle réforme doit prioritairement répondre à deux objectifs :

- la justice sociale : tous les Français doivent être traités sur un même pied d'égalité, quels que soient leur profession, leur revenu ou leur sexe,
- la sécurité financière : la réforme doit s'assurer que les futures pensions de retraite soient financées et garanties.

Atteindre ces deux objectifs signifie donc que la réforme devra respecter la philosophie de notre modèle social, mis en place à la Libération en 1945, caractérisé à la fois par une logique contributive et par des dispositifs de solidarité avec des redistributions au bénéfice de cer-

tains publics. Ce nouveau système devra prendre en compte :

- la possibilité de départ avant l'âge légal d'ouverture des droits ou à cet âge sans décote (carrières longues, pénibilité)
- les minima de pension
- les interruptions involontaires d'activité (maladie, chômage, etc.)
- les avantages familiaux et conjugaux.

Cela implique donc que le futur système de retraite repose sur un mécanisme de répartition, et que ces dispositifs de solidarité soient préservés.

Cela veut dire aussi que la concertation sociale doit être préservée et promue, à la fois en amont, lors de l'élaboration du projet de loi, et en aval, dans la gouvernance du futur système.

Attentive au maintien de quatre principes (maintien d'un financement par répartition, mise en place d'un régime par points modulé par des dispositifs de solidarité, unicité des modes de calcul et portabilité de ces droits), Démocratie Vivante a donc souhaité s'impliquer dans la concertation organisée par le Haut-Commissaire à la ré-

forme des retraites, en publiant le présent livre, qui s'inscrit dans une vision sociale et progressiste avec :

- une protection sociale renouvelée où les droits seraient attachés à la personne et non au statut ou à la profession ;
  - des cadres collectifs renforçant la solidarité entre les actifs et entre les générations ;
  - un système de retraite qui prend en compte la mobilité professionnelle et la diversité des parcours de vie ;
  - un système qui donne l'assurance aux jeunes actifs et aux seniors qu'ils ne seront pas sacrifiés.
- Cette réforme doit s'appuyer sur trois leviers :

***Un système plus simple, plus juste pour tous.***

Les orientations annoncées par Jean-Paul Delevoye dessinent le cadre général du futur système universel. Comme il l'a indiqué, « système universel » ne signifie pas régime unique. Il faut conserver des droits spécifiques, issus de l'histoire sociale ou en rapport avec des conditions professionnelles particulières. Des règles spécifiques et différenciées (selon les entreprises et les branches) peuvent continuer d'exister, en complément des règles communes. Elles doivent être justifiées et financées par les entreprises. Dans ce cadre, les caisses et

régimes spécifiques (fonction publique, régimes spéciaux, professions libérales, travailleurs indépendants) continueront à exister, notamment pour gérer la transition vers le nouveau système.

En effet, il ne serait pas acceptable, ni accepté, de changer les règles en cours de route de manière radicale, notamment pour les salariés des régimes spéciaux qui ont pu opérer des choix de carrière au moins en partie en fonction des modalités de calcul des pensions.

Ces régimes (SNCF par exemple) intègrent des spécialités professionnelles liées à la nature des postes et aux dérogations par rapport au code du travail (temps de travail, travail de nuit, travail le week-end, politique salariale). Les modalités du départ en retraite en tiennent compte.

La logique de retraite par points peut annuler les systèmes de compensation « équivalent temps » et remettre en cause les structures actuelles de rémunération.

Enfin, le choix du panel retenu pour les simulations devra prendre en compte la diversité des catégories professionnelles de ces entreprises couvertes par un régime spécial.

L'intégration rapide et bureaucratique des fonctionnaires dans ce nouveau système est source de conflits potentiels et ne doit pas déboucher sur une remise en cause des statuts. L'intégration de leurs primes dans l'as-

siette des cotisations est un passage obligé pour ne pas mettre en danger l'édifice entier. Il y aura des gagnants et des perdants (par le remplacement d'une assiette de calcul qui intègre les six derniers mois à une autre qui prend en compte la carrière complète), notamment ceux dont le salaire et les primes en début de carrière sont faibles, comme pour les enseignants. Il paraît donc indispensable d'accompagner la mise en place de cette réforme par un plan négocié de revalorisation salariale étalé sur plusieurs années.

Ce nouveau système qui permet la personnalisation et la portabilité des droits implique nécessairement la création d'un compte personnel retraites, qui pourrait être logé et géré dans le Compte personnel d'activité (CPA).

### ***Une réforme porteuse de progrès social.***

Cette réforme ambitieuse sera d'autant plus novatrice et acceptée qu'elle s'accompagnera de mesures nouvelles de justice sociale, adaptées à la nouvelle donne économique, sociale et sociétale. A cet effet, nous proposons quatre axes « phares » prioritaires, *en sus* du maintien des dispositifs actuels de solidarité :

- une solidarité accrue à l'égard des femmes pour atténuer les inégalités actuelles.
  
- l'attribution de points gratuits pour tenir compte de la spécificité du parcours des jeunes à l'entrée dans la vie active (stages, apprentissage, service civique et contrats d'alternance). Indemnisé ou non,

le chômage doit aussi ouvrir des droits à la retraite pour éviter une « double peine » : être privé d'emploi, et être aussi privé de retraite.

- la mise en place d'une nouvelle règle d'indexation pour la revalorisation des points et des pensions, qui doivent évoluer au même rythme que la moyenne des salaires, afin d'assurer un meilleur partage des fruits de la croissance entre actifs et retraités.

- Cette réforme doit être l'occasion de reconnaître toutes les formes d'activité ayant une utilité sociale ou collective, en premier lieu celle des aides aux personnes par des non-professionnels (aidants familiaux) dont près des deux tiers sont des femmes.

### ***Vers une retraite choisie.***

Les mesures que nous proposons doivent privilégier le principe fondamental de la retraite à la carte en construisant une retraite choisie.

Leur rôle est d'instaurer un droit à l'aménagement des fins de carrière (retraite progressive, mécénat de compétences, tutorat, temps partiels négociés etc.).

Cette réforme est consubstantielle à un engagement en faveur de l'emploi des seniors. Une progression dans ce domaine, ne serait-ce qu'à l'identique de nos voisins européens, amènerait mécaniquement de nouvelles recettes par les cotisations sociales supplémentaires

qu'engendrerait une augmentation de l'emploi des seniors.

La balle est donc également dans le camp du patronat pour la création d'emplois.

**Au slogan à la mode "Travailler plus !", nous préférons le choix "Travailler plus nombreux".** Retarder l'âge légal du départ à la retraite n'aurait aucun sens tant économique que social dans les conditions actuelles.

Aujourd'hui, en effet, à 62 ans, un salarié sur deux est au chômage, un grand nombre d'entre eux est en invalidité ou en inaptitude. Le recul de l'âge légal ou l'augmentation de la durée de cotisation pour avoir une retraite à taux plein auraient donc mécaniquement des effets sur les comptes de l'assurance chômage et de l'assurance maladie. De plus, ces mesures sont injustes socialement parce qu'elles pénalisent ceux et celles qui ont commencé à travailler tôt, ceux et celles qui ont un métier pénible ou dangereux, ceux et celles qui terminent leur carrière sans emploi.

Cette réforme à venir implique une nouvelle organisation des temps sociaux. Le vieillissement de la population est en train de devenir l'une des plus importantes transformations sociales du XXI<sup>e</sup> siècle. Cette évolution a des effets dans tous les compartiments de la société : économie, transports, consommation, logement, santé, services publics, etc. Elle affecte tout autant les structures familiales, les liens intergénérationnels ainsi que les

modalités de la protection sociale et notre vision de l'organisation des temps sociaux.

Les transformations du contenu et des formes du travail, l'augmentation de l'espérance de vie et l'enchevêtrement des temps sociaux bouleversent le découpage traditionnel du cycle de vie. Notre vie ne sera plus structurée autour d'une organisation séquencée et immuable : un temps de formation initiale, un temps de travail puis un temps de retraite. La *flexibilisation* du temps de travail et les ruptures dans le parcours professionnel conduisent à une individualisation des situations d'emploi, mais aussi de la retraite (individualisation de l'âge et des formes de départ en retraite).

Dans le même temps, de plus en plus d'individus aspirent à pouvoir maîtriser leur temps. Ces évolutions sociales et sociétales doivent nous inciter à mettre de la souplesse et du choix individuel. Il faut tenir compte de la demande des individus d'exercer le droit de choisir entre différentes manières de répartir son temps de travail tout au long de sa vie et de procéder à des arbitrages entre revenu et temps libéré.

Enfin, l'allongement de la durée de vie et les progrès en matière de santé transforment la conception que chacun se fait de la retraite : elle est désormais synonyme de temps nouveau et d'activités nouvelles. Par exemples : les deux tiers des enfants sont gardés de manière régu-

lière ou occasionnelle par leurs grands-parents ; les retraités représentent 48 % des présidents de structures associatives.

Les retraités souhaitent s'engager pleinement dans cette nouvelle phase de leur vie, tant au plan personnel que professionnel. L'assouplissement, le 1<sup>er</sup> janvier 2009, du régime de cumul emploi/retraite (les individus ayant atteint l'âge légal de départ à la retraite et bénéficiant d'une retraite à taux plein ayant désormais la possibilité d'avoir aussi un revenu professionnel) conduit à un retour au travail des retraités.

Près de 500.000 retraités continuent en fait de travailler, par besoin financier mais pas seulement, pour se sentir utiles, pour transmettre leurs savoir-faire, etc. Cette poursuite d'une activité professionnelle après la liquidation de la retraite est un droit à encourager par l'octroi de points supplémentaires.

La société de la longévité entrainera donc une re-composition des temps sociaux. Il conviendra d'encadrer les choix individuels par de nouvelles garanties collectives et de prendre des mesures visant autant à sécuriser les trajectoires de vie que les parcours professionnels.

Ainsi notre vision de la réforme des retraites est systémique, elle est pluridimensionnelle ; réformer les retraites, c'est transformer la société.



## **DIAGNOSTIC DU SYSTÈME ACTUEL - DOMINIQUE VILLEMOT**

### **Une pléthore de réformes des retraites depuis 25 ans**

Depuis vingt-cinq ans, les réformes se sont succédé à une cadence soutenue.

Le livre blanc rédigé en 1991 à l'initiative de Michel Rocard, alors Premier ministre, a constitué le premier diagnostic et a joué le rôle de révélateur : la détérioration du ratio actifs/retraités impose de prendre des mesures rapidement afin de préserver l'avenir de nos régimes de retraite.

A sa suite, dix-huit mois plus tard, une première réforme des retraites fut engagée en 1993. Menée à la hussarde par Édouard Balladur, alors Premier ministre, elle laissa un goût amer aux salariés de l'époque. Cette réforme a, en effet, été rude. La durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein a été augmentée, passant de 37,5 à 40 années. La réforme a aussi introduit une diminution des pensions de 10 % par année de

cotisation manquante. Elle a modifié le calcul du montant de la pension en le faisant reposer sur les salaires des vingt-cinq meilleures années au lieu de dix, ce qui était évidemment moins favorable aux futurs retraités. Enfin, elle a indexé le montant des pensions non plus sur l'augmentation des salaires, mais sur celle de prix.

Le champ de la réforme était cantonné aux salariés du régime général. Les fonctionnaires et les salariés des régimes spéciaux y échappaient.

Le Premier ministre Alain Juppé tenta d'étendre cette réforme à la fonction publique en 1995, mais dut y renoncer après trois semaines de conflits sociaux.

Le Premier ministre qui lui succéda, Lionel Jospin, institua en 2000 le Conseil d'orientation des retraites (COR). Cette instance, regroupant syndicats et patronat, se réunit désormais régulièrement pour dresser l'état des régimes de retraite. Lionel Jospin créa aussi le fonds de réserve des retraites.

C'est François Fillon, alors ministre des Affaires sociales du Président Jacques Chirac, qui s'attaqua en 2003 au régime des fonctionnaires et aux régimes spéciaux. Les salariés des régimes spéciaux n'ont cependant été mis à contribution qu'à partir de 2007.

Le texte Fillon a aussi allongé la durée de cotisation de 40 ans à 41 ans à compter de 2012. En 2010, une nouvelle réforme, celle de Nicolas Sarkozy, alors

président de la République, repoussa de deux années l'âge légal pour tous, de 60 à 62 ans, et allongea à nouveau la durée minimale de cotisation, de 41 à 41,5 années.

Enfin, le Président François Hollande allongea lui-aussi en 2014, la durée de cotisation de 41,5 à 43 ans (43 ans de cotisations en 2035).

Pendant ce quart de siècle, les différents gouvernements ont appliqué les mêmes principes : sauvegarder l'équilibre financier des régimes de retraite en faisant des réformes paramétriques, c'est-à-dire en reculant la date du départ à la retraite.

Ils ont joué à la fois sur l'âge minimal légal de départ à la retraite, passé de 60 à 62 ans, et sur la durée de cotisation minimale pour avoir droit à une retraite complète, qui est passée de 37 à 43 ans en justifiant leurs décisions par :

- l'évolution démographique. Dans un système de répartition la détérioration du ratio actifs/retraités, ce qui est le cas de la France depuis de très nombreuses années, détériore automatiquement l'équilibre financier du régime ;
- les contraintes budgétaires des traités européens qui obligent la France à ne pas avoir un déficit de ses finances publiques supérieur à 3 % du PIB.

Le cumul des mesures prises a certes limité le déficit global des caisses de retraites mais au prix d'une baisse orchestrée du pouvoir d'achat relatif des retraités. Une baisse du pouvoir d'achat accrue par les coups de rabot depuis 2017 : hausse non compensée de 1,7 point de la CSG pour de nombreux retraités, revalorisation des pensions limitée à 0,3 % en 2019 et 2020, malgré une inflation de 1,7 % prévue en 2019. Ces coups de rabot ont heureusement été ensuite partiellement corrigés : la hausse de CSG a été annulée à partir de 2019 pour une partie des retraités, les pensions inférieures à 2000 euros sont à nouveau indexées en 2019 et toutes les pensions devraient être indexées à partir de 2020.

Ces réformes ont donc toujours été à court terme et pénalisantes pour les salariés et surtout, pour les retraités. Elles ont souvent été imposées aux Français et se sont plusieurs fois traduites par des manifestations importantes contre leur adoption. Et elles n'ont pas fait disparaître les inégalités devant la retraite, les 42 régimes de retraite conservant des règles différentes.

Il n'est donc pas étonnant que les Français soient très méfiants face à toute nouvelle réforme qu'ils perçoivent comme anxiogène, même s'ils sont conscients que le *statu quo* n'est pas acceptable, notamment parce qu'il est injuste.

Cela dit, il faut rappeler que ces réformes budgétaires se sont également accompagnées de mesures plus

sociales, comme le mécanisme des carrières longues, mis en place par la loi Fillon en 2003 et amélioré par François Hollande en 2012, ainsi que la prise en compte de la pénibilité par les réformes de Nicolas Sarkozy en 2010 et celles de François Hollande de 2014.

Durant la campagne présidentielle de 2017, l'avenir de nos retraites a opposé Emmanuel Macron à François Fillon. Ce dernier, dans la continuité des réformes précédentes, proposait une nouvelle réforme paramétrique consistant à augmenter la durée minimale légale pour partir à la retraite de 62 à 65 ans. Cela aurait permis de dégager un important excédent financier pour les régimes de retraite et, par conséquent, de réduire de manière considérable le déficit de nos finances publiques.

A l'opposé, Emmanuel Macron a proposé une réforme systémique, changeant en profondeur notre système de retraite, réforme ayant pour objectif principal l'équité en faisant en sorte que tous les Français soient égaux devant la retraite.

Plus précisément, il a proposé que cette réforme conserve le système par répartition, qu'elle ne touche pas à l'âge minimal légal de 62 ans, qu'elle n'ait pas pour objectif de réaliser des économies budgétaires et qu'elle prévoie une période de transition assez longue et une concertation préalable approfondie.

Une fois élu, il a nommé un haut-commissaire chargé de la réforme des retraites, Jean-Paul Delevoye en l'occurrence, dont la mission principale est d'engager la concertation avec les partenaires sociaux et les parties prenantes et de faire des propositions permettant d'élaborer le projet de loi instaurant cette réforme.

### **Et pourtant, notre système est à l'équilibre...**

L'une des missions du Comité d'orientation des retraites (COR) est de suivre l'évolution financière de nos différents régimes de retraite.

Son rapport de juin 2018 apporte des précisions sur leur situation financière qui dépend ainsi de trois facteurs :

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

- le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités, qui dépend lui-même de déterminants démographiques (fécondité, mortalité et solde migratoire) et des comportements d'activité à tous les âges de la vie et du taux de chômage. Ce rapport peut également être influencé par les règles du système de retraite (notamment celles qui jouent sur les âges effectifs de départ à la retraite) ;
- et le niveau des prélèvements rapporté à la masse des revenus d'activité (« taux de prélèvement global »), qui dépend des règles relatives aux cotisations et autres prélèvements.

Malgré la hausse des ressources du système de retraite entre 2002 et 2017 (+1,8 point de PIB), la hausse plus forte encore des dépenses (+2,1 points de PIB) s'est traduite par une dégradation du solde financier sur la période. Ce dernier passe ainsi d'un excédent annuel jusqu'en 2007 à un besoin de financement annuel, qui s'est fortement creusé entre 2008 et 2010, mais qui s'est réduit depuis. Le système de retraite est ainsi quasiment revenu à l'équilibre en 2017.

Le besoin de financement, très creusé en 2010 (-0,7 % du PIB), se résorbe en effet quasi totalement entre 2010 et 2017, grâce notamment à la diminution progressive du « besoin » de financement des régimes de base des salariés du privé, ainsi qu'à la stabilisation de celui des régimes complémentaires associés AGIRC-ARRCO qui

disposent en outre de réserves financières. La situation est différente pour les régimes de fonctionnaires, quasiment à l'équilibre sur toute la période d'observation, et pour les régimes des non-salariés (base et complémentaires), dont le solde est soit nul, soit en léger excédent.

En conséquence, contrairement à ce que beaucoup de Français croient, nos régimes de retraite sont aujourd'hui à l'équilibre.

Il n'y a pas besoin de nouvelle réforme à objectif budgétaire. Les réformes paramétriques engagées depuis 25 ans ont été souvent brutales et à court terme, mais elles ont au moins atteint leur objectif. Nos retraites sont financées et nos régimes sont viables.

Le COR estime que nos régimes vont rester à l'équilibre jusqu'en 2022, soit durant tout le quinquennat. Cela légitime donc l'approche d'Emmanuel Macron consistant à profiter de cette accalmie budgétaire pour lancer une réforme systémique de grande ampleur.

Au-delà de 2022, il est très difficile de faire des projections, même si le COR en produit à partir de trois scénarios, qu'il actualise chaque année. En effet l'équilibre financier futur dépend de plusieurs facteurs, comme cela a été rappelé ci-dessus, notamment de l'évolution de la démographie et de la croissance du PIB.

Pour Démocratie Vivante le fait qu'il n'existe pas de contrainte budgétaire à moyen terme doit permettre à la

réforme de garantir le maintien du niveau global des pensions.

De ce fait nous sommes opposés à un nouvel allongement de la durée minimale de cotisation ou au recul de l'âge minimum de départ à la retraite à taux plein.

De même, nous sommes opposés à un système de décote qui pénaliserait les personnes qui liquideraient leur retraite avant un âge pivot, qui serait probablement fixé à 64 ans. Cela reviendrait en substance à contourner l'engagement de campagne d'Emmanuel Macron de ne pas toucher à l'âge légal de 62 ans, même si juridiquement cet engagement sera respecté. Permettre de partir à la retraite à 62 ans, mais pénaliser ceux qui le feront est en effet assez hypocrite. Ce seront ceux qui auront commencé à travailler tôt qui seraient perdants.

## **Mérites & limites de notre système**

Fruit d'une longue histoire sociale et économique et clé de voûte de notre pacte républicain, notre système de retraite a favorisé un indéniable progrès social.

La pension totale des retraités qui résident en France s'élève en moyenne à 1500 € nets mensuels, ce qui équivaut aux 2/3 du salaire net moyen des personnes en

emploi. Le niveau de vie des retraités est à quasi parité de celui des actifs.

Les retraités sont deux fois moins exposés à la pauvreté que l'ensemble de la population (7 % contre 14 % en moyenne).

Notre système a permis de limiter l'insécurité et la grande pauvreté des personnes âgées. Toute la population active bénéficie d'une couverture à titre obligatoire dans le cadre des différents régimes. Mais, ce système est aujourd'hui confronté à de nouvelles réalités sociales et sociétales :

- les carrières, qui ne sont plus aujourd'hui - et seront de moins en moins demain - mono-professionnelles. Les métiers changent et vont changer, ainsi que les formes d'emploi. Les salariés passent plus facilement d'un secteur d'activité à un autre sur le plan national, voire européen. Tous ces éléments entraînent des difficultés au moment du départ à la retraite, avec une multiplicité de règles selon les statuts et plusieurs pensions versées (chemin de croix des poly-pensionnés). De fait, la diversité des règles et leur méconnaissance créent un sentiment d'injustice.
- de même le chômage, notamment celui des jeunes, la précarité récurrente et les interruptions de carrières handicapent l'accumulation des annuités

nécessaires pour partir à l'âge minimum légal. Cette précarisation du travail atteint toutes les générations.

- la cellule familiale a évolué : réduction du nombre de mariages, apparition du PACS, développement des unions libres, augmentation des divorces, multiplication des familles monoparentales (84 % ont une femme à leur tête). Les règles de notre système ayant été forgées à une époque où le travail féminin était marginal et les familles stables, il faut donc repenser nos mécanismes de solidarité en faveur des femmes et des mères.
- et enfin, les données démographiques actuelles sont complètement différentes de celles de l'après-guerre : l'espérance de vie augmente d'un trimestre par an, le temps passé à la retraite dépasse les 20 ans.

Un chômage élevé, des travailleurs plus mobiles, une évolution du modèle familial, l'allongement de la durée de vie ... Notre système a tenté, par petites touches, de s'adapter mais sans mettre à plat toutes les règles. Tous les dispositifs qui coexistent aujourd'hui engendrent une grande complexité et génèrent des inégalités de traitement.

C'est un système qui n'est pas adapté aux mobilités et à l'actuelle précarisation du travail. Pour une même car-

rière de 41,5 ans avec les mêmes niveaux de rémunérations (du SMIC à 1,5 SMIC en fin de carrière), les retraites ne seront pas les mêmes selon le moment de l'affiliation dans tel ou tel régime. Le changement d'activité peut modifier l'acquisition des droits.

Selon le GIP Union retraite, si on prend en compte tous ces régimes obligatoires auxquels sont affiliées les générations nées entre 1949 (68 ans) et 1992 (25 ans), on constate qu'en 2017, chaque assuré est affilié en moyenne à 3,1 régimes.

Il faut rappeler que les salariés du secteur privé sont automatiquement affiliés à au moins 2 régimes, le régime général de la sécurité sociale et le régime complémentaire AGIRC-ARRCO.

Un tiers des assurés est affilié à 4 régimes ou plus et 250 000 assurés sont affiliés à 7 régimes ou plus. C'est le cas des poly-pensionnés qui ont changé de profession durant leur carrière.

## **Acté dès octobre 2018**

Le 10 octobre 2018, à l'issue de la première phase de concertation, le Haut-Commissaire à la réforme des retraites a présenté les grandes lignes de ce que sera la réforme des retraites.

Le système universel de retraite remplacera les 42 régimes de retraite existants (régimes de base et régimes complémentaires obligatoires). Il garantira pour tous les assurés la prise en compte de leurs revenus d'activité dans la limite de 3 plafonds de la sécurité sociale soit 120 000 € bruts annuels.

Du fait du montant élevé de cette limite, le régime universel recouvrira l'essentiel des régimes complémentaires. Ainsi le régime complémentaire des salariés AGIRC-ARRCO n'aura plus qu'environ 350 000 cotisants, ce qui ne lui permettra pas de subsister.

Ce sera un système public, par répartition, dans lequel les actifs d'aujourd'hui financeront par leurs cotisations les pensions des retraités d'aujourd'hui.

Il s'agira de calculer les droits à retraite en points, dans un système plus équitable où « *1€ cotisé vaut les mêmes droits* » pour chaque Français. Un tel mécanisme calculé en points existe déjà pour plusieurs régimes, notamment pour le régime complémentaire des salariés AGIRC-ARRCO.

Les points accumulés tout au long de la vie seront enregistrés dans un compte unique. Chaque jour travaillé dans sa vie sera pris en compte. Les salariés et les fonctionnaires cotiseront au même niveau et, à revenu identique, auront donc les mêmes droits à retraite. Le taux de cotisation sera proche de la situation actuelle, de l'ordre

de 28 % pour les assurés et leurs employeurs, qu'ils soient privés ou publics. Les primes des fonctionnaires civils et militaires et des salariés des régimes spéciaux seront prises en compte pour le calcul des droits à retraite.

Une concertation indispensable aura lieu sur les conséquences à tirer de la réforme en termes d'évolution des carrières et des rémunérations, au fur et à mesure de la montée en charge des effets du nouveau système.

Dans le système universel, les travailleurs indépendants bénéficieront d'un régime de cotisations adapté afin de ne pas bouleverser les équilibres économiques de leur activité. A cotisation égale, ils auront le même nombre de points.

Ce système de retraite s'accompagnera d'une solidarité renforcée.

C'est à la fois un gage de confiance dans la durée du dispositif et dans sa pérennité. Elle traduit parfaitement la volonté politique de la recherche de l'équité entre les générations.

Dans un régime à points, le principe de solidarité intra-générationnelle s'exprime d'abord par le prix d'achat du point identique quel que soit le secteur d'activité, quel que soit l'âge et quelle que soit la composition de la génération.

Ce régime doit conserver une capacité de redistribution au cœur de sa logique visant à protéger tout actif, quels que soient les parcours professionnels et familiaux (congrés maternité, parentaux, etc.) et à prendre en compte la composition familiale selon un mécanisme simple et lisible : attribution de points gratuits, bonifications ou de majorations de pension. Ces droits non contributifs représentent environ 20 % des prestations de droit direct. À ce panorama s'ajoutent les pensions de réversion (1,7 point du PIB).

Des points seront accordés pour chaque enfant, dès le premier enfant, afin de compenser les impacts, sur la carrière des parents, de l'arrivée ou de l'éducation de l'enfant.

Des points seront accordés pour prendre en compte les interruptions d'activité liées aux aléas de carrière ou de vie (chômage, maladie, invalidité, etc.) ainsi que la maternité.

Des pensions de réversion garantiront le niveau de vie des veuves et des veufs après le décès du conjoint.

Le nouveau dispositif s'appliquera aux générations nées à partir de 1963. **La réforme n'a pas pour objet de faire des économies budgétaires.**

Le 24 octobre 2018, Jean-Paul Delevoye a souligné l'importance du mode d'indexation des pensions dans les débats sur le futur régime universel à points, estimant

qu'il serait "cohérent" de revaloriser les retraites en fonction des salaires et non plus de l'inflation.

Le nouveau système sera **construit dans le respect des grands équilibres financiers actuels**. Le fonctionnement du système universel de retraite devra assurer sa solidité, sa stabilité et sa viabilité sur le long terme.

Il y aura toujours un âge légal de la retraite à partir duquel on pourra liquider ses droits. **Il restera fixé à 62 ans.**

Dans un régime à points, les cotisations versées chaque année sont converties en points. C'est donc l'ensemble de la carrière qui est prise en compte. La pension est ainsi égale au nombre de points multiplié par la valeur de service du point.

Toutes les cotisations versées ouvrent des droits supplémentaires et la pension est proportionnelle au total des cotisations versées.

Cette philosophie introduit par ailleurs une liberté de choix de la date de liquidation de la retraite et une incitation à rester sur le marché du travail plus lisible que l'actuelle logique de décotes/surcotes.

On notera cependant qu'Emmanuel Macron, dans sa conférence de presse du 25 avril 2019, a évoqué explicitement une décote et non une surcote et qu'Edouard Philippe dans sa déclaration de politique générale du

12 juin a parlé d'un âge pivot d'équilibre pour inciter les actifs à travailler plus longtemps.

Le système universel devra permettre de prendre en compte les spécificités de certaines situations (carrières longues, métiers pénibles ou dangereux, handicap, etc.) dès lors qu'elles reposent sur des différences objectives.

Il faudra prendre le temps nécessaire à une transformation de notre système de retraite.

Les assurés qui sont aujourd'hui à la retraite ne seront pas concernés par la réforme, ni ceux qui n'ont pas encore liquidé leurs pensions et appartiennent à une génération antérieure à 1963. Pour eux, les montants des retraites, des pensions de réversion et les droits à la réversion en cas de décès du conjoint ne seront ainsi aucunement modifiés.

Désormais le cadre général de la réforme est bien tracé. Il s'inscrit clairement dans les grands principes de notre modèle social et reprend les mécanismes de solidarité indispensable, même si l'instauration probable d'un âge pivot de 64 ans pénalisera ceux qui ont commencé à travailler tôt.

## **L'avenir des retraites en France vu par un jeune salarié - Arnaud de Gontaut Bi- ron**

Les comportements d'épargne chez les jeunes reposent sur la recherche de rentabilité réelle et visible à court et moyen termes.

La France a opté, après la Guerre de 1939-1945, pour la solidarité entre les générations, c'est-à-dire entre les actifs et les non-actifs. Toutefois, le système a atteint ses premières limites avec l'arrivée à la retraite des générations du *papy-boom*. Les déséquilibres démographiques ont engendré une remise en question du financement de la retraite. Le débat étant sensible, les mesures qui ont été initiées depuis plusieurs décennies ne paraissent pas avoir permis un véritable retour durable et pérenne à l'équilibre financier puisqu'il s'agit, depuis vingt ans, d'ajustements paramétriques ponctuels au détriment de certaines générations (augmentation de l'âge du départ à la retraite, ralentissement de la progression du niveau des pensions). Ces ajustements ont-ils permis d'obtenir une vision de long terme du financement de la retraite ? N'ont-ils pas eu plutôt comme effet de repousser la date du risque d'implosion du système à long terme ?

Les jeunes actifs, percevant un système fragilisé depuis de trop longues années, n'ont pas perdu de temps

pour trouver des alternatives ou des dispositifs complémentaires pour consolider leur avenir après l'emploi. Les jeunes aujourd'hui, lorsqu'ils entrent sur le marché du travail, pressentent la précarité financière du système de retraite. En constatant les difficultés des personnes bénéficiaires de petites pensions, inquiets, ils pensent dès à présent à épargner et à prévoir l'avenir.

Cette idée qu'il est fort probable que le système actuel n'est pas soutenable économiquement et socialement, est profondément ancrée dans l'esprit des nouvelles générations.

La difficulté pour obtenir un premier contrat de travail ajoute de la précarité et de l'inquiétude à une situation déjà instable, notamment depuis la crise financière de 2008. Selon l'Insee, le taux de chômage de la population active s'élève à 9,1 %, celui des 18-25 ans, à 20,8 %. L'allongement des études a entraîné une hausse de l'âge moyen d'entrée dans la vie active communément établie à 25 ans, correspondant à l'âge moyen de l'accès à l'autonomie, cette notion intégrant à la fois l'entrée dans la vie active, la formation du couple et l'arrivée d'un premier enfant<sup>1</sup>.

En faisant un calcul sommaire : 25 ans et 43 années de cotisation pour avoir la retraite à taux plein, on arrive à ... 68 ans !

---

<sup>1</sup> Sénat, <https://www.senat.fr/rap/r08-436-1/r08-436-11.html#fn13>

Ces conditions difficiles de l'entrée dans la vie active rendent donc plus compliquée l'accumulation des annuités nécessaires ou demain, des points pour partir à l'âge minimum légal avec une retraite à taux plein.

Cet état de fait insécurise les jeunes générations et entretient le doute sur le futur niveau des pensions (... et l'âge réel de départ à la retraite !).

Doute et méfiance sur la pérennité du système mènent par conséquence et rationnellement à des solutions alternatives.

Selon une enquête de la CFDT publiée en 2018 et menée en ligne avec la participation de plus de 120 000 internautes, « 30 % des internautes ayant répondu au questionnaire, estiment que notre système de retraite aura disparu dans vingt ans et 67 % qu'il sera moins avantageux ». Les « moins de 35 ans sont même 40 % à prévoir sa disparition », signe d'un pessimisme éloquent chez les nouvelles générations.

Cela ne signifie pas un rejet du système puisque « 84 % se déclarent fiers de payer la retraite de leurs aînés », indicateur d'un attachement à la retraite par répartition et aux mesures d'entraides intergénérationnelles.

Cette prise de conscience entraîne des stratégies d'épargne dès l'entrée en activité et débouche sur des comportements de consommation qui évoluent par rap-

port aux générations précédentes. Par exemple, un jeune actif aujourd'hui cherche rapidement à devenir propriétaire de son appartement (ou de sa maison), bien que les prix de l'immobilier soient élevés. Les taux d'intérêt particulièrement bas permettent de se tourner vers cette première épargne dite immobilière. Le temps d'acquisition d'un bien immobilier étant long, le produit d'épargne préféré des jeunes français reste le livret A.

Dans une étude IFOP réalisée le 10 mai 2017 pour *Cafedelabourse* sur les jeunes actifs et leur épargne, 49 % des interrogés optent pour l'assurance vie et 40 % pour l'immobilier (notamment *via* des sociétés civiles de placement), certains cumulant plusieurs formes d'épargne. La tendance est donc à la diversification de son épargne et à la recherche de rentabilité visible à court et moyen termes.

Les jeunes épargnent de plus en plus tôt et de surcroît parfois dans des produits risqués tels que les cryptomonnaies qui ne sont pas indexées sur un marché réel et dont la volatilité est extrême (exemple avec le Bitcoin). Des comportements à risques et un attrait pour la spéculation fragilisent la quête d'une bonne rentabilité des placements et la recherche d'une plus forte sécurité face aux aléas perçus du financement de la retraite.

Les actifs financiers étant aléatoires - caprices économiques, risques d'inflation, hausses des taux d'intérêts, bulles spéculatives, menaces de crises financières, etc.

Tous ces paramètres sont susceptibles de rendre ces placements d'épargne dangereux, n'en faisant pas une alternative crédible à notre régime par répartition.

Une réforme profonde de notre système actuel est une des conditions pour restaurer la confiance des jeunes dans un système public et collectif.





## **L'ARCHITECTURE D'UN NOUVEAU SYSTÈME UNIVERSEL**

### **Un système de retraite essentiellement public**

Il est habituel de dire que nos dépenses de retraite sont trop élevées par rapport à celles de nos voisins.

En réalité, on assimile souvent dépenses de retraites et dépenses publiques de retraites. Ce sont, en effet, les seules dépenses publiques qui font l'objet de suivi et de contrôle au niveau européen.

Ainsi avec 308 milliards d'euros versés en 2017, les dépenses brutes du système public de retraite français s'élevaient à 13,8 % du PIB. Parmi ces dépenses, 272,3 milliards étaient consacrés aux pensions de droit direct de retraite de base et de retraite complémentaire (soit 11,9 % du PIB) et 35,4 milliards aux pensions de droit dérivé (soit 1,5 % du PIB). Une fois pris en compte les prélèvements pesant sur les retraites (CSG, CRDS, CASA et assurance-maladie pour les retraites complémentaires), et dont une partie sert à financer le système de retraite lui-même, les dépenses du système de retraite nettes de

ces prélèvements s'élevaient à 294,6 milliards d'euros en 2017, soit 12,9 % du PIB. Entre 2002 et 2017, la part des dépenses de retraite dans le PIB a progressé de 2,1 points. Cette hausse correspond quasi intégralement à l'augmentation de la masse des pensions de droit direct, qui s'explique par la progression régulière du nombre de retraités et de leur pension moyenne relative.

Avec un ratio de dépenses publiques de retraites de 13,8 % du PIB notre pays se situe nettement au-dessus de la moyenne des pays de l'Union européenne (10 %) et de l'Allemagne (10 %). Seule l'Italie a un taux plus élevé (16 %).

Cela s'explique par le fait qu'en moyenne dans les pays de l'OCDE, un peu plus de 60 % des revenus des personnes âgées proviennent de transferts publics, alors qu'en France cette proportion s'élève à plus de 85 %.

La plupart de nos régimes de retraite sont en effet publics, en ce sens que leurs cotisations doivent être obligatoirement acquittées, et ce en vertu d'un texte de droit public, loi ou règlement. C'est bien sûr le cas des différents régimes de base, qu'il s'agisse du régime général des salariés du secteur privé ou de celui des fonctionnaires et des régimes spéciaux des entreprises publiques, des agriculteurs ou des professions indépendantes. Mais c'est aussi le cas des régimes complémentaires, comme celui de l'AGIRC et de l'ARRCO des salariés du secteur privé.

Les régimes supplémentaires d'employeurs privés ou la retraite par capitalisation, appelée chez nous épargne-retraite, occupent en effet une place beaucoup moins importante que chez nos voisins. Les pays anglo-saxons recourent ainsi massivement à la retraite par capitalisation. L'Allemagne a, depuis la réforme du début des années 1990, réduit la part des régimes publics de retraite au bénéfice des régimes d'employeurs privés et de la capitalisation.

On comprend alors qu'un moyen assez simple de réduire nos dépenses publiques pour rapprocher leur niveau de celui de nos voisins pourrait consister à réduire fortement nos dépenses publiques de retraites pour le ramener au taux moyen de 10 % du PIB. Une telle baisse, équivalente à 4 % du PIB, nous permettrait même de dégager un excédent budgétaire.

C'est pour cette raison que François Fillon avait proposé en 2017 de réduire drastiquement les dépenses publiques de retraite en augmentant l'âge minimal légal de départ à la retraite de 62 à 65 ans. C'était pour cela qu'en 2007 Nicolas Sarkozy était favorable à substituer de la retraite par capitalisation à une partie de la retraite par répartition. La crise financière de 2008/2009 qui a vu les Bourses s'effondrer a ruiné une grande partie des fonds de pension américains dont les actifs étaient constitués essentiellement d'actions et d'obligations cotées, ce qui les a amenés à fortement réduire le montant

des pensions de retraites qu'ils servaient. En conséquence, la droite française est devenue beaucoup plus prudente sur ce sujet.

Par ailleurs, seuls les salariés ayant un salaire suffisant peuvent cotiser à des fonds de pension. Les salariés des grands groupes peuvent aussi en bénéficier, les grandes entreprises constituant des fonds de pension pour leurs salariés, ce qui n'est pas le cas des PME. Les systèmes anglo-saxons, ainsi que le nouveau système allemand sont donc beaucoup plus inégalitaires que le système français car ils favorisent les salariés aux revenus élevés et les salariés des grands groupes.

En conclusion, les Français ne dépensent pas plus que les autres pour leurs retraites. Ils ont seulement plus recours que les autres au système public et leurs régimes sont donc plus solidaires et plus justes.

Mais la contrainte budgétaire européenne, qui retient une approche strictement juridique, ne porte que sur les systèmes publics. Elle incite donc les États membres à privatiser leurs systèmes.

Démocratie Vivante est très attachée au maintien d'un système public de répartition. Cela ne signifie pas qu'il ne peut pas y avoir à côté de la retraite par répartition des mécanismes de capitalisation, comme l'épargne-retraite collective (PERCO) ou individuelle (PERP), épargne-retraite que la loi PACTE veut promouvoir (mais en privi-

légiant une sortie en capital, ce qui est incompatible avec une approche complément de retraite sous forme de rente), mais cela veut dire que la capitalisation ne doit être qu'un complément, l'essentiel des retraites devant continuer à relever d'un système public de répartition, base du modèle social français.

## **Réforme des retraites : principales questions clefs - Jean-Pierre Caffet**

Avant d'éclairer les principaux enjeux d'une telle réforme, il n'est pas inutile de revenir plus en détails sur l'architecture du système actuel de retraite français et ses principales caractéristiques. On commencera donc par rappeler succinctement ces dernières. On examinera ensuite les différentes techniques de calcul des pensions (par annuités et par points) et la manière dont ils répondent aux objectifs couramment admis du système de retraite. On s'attachera enfin à envisager les options possibles pour une réforme compatible avec les engagements du Président de la République ainsi que la transition entre le système actuel et le futur, et la place de la solidarité dans ce dernier.

### ***Les principales caractéristiques du système de retraite français :***

- Multiplicité et diversité des règles malgré les convergences engagées par les différentes ré-

formes depuis 2003, le système de retraite français se caractérise par une multiplicité de régimes obligatoires en répartition structurés en fonction de critères d'appartenance socio-professionnelle, rendant ainsi son organisation complexe et peu lisible. Cet éclatement du système s'est construit dans un double mouvement : d'une part, la juxtaposition d'une vingtaine de régimes de base qui peuvent schématiquement être regroupés en trois ensembles : les salariés du secteur privé et les non titulaires de la fonction publique, les non-salariés dont les professions libérales et enfin, les salariés du secteur public et des entreprises publiques ; et d'autre part, la superposition à ces régimes de base, de régimes complémentaires obligatoires, tous les salariés et non-salariés du secteur privé étant affiliés à au moins un régime complémentaire en répartition.

À ces deux étages, s'ajoutent des dispositifs visant à permettre la constitution pour toute personne, à titre privé ou dans le cadre de son activité professionnelle, d'une épargne en vue de sa retraite en complément des régimes de base ou complémentaires organisés en répartition, ce qui conduit à une grande variété de dispositifs.

Cette multiplicité de régimes s'accompagne de règles d'acquisition et de valorisation des droits à retraite différents, principalement entre régimes de base et régimes complémentaires, ainsi que d'une grande diversité des

paramètres de calcul des pensions. A l'exception des régimes de base des professions libérales et des non-salariés agricoles qui sont, en totalité ou en partie, des régimes en points, les régimes de base français sont des régimes en annuités fonctionnant avec des paramètres (décompte de la durée d'activité, salaire de référence pour le calcul de la pension, âges de départ, taux de liquidation, etc.) qui peuvent différer, alors que les régimes complémentaires sont tous des régimes en points. Les principales différences conduisent à distinguer, d'une part les régimes des salariés et non-salariés du secteur privé, d'autre part, les régimes de la fonction publique et les régimes spéciaux.

Toutefois, les réformes des quinze dernières années ont organisé une certaine convergence des principaux paramètres de ces différents régimes de base. Les règles de calcul des pensions des régimes de base se sont rapprochées : alignement de la durée d'assurance, mécanismes de décote et de surcote, indexation des pensions versées sur les prix. Les règles des régimes tendent ainsi à interagir avec le développement d'une approche plus globale des droits à la retraite. Désormais, la durée d'assurance de tous les régimes constitue le socle du mode de calcul des retraites de base. Le montant de certaines prestations (minimum contributif, pension de réversion) est conditionné au montant de la retraite totale, tous régimes confondus.

Il n'en reste pas moins que des disparités subsistent encore.

- Un système redistributif qui assure des liens de solidarité entre les assurés d'une même génération (solidarité intra-générationnelle). Le système de retraite français exprime des liens de solidarité entre assurés d'une même génération à travers différents dispositifs ou mécanismes de redistribution. **Il est ainsi très éloigné d'un système purement contributif dépourvu de tout mécanisme de redistribution assurant ainsi un lien de proportionnalité stricte entre les cotisations versées durant la vie active et les pensions perçues pendant la période de retraite** (chaque assuré recevant, au cours de sa retraite, la contrepartie de ses cotisations antérieures, il ne peut y avoir de transferts redistributifs entre assurés d'une même génération). La redistribution intra-générationnelle opérée par le système de retraite actuel passe par deux canaux.

**Premièrement**, une redistribution **explicite** résultant de différents dispositifs de solidarité mis en œuvre **par décisions politiques** au fil du temps et ouvrant des droits à la retraite à l'assuré sans qu'il y ait eu en contrepartie, de sa part, un effort contributif assis sur ses revenus d'activité. Ces principaux dispositifs, dits non contributifs, sont les suivants :

- droits familiaux accordés au titre des enfants : majorations de durée d'assurance (MDA), majorations de pension pour trois enfants et plus, y compris dans les régimes complémentaires, assurance

vieillesse des parents au foyer (AVPF dans les régimes de base ou intégrés) ;

- périodes assimilées à des périodes de cotisations (validation de trimestres non cotisés ou attribution de points gratuits dans les régimes complémentaires) à divers titres : maladie, maternité, invalidité, accidents du travail, maladie professionnelle, préretraite, chômage indemnisé ou non, service national, volontariat, etc.
- minima de pensions : Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) qui a remplacé le minimum vieillesse, minimum contributif dans le régime général (MICO), minimum garanti dans la fonction publique. La réversion opère également une redistribution des célibataires vers les couples mariés et des hommes vers les femmes en raison d'une espérance de vie féminine en moyenne plus élevée. De la même manière, les dispositifs de réversion sous condition de ressources effectuent une redistribution supplémentaire en faveur de certains veufs ou veuves ayant peu de droits propres.

**Deuxièmement**, hors dispositifs de solidarité précédemment évoqués, une redistribution **implicite** liée aux règles de calcul des pensions dans chaque régime. Tout d'abord, la formule de calcul des pensions s'écarte de la contributivité pure pour trois raisons :

- la règle des 25 meilleures années (régime général et régimes alignés sur ce dernier) ou des six

derniers mois (la plupart des régimes spéciaux dont celui de la fonction publique) s'écarte d'une logique contributive où le salaire de référence pour le calcul de la pension serait le salaire moyen de toute la période. Dans les régimes spéciaux, la règle des six derniers mois profite aux carrières ascendantes. Dans le régime général, compte tenu d'effets jouant en sens inverse (25 meilleures années profitant davantage aux carrières ascendantes mais existence d'un salaire plafond de la sécurité sociale), la règle de calcul des pensions bénéficie surtout aux assurés ayant un niveau de salaire proche de la moyenne, moins aux assurés ayant un niveau de salaire élevé et encore moins aux assurés à bas salaires ou aux carrières très courtes. **Elle opère donc une redistribution favorable aux salariés moyens et défavorable aux bas salaires.**

- les règles liées à la durée d'assurance ainsi que les mécanismes de décote et de surcote avantagent les carrières « standard » (âge d'entrée dans la vie active vers 20 ans puis carrière continue) par rapport aux autres (entrée dans la vie active très précoce ou au contraire très tardive, ou bien carrière courte liée à des interruptions d'activité). Le système s'écarte donc, là aussi, d'une logique contributive. Au régime général et dans les régimes assimilés, la règle des 150 heures au SMIC pour valider un trimestre, combinée avec celle du salaire de référence apparaît favorable aux assurés ayant eu au moins 25 « bonnes » années, car elle leur permet de valider des

trimestres supplémentaires sans dégrader leur salaire annuel moyen, mais défavorable aux carrières courtes (moins de 25 ans) marquées par le travail à temps partiel et/ou les épisodes de chômage.

- enfin, la superposition du régime de base et des régimes complémentaires dans le secteur privé conduit à des taux de remplacement moins élevés pour les salaires au-delà du plafond, car le taux de cotisation global et le rendement des cotisations y sont plus faibles. Pour les fonctionnaires de l'État non enseignants, le taux de remplacement par rapport à la rémunération totale décroît également avec le niveau de rémunération, car le taux de prime tend à augmenter avec le traitement. Ce n'est pas le cas en revanche pour les enseignants dont le taux de prime est faible. Au-delà de la complexité de ces mécanismes et de leurs effets non univoques, il est possible de tirer quelques enseignements robustes quant à la redistributivité du système de retraite entre assurés d'une même génération. Cette redistributivité est importante :

- les inégalités moyennes de retraite entre les 10 % de pensions les plus élevées et les 10 % les plus faibles (rapport interdécile) sont dans un rapport de 1 à 4 alors que les inégalités de carrière salariale qui combinent les inégalités de salaire avec celles de durée de carrière sont dans un rapport de 1 à 7 ;
- elle est opérée essentiellement par les dispositifs explicites de solidarité dont le poids a été

précédemment souligné. Elle profite surtout aux pensions des femmes à faibles revenus d'activité tandis que les périodes validées au titre du chômage bénéficient principalement aux hommes à bas salaires ;

- à l'inverse, la redistribution implicite résultant des mécanismes propres au système de retraite est faible et ne réduit pas sensiblement les inégalités entre retraités. Les règles relatives au salaire de référence, au taux de liquidation et à la validation des trimestres se révèlent peu favorables aux assurés à bas salaires et/ou à carrière courte. Seule la dégressivité des taux de cotisation effectifs en fonction du niveau de rémunération pour les salariés du privé, et ce en raison principalement des mécanismes des régimes complémentaires, a conduit à une réduction de l'éventail des niveaux de retraite ;

- Un niveau de vie des retraités comparable, en moyenne, à celui des actifs malgré d'importantes disparités entre retraités.

Au-delà de la seule comparaison entre pensions et revenus d'activité, il est intéressant de comparer le niveau de vie des ménages actifs à celui des retraités. Cet indicateur comprend l'ensemble du revenu disponible (revenus d'activité, transferts sociaux, revenus du patrimoine, nets des impôts et prélèvements sociaux directs et hors loyers fictifs imputés aux propriétaires). Le tableau ci-dessous montre clairement que le niveau de vie

en euros par mois et par unité de consommation des retraités est très proche de celui des actifs (données de 2015).

| En €   | Retraités<br>(1) | Actifs y.c.<br>chômeurs<br>(2) | Ensemble<br>de la po-<br>pulation<br>(3) | Retraités/<br>Actifs<br>(1)/(2) | Retraités/<br>En-<br>semble<br>(1)/(3) |
|--|------------------|--------------------------------|--|---------------------------------|--|
| 1 <sup>er</sup> décile                           | 1090             | 980                            | 910                                      | 111%                            | 120%                                   |
| 2 <sup>e</sup> décile                            | 1290             | 1250                           | 1140                                     | 103%                            | 113%                                   |
| 3 <sup>e</sup> décile                            | 1450             | 1450                           | 1330                                     | 100%                            | 109%                                   |
| 4 <sup>e</sup> décile                            | 1600             | 1630                           | 1510                                     | 98%                             | 106%                                   |
| 5 <sup>e</sup> décile<br>médiane                 | 1770             | 1810                           | 1690                                     | 98%                             | 105%                                   |
| 6 <sup>e</sup> décile                            | 1960             | 2010                           | 1880                                     | 98%                             | 104%                                   |
| 7 <sup>e</sup> décile                            | 2210             | 2260                           | 2130                                     | 98%                             | 104%                                   |
| 8 <sup>e</sup> décile                            | 2570             | 2630                           | 2480                                     | 98%                             | 104%                                   |
| 9 <sup>e</sup> décile                            | 3200             | 3290                           | 3130                                     | 97%                             | 102%                                   |
| <b>9<sup>e</sup>/10<sup>e</sup> dé-<br/>cile</b> | <b>2,9</b>       | <b>3,3</b>                     | <b>3,5</b>                               |                                 |  |

Sources : COR, rapport annuel, juin 2018.

Cette quasi parité des niveaux de vie entre retraités et actifs, observable dès le milieu des années 1990 et maintenue pratiquement constante depuis, s'explique par la montée en charge des régimes d'assurance vieillesse (notamment les régimes complémentaires du secteur privé) et l'amélioration des carrières mais, témoigne également de l'effort considérable consenti depuis 1970 en faveur des petites pensions et du minimum vieillesse.

- Un pilotage associant les partenaires sociaux. Voir leur donnant la responsabilité de la gestion de certains régimes, mais démunis d'instruments efficaces pour assurer la pérennité des régimes.

En France, la définition de la politique générale des retraites et le pilotage des régimes de base relèvent de l'État. Mais, les partenaires sociaux occupent une position particulière dans le pilotage du système puisqu'en plus de leur participation à la concertation sur les régimes de base, ce sont les gestionnaires exclusifs des régimes complémentaires obligatoires.

C'est la réforme de 2003 qui a installé les bases du pilotage actuel du système de retraite en fixant de grandes orientations et une méthode à l'horizon de 2020.

Ces orientations étaient au nombre de quatre : assurer un haut niveau de retraite par l'allongement de la durée d'activité et d'assurance ; préserver l'équité et l'esprit de justice sociale des régimes ; permettre à chacun de construire sa retraite en donnant davantage de sou-

plesse et de liberté de choix ; garantir le financement des retraites jusqu'en 2020.

Quant à la méthode, elle visait surtout la possibilité d'ajustements en cas de problèmes financiers graves par le biais de rendez-vous quadriennaux destinés à réexaminer les différents paramètres des régimes en fonction de données économiques, sociales, démographiques et financières.

Force est de constater que ce système s'est avéré insuffisant, et que, depuis 2003, ce ne sont pas moins de trois réformes importantes qui ont été mises en œuvre.

C'est ce constat qui a conduit le rapport « Nos retraites demain : équilibre financier et justice » de la commission présidée par Yannick Moreau à affirmer début 2014 « *qu'il n'existait pas en France de dispositif de pilotage du système de retraite assurant l'adaptation nécessaire au fil du temps pour garantir que le système atteigne les objectifs qui lui sont assignés* » et donc, à proposer de définir des indicateurs structurels de suivi de la qualité du système et de sa soutenabilité ainsi qu'à créer un « comité de pilotage des retraites » composé de sages et d'experts ayant un rôle technique et de réflexion.

### ***Pertinence d'un régime de retraites par points***

L'analyse des différentes techniques de calcul des droits à la retraite ainsi que leur appréciation au regard des objectifs assignés au système de retraite justifie le choix retenu d'un futur système en points.

- Les différentes techniques de calcul des pensions dans un régime en répartition. Dans un régime en répartition, les droits à la retraite peuvent être déterminés selon trois principales techniques : les annuités, les points et les comptes notionnels, la technique des annuités et celle des points pouvant prendre des formes différentes selon les régimes de retraite. Le système en comptes notionnels a été écarté dès le début de la concertation, nous ne traiterons ici que des deux premières techniques.
- Les régimes en annuités. Dans de tels régimes, formule retenue par la quasi-totalité des régimes de base français, la pension est calculée à partir de la durée d'assurance validée et d'un salaire de référence dépendant des revenus d'activité.

Chaque année, l'assuré acquiert un montant de pension représentant un pourcentage (le taux d'annuité) du salaire de référence et, à la date de départ à la retraite, la pension est égale à une part du salaire de référence multipliée par la durée d'assurance. Plus précisément, la pension est le produit de trois termes :

- le salaire de référence (par exemple les 25 meilleures années pour le régime général, les six derniers mois de traitement hors primes pour la fonction publique) ;

- le taux de liquidation qui est défini par rapport à un âge de référence appelé « âge du taux plein » et/ou par rapport à une durée d'assurance requise. Dans cette situation de référence, le taux de liquidation est alors égal au taux plein. Si un assuré liquide sa pension avant l'âge du taux plein avec une durée d'assurance inférieure à la durée requise, une minoration (décote) du taux de liquidation est appliquée. A l'inverse, en cas de départ après l'âge du taux plein ou avec une durée d'assurance supérieure à la durée requise, une majoration (surcote) du taux de liquidation est appliquée ;
  - le taux de proratisation qui exprime, dans la limite de 1, le rapport entre la durée d'assurance validée de l'assuré et la durée d'assurance requise.
- Les régimes en points. L'assuré y acquiert des points qui se cumulent durant toute la carrière. La contrepartie monétaire de ces points n'est connue qu'à la date de liquidation, en fonction de la **valeur de service du point** à cette date.

Cette valeur est généralement identique pour tous les assurés et permet de convertir les points en euros, à la liquidation de la pension mais également au cours de la période de retraite pendant laquelle la valeur de service

du point peut être modifiée. L'assuré acquiert chaque année un nombre de points égal au rapport entre les cotisations versées et la **valeur d'achat du point** qui est un paramètre du régime. Le nombre de points  $n$  acquis une année donnée est donc donné par la relation  $n = (t \times S) / VA$  où  $t$  est le **taux contractuel** de cotisation,  $S$  le salaire de l'assuré soumis à cotisation (qui peut être le salaire dans sa totalité, le salaire plafonné ou une tranche de salaire) et  $VA$  la valeur d'achat du point. Une hausse du taux de cotisation augmente le nombre de points acquis et donc les droits à la retraite. Cependant, dans les régimes complémentaires français, seule une partie des cotisations versées permet d'acquérir des points. En effet, les cotisations effectivement versées le sont sur la base du taux contractuel majoré d'un **taux d'appel** égal actuellement à 125 % et qui sera porté au 1<sup>er</sup> janvier 2019 à 127 % dans le cadre de la fusion entre l'ARRCO et l'AGIRC. Le taux d'appel est un paramètre qui permet d'augmenter les cotisations, donc les ressources du régime, sans augmenter en contrepartie les droits futurs de l'assuré. Enfin, si l'assuré liquide trop tôt ses droits par rapport à un âge de référence, il est appliqué au montant de la pension un coefficient d'anticipation (inférieur à 1). Au contraire, en cas de liquidation plus tardive que l'âge de référence, un coefficient d'ajournement est retenu par le régime. Ces coefficients sont les équivalents de la décote et de la surcote dans les régimes en annuités. Même s'ils intègrent certains éléments de redistribution, **les régimes en points sont de nature plus contributive que les régimes en annuités.**

### ***Principales différences entre les deux techniques dans un régime en répartition.***

Au-delà des modalités de calcul différentes, le choix d'une technique (annuités ou points) n'est pas sans conséquences sur le mode de fonctionnement du régime et sur son pilotage. Il est important d'identifier les principales différences entre ces deux techniques, de préciser les conditions qui peuvent les rendre comparables et de les apprécier au regard des objectifs assignés au système de retraite.

Des deux techniques, c'est le système en annuités qui mobilise le plus de paramètres et de degrés de liberté facilitant ainsi le pilotage du régime. Les seuls paramètres communs aux deux systèmes sont le taux de cotisation, l'âge minimum de départ à la retraite et la durée de cotisations pour obtenir le taux plein, les coefficients de décote ou de surcote, le taux de revalorisation des pensions (en pourcentage pour le système en annuités, en fonction de l'évolution de la valeur de service du point pour le système en points).

Même si elles permettent toutes deux d'introduire un âge minimum de départ à la retraite, ces deux techniques prennent différemment en compte la carrière de l'assuré (durée, âge de liquidation, salaires de référence versés au compte) dans le calcul de pension. Si la durée d'activité intervient directement, dans le calcul de la pension, dans un régime en annuités, ce n'est pas le cas dans un régime en points pour lesquels le mode d'acquisition

des droits à la retraite est fondé sur les cotisations versées, indépendamment de la durée.

Alors que les régimes en annuités prennent en compte de manière séparée la durée d'assurance (qui détermine le taux de liquidation) et les salaires de la carrière (qui déterminent le salaire de référence), les régimes en points ne distinguent pas ces deux notions. Dans ces régimes, tous les salaires de la carrière sont pris en compte, alors que dans les régimes en annuités, le salaire de référence ne dépend pas nécessairement de toute la carrière (25 meilleures années dans le régime général, traitement des six derniers mois dans la fonction publique).

Les deux types de technique n'expriment pas le même lien entre le taux de cotisation et les engagements du régime. Alors que dans un régime en annuités, une hausse du taux de cotisation n'a pas d'incidence sur le niveau des droits accumulés par les cotisants, elle entraîne à l'inverse une augmentation des engagements dans un régime en points. Pour ces derniers, cette appréciation doit être nuancée en raison, comme on l'a vu, de l'instauration d'un taux d'appel qui permet d'augmenter les recettes du régime sans contrepartie pour les droits futurs à la retraite.

Au-delà de ces différences, les modes d'acquisition des droits en annuités et en points peuvent être rendus comparables sous certaines hypothèses : A taux de cotisation constant, les régimes en points peuvent s'assimiler à des régimes en annuités particuliers, dans lesquels le

salaire de référence prend en compte la totalité des salaires de la carrière et le taux d'annuité est variable en fonction de l'âge de départ à la retraite dans les régimes en points.

***Comment répondent ces différentes techniques aux objectifs assignés à un régime de retraite ?***

- 1<sup>er</sup> objectif : maintien d'un niveau de vie satisfaisant pour les retraités. Il a, sans conteste, été atteint puisque, comme on l'a vu, malgré d'importantes disparités entre retraités le niveau de vie de ces derniers est aujourd'hui comparable, en moyenne, à celui des actifs.

Cette quasi parité de niveaux de vie résulte de l'amélioration des carrières mais aussi de l'effort considérable consenti depuis les années 1970 en faveur des petites pensions et du minimum vieillesse. En serait-il de même dans un nouveau système en points ? A cette question légitime, dès lors que cette technique relève plus de la contributivité que celle en annuités, il est difficile de répondre unilatéralement. Tout dépendra des paramètres retenus pour le nouveau système et surtout des mécanismes de solidarité qui y prévaudront.

- 2<sup>e</sup> objectif : lisibilité et transparence. Ces deux objectifs sont nécessaires à la confiance des assurés dans le système. Ils s'appliquent aux règles actuelles du système mais supposent aussi que les assurés aient une bonne visibilité sur les règles futures du

système telles qu'elles s'appliqueront lors de leur propre départ à la retraite.

**De ce point de vue, Les régimes en points apparaissent plus lisibles que les régimes en annuités :** les droits qui y sont acquis, à génération, âge de liquidation et année d'ouverture des droits identiques, représentent le même nombre de points et donc la même pension future pour tous les bénéficiaires. Ce n'est pas le cas du régime général où toute validation de durée a une incidence différente sur le montant de la pension selon le profil de carrière (25 meilleures années). On retrouve là l'une des principales caractéristiques de la réforme évoquée par le président de la République. Cela étant, la lisibilité peut également s'apprécier au regard de l'objectif d'assurer un certain niveau de pension au retraité et un régime en annuités pourra paraître plus lisible s'il s'agit d'afficher un objectif de taux de remplacement.

**Sauf à privilégier un objectif de taux de remplacement, les systèmes en points sont plus lisibles et transparents que les régimes en annuités.**

- 3<sup>e</sup> objectif : équité intergénérationnelle. Cette équité repose, au fil des générations, sur l'équilibre entre le niveau des pensions qui leur seront servies, les prélèvements qu'elles ont à assumer, les durées respectives de leur période de retraite et d'activité. L'équité entre les générations suppose que chaque génération s'estime justement traitée, condition de leur confiance dans le système de retraite. En théo-

rie, à âge minimum de départ à la retraite inchangé, face à un choc démographique ou économique, le retour à l'équilibre passe, dans les régimes en annuités, par un relèvement du taux de cotisation et/ou une augmentation de la durée de cotisation qui pèsent sur les seuls actifs (sauf à passer par une diminution des pensions par exemple par désindexation difficilement envisageable de manière durable). Dans un régime à points, l'ajustement peut se faire également par relèvement du taux de cotisation contractuel ou du taux d'appel et plus facilement sur la masse des pensions servies par gel ou modification à la baisse de la valeur du service du point. L'ajustement est alors supporté par les actifs et les retraités. Dans les régimes en annuités, parce que l'effort d'ajustement porte plus sur les actifs, l'équité intergénérationnelle est moins présente que dans les régimes à points dans lesquels cet effort est partagé entre actifs et retraités.

- 4<sup>e</sup> objectif : solidarité intra-générationnelle et redistribution. En pratique, comme on l'a vu, nos systèmes de retraite de base par annuités comprennent de nombreux éléments de solidarité. Le degré de solidarité intra-générationnelle et de redistribution dans un régime de retraite relève avant tout de choix politiques.

Dès lors, les deux techniques (annuités, points), permettent d'intégrer, sous des formes différentes, des dispositifs de solidarité, qu'ils portent sur la valorisation des

périodes d'interruption d'activité (maladie, invalidité, chômage, etc.) sur les droits familiaux (liés aux enfants ou au conjoint) ou sur les minima de pension. Par ailleurs, il est facile, dans les régimes en points, d'identifier les cotisations à affecter au titre des dispositifs de solidarité et d'en clarifier ainsi le fonctionnement.

- 5<sup>e</sup> objectif : pérennité financière. Il s'agit là d'une condition de survie plus qu'un objectif en soi puisque la pérennité financière vise à assurer que le système de retraite par répartition sera à même de verser des pensions aux retraités actuels et futurs. C'est donc un objectif situé au cœur du contrat de confiance entre les générations. Aucune technique ne permet en elle-même d'assurer spontanément le retour à l'équilibre financier d'un régime de retraite en répartition déséquilibré. Dans tous les cas, celui-ci repose sur trois leviers : le niveau des ressources, le niveau des pensions et l'âge moyen du départ à la retraite.
- 6<sup>e</sup> objectif : taux d'emploi des personnes âgées de plus de 55 ans. Cet objectif part du constat que le système de retraite influence les comportements des individus (arbitrage entre travail et retraite ou entre épargne privée et pension). Les régimes en points encouragent plus le prolongement de l'activité, dans la mesure où tout travail donne des droits (points supplémentaires), ce qui n'est pas toujours le cas dans les régimes en annuités comme le régime

général. En première approche, les régimes en points s'articulent mieux avec les objectifs d'augmentation du taux d'emploi des seniors que les régimes en annuités.

- 7<sup>e</sup> objectif : réduction des écarts de pension entre hommes et femmes. Si des progrès ont été constatés dans les dernières décennies, notamment sous l'effet de l'augmentation du taux d'activité féminine et de l'amélioration des carrières des femmes, cet objectif doit être poursuivi et les efforts amplifiés au regard de l'évolution des modes de vie, de la conjugalité et des nouvelles formes d'emploi. Un chapitre spécifique est consacré, dans cet ouvrage, à ce sujet majeur.

Au regard des analyses précédentes, le choix d'un futur régime en points apparaît comme le plus judicieux et fondera le choix de Démocratie Vivante.

### ***Quelles options pour le futur système universel à points ?***

Les questions posées par l'architecture retenue pour le futur système universel et exposée précédemment concernent essentiellement :

- le degré d'harmonisation des taux de cotisations entre différentes catégories d'assurés et

du rendement aujourd'hui disparate de ces cotisations ;

- le niveau des prélèvements nécessaire à l'équilibre du système de retraite ainsi que leur répartition entre employeurs et salariés ou actifs ;
- le mode de gouvernance du nouveau système universel.

- Le degré d'harmonisation des taux de cotisations entre les différentes catégories d'assurés. Cette question se pose différemment pour l'ensemble des salariés d'une part, les non-salariés et professions libérales d'autre part et doit être appréhendée sous l'angle des efforts contributifs de ces catégories socio-professionnelles ainsi que des pensions versées en regard de ces efforts.

Il existe une relative proximité actuelle des taux de cotisations des salariés qui va aller en s'accroissant dans les prochaines années, en raison des réformes engagées visant à organiser une convergence des paramètres des différents régimes de salariés. Ainsi, ce taux de cotisations s'élève à 11,31 % pour les salariés du privé (régime général et complémentaire) dont la rémunération est inférieure au PASS (11,45 % pour ceux dont le salaire est supérieur au PASS) puis à 10,26 % jusqu'à 8 PASS. Celui des fonctionnaires est de 10,56 % sur la totalité du

traitement brut hors primes et les taux de cotisations salariés des régimes spéciaux s'échelonnent actuellement entre environ 8 % et 13 %. L'enjeu de la réforme consistera à définir un taux de cotisation uniforme à l'ensemble des salariés, proche de ceux pratiqués actuellement afin de pas modifier sensiblement leur pouvoir d'achat et susceptible de leur assurer une pension suffisante, ou à défaut, des taux de cotisations légèrement différenciés mais à rendements équivalents ou très voisins.

En revanche, les taux de cotisations des employeurs sont très différents selon les régimes. De 16,67 % pour les salariés du privé sous le PASS (16,68 % entre 1 et 8 PASS), ce qui correspond à un taux de prélèvement global (salarié et employeur) d'environ 28 %, il se situe à des niveaux beaucoup plus élevés pour les régimes intégrés ; 29,90 % pour le régime des industries électriques et gazières, 37,44 % pour celui de la SNCF, 30,65 % pour la CNARCL (fonctionnaires territoriaux), 74,28 % pour le régime des fonctionnaires civils et même 126 % pour celui des militaires. C'est pourquoi, sauf à déséquilibrer massivement sur le plan financier le nouveau système ou à augmenter sensiblement les taux de cotisations des salariés au détriment de leur pouvoir d'achat, le taux de l'ordre de 28 % correspondant aux prélèvements opérés pour les salariés du privé ne peut constituer une référence universelle. Le futur système devra continuer à percevoir des contributions équivalentes ou proches de celles actuelles de la part de certains employeurs.

Au total, une harmonisation des taux de cotisations entre les différentes catégories socio-professionnelles s'avère illusoire et hors de portée. Le futur système universel devra composer avec cette réalité, admettre des efforts contributifs différents mais proportionner à ces derniers les pensions versées en cherchant l'unification ou, à défaut, l'harmonisation des rendements des contributions de chacun.

Pour les salariés du privé, une modification substantielle de la répartition actuelle des parts respectives entre employeurs (60 %) et salariés (40 %) n'est pas souhaitable.

Se posent, ici, des questions relatives au pouvoir d'achat ainsi qu'à la consommation des ménages, à la compétitivité des entreprises et donc aux grands équilibres économiques de l'économie française. Tout déplacement massif de prélèvement d'un agent vers l'autre, des ménages vers les entreprises par exemple, se traduirait, du moins à court-moyen terme, par des modifications importantes des agrégats macro-économiques et notamment de la consommation des ménages, moteur principal de la croissance en France : ainsi une augmentation d'un point des cotisations sociales salariés (plafonnées et déplafonnées) compensée par une diminution équivalente du prélèvement sur les employeurs ne modifierait pas les recettes du système de retraite mais amputerait d'environ 5,6 milliards d'euros les rémunérations des salariés du seul régime général et de l'ordre de

9 milliards d'euros, ceux de l'ensemble des salariés. De telles substitutions sont donc de nature à peser négativement sur la croissance de manière significative.

Elles seraient d'autant moins justifiées que les entreprises bénéficient d'allègements de cotisations sur les bas salaires (jusqu'à 1,6 SMIC) à hauteur d'environ 31 milliards d'euros en 2017, dont 11 pour les retraites et que ces allègements devraient être étendus aux régimes complémentaires en 2019.

- Quelle transition entre le nouveau régime et l'ancien ? En théorie, trois possibilités sont offertes :
- une transition consistant à n'appliquer les nouvelles règles qu'aux nouveaux entrants sur le marché du travail. Elle est alors très longue, de l'ordre de quatre décennies et la gestion de plusieurs systèmes de retraite en parallèle sur cette période s'avérerait complexe et coûteuse. Une transition immédiate consistant à fermer l'ancien régime à une date donnée une fois recalculés dans le nouveau régime, sous forme de points, les droits en cours d'acquisition dans l'ancien. Elle nécessite un long travail en amont et retarderait d'autant la date de mise en œuvre effective de la réforme.
- **C'est pourquoi, une transition progressive qui fait coexister pendant un certain nombre d'années l'ancien et le nouveau régime est préférable.** Pour les générations de la transition, la pension est alors la somme des pensions acquises dans chacun des deux régimes. Cette option suppose

toutefois de choisir le mode de calcul des droits acquis dans l'ancien régime ce qui renvoie aux notions d'affiliation successive ou simultanée des assurés aux deux régimes, l'ancien et le nouveau.

- **Affiliation successive ou simultanée à l'ancien et au nouveau régime ?** Dans le cas d'une affiliation successive, les générations de la transition conservent, à la date de mise en place du nouveau régime, les droits acquis dans l'ancien régime (ces droits étant figés et non convertis en points) puis acquièrent des droits en points uniquement dans le nouveau régime. La pension à la liquidation est donc calculée comme si ces assurés avaient été successivement à deux régimes différents. Cette modalité de calcul de la pension finale a l'inconvénient d'allonger la période de transition.

**Le mécanisme d'affiliation simultanée est donc préférable.** Dans ce cas, le passage de l'ancien régime au nouveau se fait progressivement au fil des générations : pour toutes les générations de la transition, les droits à la retraite sont calculés parallèlement dans les deux régimes sur toute la carrière et la pension à la liquidation est calculée comme une somme pondérée des pensions acquises dans chaque régime. Les coefficients de pondération (pension de l'ancien régime/pension du nouveau régime) évoluent au fil des générations entre 100 %/0 % et 0 %/100 %. La durée de ce type de transition peut donc être facilement ajustée en fonction des coefficients de pondération affectés à l'ancien et au

nouveau régime. Lors de sa réforme du système de retraite introduite en 1999 et transformant les régimes en annuités en régimes en comptes notionnels, la Suède a adopté ce modèle en affectant à la génération 1938 un coefficient de 80 % pour la pension dans l'ancien régime et de 20 % dans le nouveau, puis en faisant augmenter ce coefficient de cinq points par génération pour parvenir à un basculement total dans le nouveau régime à partir de la génération 1954 qui ne relève que du nouveau régime, soit une période de transition s'étalant sur 16 ans.

- Quel mode de valorisation des droits en cours d'acquisition dans l'ancien régime ? Si le mécanisme d'affiliation simultanée était retenu, il resterait à fixer le mode de valorisation des droits en cours d'acquisition dans l'ancien régime et donc leur transformation en points dans le nouveau régime. Là encore, deux méthodes peuvent être envisagées : celle du « maintien des droits acquis avec les règles de l'ancien régime » et celle de la « valorisation des cotisations passées ». La première méthode qui consiste à calculer la pension acquise dans l'ancien régime et à la convertir en points dans le nouveau régime est appropriée si l'on souhaite que les droits accordés dans le nouveau régime au titre des années passées soient le plus proche possible du montant de la pension acquise dans l'ancien régime à la date de la transformation. Elle se heurte à des difficultés : la pension dans l'ancien régime dépendant, entre

autres, de la durée de cotisation, son estimation nécessite de faire des hypothèses sur ce qu'aurait été la carrière complète de l'assuré dans l'ancien régime en annuités (taux plein par exemple, ce qui avantagerait l'assuré) et de proratiser la pension en fonction de la durée de carrière effectuée dans l'ancien et le nouveau régime. La seconde méthode qui consiste à accorder des droits en fonction des cotisations versées dans l'ancien régime correspond mieux au fonctionnement des régimes en points mais suppose de pouvoir reconstituer la chronique de ces cotisations ce qui ne semble pas être le cas dans tous les régimes de base, notamment celui de la fonction publique. En outre, elle peut conduire à attribuer de faibles pensions aux salariés les plus âgés lorsque le taux de cotisation a beaucoup augmenté dans le passé, parce qu'ils ont versé des cotisations plus faibles que celles dont ils auraient dû s'acquitter si le régime en points avait toujours existé.

Même si un choix est difficile à effectuer en raison des inconvénients respectifs de ces deux méthodes, il nous semble que celle du maintien des droits acquis est la plus équitable, étant entendu que tout dépendra des hypothèses retenues pour la conversion en points de la reconstitution de la carrière de l'assuré dans l'ancien régime.

En résumé, une transition progressive avec affiliation simultanée et utilisation de la méthode du maintien des droits acquis semble être la meilleure option.

### ***Quelles solidarités dans le nouveau système ?***

Il s'agit là d'un aspect essentiel de la réforme qui relève avant tout de choix politiques.

En effet, les régimes complémentaires à points étant de nature plus contributive que les régimes en annuités, il est logique que les dispositifs de solidarité y pèsent d'un poids financier moins important : de l'ordre de 7 % des prestations de droit direct versées pour les régimes complémentaires et de 23 % dans les régimes de base et intégrés.

La question posée est donc celle de l'avenir de ces dispositifs explicites de solidarité dans le cadre de la création d'un système universel à points. Sur ce sujet, la problématique est triple : celle de l'harmonisation des dispositifs de solidarité et des droits qu'ils ouvrent, aujourd'hui très disparates selon les différents régimes ; celle de la transposition des dispositifs actuels dans le nouveau système et de ces mécanismes ou de leur refonte sur la base d'une réflexion approfondie sur les solidarités nécessaires dans la société française actuelle ; celle de leur financement, interne au nouveau régime ou externe à partir d'organismes tiers (CNAF, FSV, UNEDIC, etc.).

L'harmonisation des dispositifs de solidarité est sinon impérative, du moins fortement souhaitable pour en finir

avec les inégalités flagrantes qu'ils engendrent. Transposition à l'identique des dispositifs de solidarité actuels dans le nouveau système universel à points ou refonte de la solidarité ? S'agissant de la transposition, il importe d'avoir à l'esprit les trois principales caractéristiques d'un régime à points :

- les droits y sont fondés sur les cotisations versées en faisant masse des salaires et de la durée de cotisations, remettant ainsi en cause le rôle central de la durée d'assurance dans les régimes en annuités ;
- les droits apportent automatiquement un supplément de pension, ce qui n'est pas toujours le cas dans un système en annuités ;
- enfin, les droits ont un financement facilement explicable et éventuellement être externe au régime de retraite. Nous reviendrons sur cette dernière particularité.

Compte tenu du rôle fondamental des solidarités, comment les transposer ?

Deux dispositifs ne présentent aucune difficulté pour être transposés dans un système à points. Il s'agit de la majoration de pension pour trois enfants et plus et de l'AVPF. Dans le premier cas, il suffit d'appliquer les formules de calcul actuelles à des montants de pension calculés sur la base d'un nombre de points. Dans le second, la conversion de l'AVPF en points est possible puisqu'à

ce dispositif est associé un salaire en pourcentage de SMIC.

Les autres dispositifs nécessitent de disposer d'une référence salariale dans la mesure où la technique des points ne permet pas de valider une durée d'assurance sans lien avec un salaire. Pour les périodes assimilées, la conversion en points des trimestres validés pourrait se faire sur la base du dernier salaire de l'assuré, du montant des indemnités perçues ou encore du salaire moyen de l'assuré. Ainsi, en Allemagne, les points attribués au titre des périodes de chômage indemnisé sont validés à hauteur d'un salaire correspondant à 80 % du dernier salaire mensuel brut de l'assuré. Il en est de même pour les majorations de durée d'assurance pour enfant : le nombre de points serait alors attribué sur la base d'un salaire fictif comme pour les périodes assimilées ou l'AVPF ou de façon forfaitaire sous la forme d'une majoration de pension.

Enfin, les dispositifs permettant des départs à la retraite de manière précoce, pour carrière longue ou risques professionnels n'échappe pas à cette logique. Ils pourraient être financés par une sur-cotisation dont la charge du financement serait à définir et qui permettrait d'accumuler davantage de droits à pension en fonction des emplois occupés avec un droit d'option : départ anticipé à niveau de pension identique, départ au même âge avec une pension plus élevée.

### ***Quel financement de la solidarité ?***

On revient ici sur la troisième caractéristique des régimes en points consistant en leur capacité d'explicitation du financement des droits ouverts. Le fait de pouvoir déterminer au moment du fait générateur, sous forme de montant de cotisation, le nombre de points attribués au titre de la solidarité invite à s'intéresser au mode de financement de ces droits et pose la question de savoir si cette contrepartie financière au moment du fait générateur est effectivement versée et, si oui, par qui. Deux options sont possibles :

- La contrepartie peut être prise en charge par le régime universel lui-même. Le financement est alors interne. Les droits octroyés ne font pas l'objet d'un versement formel et sont, in fine, financés par l'ensemble des assurés, dans la mesure où davantage de points sont accordés sans contrepartie de cotisations supplémentaires. Dans ce cas, les droits à pension que les assurés peuvent attendre du fait de leurs cotisations sont minorés de cette prise en charge collective de la solidarité. Compte tenu de l'importance acquise par les transferts externes aux régimes de retraites de la part d'organismes externes (plus de 30 milliards d'euros), ce schéma qui conduirait à réduire drastiquement les droits à pension des cotisants n'est guère souhaitable.
- Dans la seconde option, le financement de la solidarité est purement externe, en provenance d'organismes tiers. Les droits attribués au titre de la solidarité font alors l'objet d'un versement formel de

leur part et n'influent pas sur le rendement du régime de retraites qui voit ses caractéristiques contributives renforcées. Ce schéma se concrétise par des transferts de charge du système de pensions vers les organismes financeurs ou l'État.

Le système actuel français emprunte à ces deux options les parts respectives des financements internes (c'est-à-dire par les régimes eux-mêmes) et externes des dispositifs de solidarité étant mouvants selon les années, sont particulièrement difficiles à établir. Un effort de lisibilité et de clarification devrait être conduit selon des critères de financement restant à déterminer. On peut penser, par exemple, à une typologie en fonction des « cibles » de la solidarité. Ainsi, il ne serait pas illogique d'estimer que les droits liés à la présence d'enfants, relevant de la politique familiale de la Nation, ce sont à l'État et aux organismes en charge de la conduire que reviendrait l'intégralité de leur financement. A l'inverse, les droits attachés à certaines périodes assimilées comme le chômage ou l'invalidité pourraient donner lieu à un financement interne, exprimant ainsi une solidarité entre les actifs face aux aléas des parcours professionnels. Une telle clarification sur l'ensemble des dispositifs de solidarité permettrait en outre de plus facilement « calibrer » les parts contributives et non-contributives dans les cotisations versées par les assurés. Si cette orientation était retenue, elle nécessiterait des expertises complémentaires.

La réforme à venir suscite donc de multiples interrogations. Elles portent sur de nombreux aspects. Trois domaines semblent devoir retenir l'attention : celui de l'architecture du futur système et de ses mécanismes, celui de la transition de l'ancien vers le nouveau régime et celui des conséquences du changement de système pour les assurés.

Le choix du mode de transition renvoie notamment à différentes préoccupations qui sont d'autant plus importantes que le basculement concernerait simultanément plusieurs régimes voire l'ensemble des régimes. Quel que soit le type de transition, il sera nécessaire en amont de disposer, avant la mise en œuvre de la transition, d'outils de gestion du nouveau régime permettant le calcul des pensions selon les nouvelles règles. Cela impliquera de collecter les informations nécessaires. Mais l'essentiel, de la problématique de la transition, sera sa durée ainsi que le mode de valorisation des droits acquis dans l'ancien système.

Les conséquences pour les assurés seront, bien entendu au cœur des discussions et des négociations sur la réforme. Un changement de technique de calcul des retraites conduit inévitablement à une modification plus ou moins substantielle des droits des assurés. Celle-ci dépend, comme on l'a vu, des modalités de la transition qui déterminent les générations sur lesquelles porte le changement de technique et influent sur l'ampleur des évolutions des droits de ces générations, ce qui pose

des questions d'équité entre elles. Mais elle dépend aussi pour une large part des paramètres retenus pour le nouveau régime et des dispositifs de solidarité mis en œuvre.

## **Assurons-nous de donner du sens au collectif ! - Jean-Pierre Poulet**

Le Haut-commissaire à la réforme des retraites Jean-Paul Delevoye a organisé la concertation avec l'ensemble des parties prenantes à ce sujet sur ce sujet sensible de la réforme des retraites.

On arrive maintenant à la phase décisive, après avoir écouté et concerté, il va falloir faire des choix. Il faut revoir le système des retraites, mais en prenant en compte l'existant.

Il semble bien qu'il y ait une aspiration pour aboutir à un dispositif plus juste et simplifié qui permette une vraie connaissance et transparence des différentes prestations offertes par le ou les différents systèmes de retraite en vigueur.

Mais régime universel ne veut pas forcément dire opérateur unique. Il y a dans le système actuel, notamment en ce qui concerne gouvernance et d'architectures des régimes, des exemples et des preuves de bons

fonctionnements qui devraient donc pouvoir être développés ou, pour le moins, qui pourraient servir de modèle.

Valoriser et prendre en compte dans la réflexion les éléments qui ont fonctionné sont, de notre point de vue, indispensables pour aider à l'acceptabilité et à la réintroduction de la confiance en l'avenir.

Les partenaires sociaux ont montré qu'ils étaient en capacité d'assumer des décisions favorables à la pérennité des régimes.

Alors certes, le système doit être revu, mais il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain. Le système actuel est très largement fragmenté en annuités ou trimestres, il va donc falloir faire évoluer les 42 régimes co-existants vers un système unifié en points. Cela ne pourra pas se faire en un jour, mais il faut cependant donner des signes et donc diminuer le nombre de régimes de retraites avant 2022.

On a déjà fusionné 47 régimes en 70 ans et unifié 40 plateformes SI en 15 ans. Malgré les difficultés, les partenaires sociaux sont arrivés à prendre ces décisions permettant aux systèmes de retraites complémentaires de s'adapter.

La réforme doit fixer les objectifs et être d'une application progressive qui tienne compte des réalités actuelles avec ses forces et ses faiblesses, en prenant en compte le rôle des partenaires sociaux...

Si l'on regarde du côté de la sphère des salariés des entreprises privées, la retraite complémentaire s'ajoute à celle qui est versée par le régime de base, et elle représente en moyenne le tiers du montant de la retraite d'un salarié non cadre et plus de la moitié de la retraite d'un cadre.

Après avoir pris diverses mesures depuis quelques années, les partenaires sociaux ont déjà acté des évolutions qui sont en cours. En effet, depuis 1<sup>er</sup> janvier 2019, c'est sous leur impulsion que l'AGIRC et l'ARRCO ont fusionné en une structure unique. Tous les salariés du secteur privé, qu'ils soient non cadres ou cadres, relèvent de ce régime unique. Ce régime prévoit déjà une nouvelle assiette des cotisations et un système de cotisations identique pour tous les salariés.

Sur le plan financier aussi, les partenaires sociaux ont démontré une vraie capacité à piloter les régimes et à assumer leurs responsabilités. En effet, si en théorie, un régime de retraite par répartition pure ne doit pas constituer des réserves, les mises à jour des paramètres du régime devant permettre d'ajuster chaque année le montant des cotisations et les engagements du régime, dans la pratique il y a quand même nécessité de constituer des réserves à plus ou moins long terme, pour d'une part assurer les besoin en fonds de roulement et d'autre part pour pouvoir supporter d'éventuels chocs économiques conjoncturels et à plus long terme de répartir dans le temps l'ajustement des paramètres. C'est ce qui existe dans notre pays avec les réserves financières constituées

par les régimes de retraite complémentaire et dont le montant cumulé s'élevait en 2016 à 118 milliards d'euros. Et ce sont bien les partenaires sociaux, qui à travers les différents conseils d'administration des organismes, prennent des décisions de gestion et d'investissements de ces réserves.

Pour le régime AGIRC-ARRCO, ils ont fait le choix d'une mécanique de pilotage qui oblige à tout moment de détenir un niveau de réserves équivalant à au moins six mois de prestations sur un horizon de 10 ans. La réserve technique à fin 2018 s'élève à presque 80 milliards d'€.

Du côté de la sphère publique, le régime complémentaire des fonctionnaires (le RAFP) créé en 2003, a déjà près de 30 milliards d'euros de capitalisation à la même date. Et, sous l'impulsion des partenaires sociaux, cette somme est intégralement investie dans des fonds socialement responsables et avec des choix permettant un financement important de la transition écologique et énergétique.

### ***Rapprocher les structures qui peuvent l'être assez facilement dans un premier temps.***

Pour avancer dans un premier temps vers la création du régime universel, on pourrait d'abord tabler sur une architecture plutôt classique avec un premier pilier, les retraites publiques avec le non-contributif et la solidarité, un deuxième pilier avec retraites complémentaires parfois appelées professionnelles et un troisième pilier,

produits individuels mais avec une gestion collective, dits d'épargne retraite, le PER depuis la loi PACTE. Le fait que ce soient des produits individuels n'empêche pas qu'il y ait un pilotage et des stratégies d'investissements pilotés collectivement.

La réalité et la construction historique française font que l'on devrait probablement conserver, au moins dans la phase transitoire en attendant une convergence à plus long terme, un pôle « privé » regroupement du nouveau régime unique AGIRC-ARRCO et de l'IRCANTEC ce qui constituerait le pilier de la retraite complémentaire.

La mise en place du pôle de retraite complémentaire est techniquement assez simple et surtout en cohérence avec l'existant. En effet, il faut avoir en tête que l'IRCANTEC est bien un régime de salariés ayant des contrats de droit privé même s'ils travaillent pour une des fonctions publiques ou des entreprises publiques et les affiliés de l'IRCANTEC cotisent à la CNAV pour le régime de base comme les affiliés de l'AGIRC-ARRCO.

Par ailleurs, il n'y a quasiment aucun salarié qui y cotise sur l'intégralité de sa carrière, la durée moyenne de cotisation étant de 9 ans. Ce n'est donc qu'un régime de passage.

Une telle unification permettrait enfin de régler la question compliquée pour les employeurs publics d'avoir dans une même entité des salariés cotisants à l'IRCANTEC et d'autres à l'AGIRC-ARRCO. Outre des difficultés administratives, cela laisse penser qu'il y a des injustices car les taux de cotisations et les droits sont différents. Est-il normal et explicable que des salariés d'une

même entreprise soient traités de façon différente en matière de retraite ? Actuellement, on peut estimer à plus de 7200 le nombre d'employeurs concernés par des cotisations à deux organismes différents.

### ***Harmoniser la gestion financière.***

Un tel rapprochement fait sens aussi dans le domaine financier et du pilotage. En effet, les conseils d'administration de ces deux structures ont fait des choix importants dans la réponse aux inquiétudes sur la pérennité des régimes en prenant des mesures sur les contraintes de solvabilité et de précaution. Ces contraintes ne sont que la traduction de l'horizon dans lesquels ces régimes se projettent pour la politique de placement de leurs réserves. Actuellement, cet horizon est de 10 ans à l'AGIRC-ARRCO, et de 30 ans pour l'IRCANTEC. L'unification des deux régimes pour créer un seul régime unique de retraite complémentaire pourrait raisonnablement aboutir sur une durée de 20 ans, soit une génération.

De même, les administrateurs de ces régimes ont des visions alignées dans le domaine des choix de placement et d'allocation stratégique en direction de l'ISR, d'une participation plus active au financement de l'économie dite réelle en France et en Europe et du financement de la transition climatique, scénario 2 degrés. Ils font des choix dans une perspective de long terme en ligne avec les perspectives retraites.

### ***Permettre à tous de faire des choix.***

Certes, les régimes actuels ne répondent pas totalement aux enjeux futurs mais ils portent quand même des exemples d'organisation à maintenir. En France, il n'y a pas de fonds de pension, c'est un choix de société, mais l'accès à un troisième pilier de retraite existait à travers les plans d'épargne entreprise (PEE) et les PERCO.

Aujourd'hui cette épargne n'est possible que pour une petite partie des salariés. Elle ne représente que 4,3 % du système global des retraites, tout juste 5,5 milliards d'euros de prestations versées par an. Le développement de l'accès à une épargne retraite supplémentaire a été acté par la loi PACTE et devrait permettre de répondre à des attentes de tous les citoyens quant à la préparation de leur retraite.

Le nouveau Plan d'Épargne Retraite (PER) prévoit une convergence et des possibilités de transférabilité des offres des différents systèmes (PERP, Madelin, Article 83, PERCO, etc.). Ce nouveau dispositif qui aura un volet collectif et un volet individuel sera transférable tout au long de sa vie professionnelle et permet d'harmoniser les règles en matières fiscales et de déblocage qui étaient toutes différentes dans les dispositifs préexistants.

La possibilité du choix de la sortie de cette épargne, en rente ou en capital est un élément important pour les citoyens, diverses études récentes l'ont montré.

Grâce à cette possibilité, associée à une meilleure visibilité sur un *continuum* entre retraite de base et retraite complémentaire, les salariés pourront avoir plus de visibilité et donc tenter d'agir sur les revenus qu'ils souhaitent avoir durant leur retraite.

Le développement de ce troisième pilier pour l'ensemble des salariés, pilier plus individuel et facultatif, doit se faire avec une gouvernance paritaire telle que cela existe déjà aujourd'hui notamment dans les FCPE, pour permettre aux partenaires sociaux d'aligner les choix d'investissements avec ceux des réserves de retraites des autres piliers. L'objectif d'encours de 300 milliards d'euros détenus spécifiquement dans des fonds d'épargne retraite devrait donc aussi permettre de mieux financer les entreprises et le développement d'infrastructures, notamment en intégrant la problématique du financement de la transition énergétique puisque l'on serait, ici aussi, sur des encours de long terme.

### ***Le délicat choix du pilote - redonner du sens au collectif***

La réforme des régimes de retraite réussira d'autant mieux qu'elle s'inscrira dans une transformation systémique qui accélérera la croissance économique et le développement des entreprises responsables.

Pour la gouvernance, il faudra en revanche se méfier de certaines règles prudentielles ou comptables fixées pour des questions d'opportunité conjoncturelles et qui pourraient être verrouillées sans que les responsables de

la gouvernance des régimes ne puissent les modifier. Certes, il s'agit de sujets importants et complexes, mais il faut laisser aux administrateurs la liberté d'administrer. Les contreparties pour ces administrateurs venant du monde paritaire sont l'obligation de formation, la vérification que ces derniers disposent des compétences indispensables avec une éventuelle certification, et aussi, un accès à leurs propres experts.

Il faut redonner confiance en un système de retraite fondé en grande partie sur la répartition et ajouter une dose de capitalisation mais avec un pilotage collectif et paritaire. Faire société ne se fera pas par une somme improbable d'individualisation.

Puisque le nouveau régime sera lui aussi dans l'obligation de reprendre et de constituer des réserves financières, une des conditions de l'acceptabilité de constituer des réserves sera que l'on puisse être transparent sur l'utilisation de cet argent dans l'économie. C'est tout l'objectif du financement de l'économie dite réelle, de l'investissement socialement responsable et du financement de la transition écologique et ce pourrait être un puissant levier de développement économique local et européen.

## **Quels enjeux pour les professions libérales ? - Gépy Koudadje**

Dans le cadre de la réforme des retraites envisagée, le gouvernement est notamment parti du constat que les

travailleurs vont, à l'avenir, être amenés à changer de métiers à plusieurs reprises tout au long de leur carrière, et partant de caisses de retraite. L'objectif de la future réforme est donc de simplifier les dispositifs de retraite en place, pour les rendre plus lisibles, afin d'accompagner au mieux le développement des mobilités professionnelles, dans un contexte d'incertitude sur l'évolution de la croissance et du monde salarial ainsi que sur l'impact des nouvelles technologies sur le travail.

L'un des principaux enjeux de la réforme pour les professionnels libéraux est de conserver un niveau de cotisation au titre de la retraite adapté à la réalité économique de leur activité.

Le professionnel libéral se définit comme « *toute personne exerçant à titre habituel, de manière indépendante et sous sa responsabilité, une activité de nature généralement civile ayant pour objet d'assurer, dans l'intérêt du client ou du public, des prestations principalement intellectuelles, techniques ou de soins mises en œuvre au moyen de qualifications professionnelles appropriées et dans le respect de principes éthiques ou d'une déontologie professionnelle, sans préjudice des dispositions législatives applicables aux autres formes de travail indépendant* ». La notion de professionnel libéral recouvre donc, concrètement, une diversité foisonnante de métiers, tels les vétérinaires, les agents d'assurance, les médecins ou encore les avocats.

Pour l'heure, le régime d'assurance vieillesse des professions libérales, qui concerne un million deux cent

mille affiliés actifs et retraités, a la particularité d'être géré par, pas moins de douze caisses de retraite ; d'une part, la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Professions Libérales (CNAVPL) ainsi que dix autres caisses correspondant à dix sections professionnelles, et d'autre part, la Caisse Nationale des Barreaux Français (CNBF).

Les professions libérales disposent d'un avantage certain dans la perspective d'une fusion des différents régimes. Instauré en 2004, leur régime de base est déjà un régime par points, système cible du Haut-commissaire pour le régime de base universel.

Les niveaux de cotisations et les assiettes du régime de base des indépendants restent cependant éloignés de ce qui est prévu pour l'ensemble des actifs dans le futur système (28 % jusqu'à trois plafonds annuels de Sécurité sociale), alors que les indépendants - relevant par exemple de la CNAVPL - cotisent actuellement à hauteur de 8,23 % de leur revenu annuel jusqu'à un plafond de la Sécurité sociale et à hauteur de 1,87 % sur la part du revenu annuel jusqu'à cinq fois le plafond de la Sécurité sociale.

### ***Mobilité professionnelle des professionnels libéraux***

En premier lieu, il convient de souligner que l'effectif des professionnels libéraux diminue depuis plusieurs années. C'est ainsi le cas, par exemple, des dentistes, médecins, pharmaciens qui étaient à 46 % «non salariés» entre 2012 et 2014, contre 54 % au début des années 1980, ou encore des professionnels du droit qui étaient

respectivement aux mêmes périodes 79 % contre 86 % «non salariés». Les caisses de retraites des professions libérales sont néanmoins parvenues pour l'heure à constituer d'importantes réserves, en dépit de ce contexte sociologique défavorable dans un régime de retraite par répartition.

En second lieu, les professionnels libéraux peuvent être amenés après plusieurs années d'exercice, à changer de statut pour devenir, par exemple, salariés ou fonctionnaires (comme c'est le cas de l'avocat devenant juriste d'entreprise ou magistrat, ou bien du médecin libéral devenant médecin salarié). Il arrive, dans certaines situations, que ces mobilités professionnelles engendrent encore des pertes de droits à la retraite pour les intéressés, ce qui mériterait au demeurant d'être corrigé à l'occasion de la prochaine réforme. Tous les professionnels libéraux ne sont néanmoins actuellement pas concernés de la même manière par les changements de statut. À titre illustratif, 90 % des praticiens de la Caisse Autonome de Retraite des Chirurgiens-Dentistes et des Sages-Femmes restent affiliés à cette caisse tout au long de leur carrière professionnelle. Qu'en sera-t-il à l'avenir ? La réalité est que selon les sections professionnelles, il est encore malaisé de déterminer si les mobilités professionnelles des professionnels libéraux auront vocation à se développer ou à régresser.

***Les spécificités de l'activité des professionnels libéraux par rapport aux autres catégories de travailleurs restent un marqueur fort de l'existant***

La réforme des retraites, visant à mettre en place un système de retraite universel, ne semble pas exclure que des spécificités puissent être maintenues, dès lors qu'elles sont justifiées par des critères liés à des différences de situations objectives. Le gouvernement a ainsi dévoilé les premiers arbitrages de la réforme le 10 octobre 2018 en précisant que les travailleurs indépendants bénéficieraient d'un « régime de cotisations adapté afin de ne pas bouleverser les équilibres économiques de leur activité ».

Il est à noter, à cet égard, que les professionnels libéraux, contrairement aux salariés ou aux fonctionnaires, ont à investir dans un capital professionnel au cours de leur carrière pour exercer leur métier (création d'un cabinet, achat de parts sociales etc.). De plus, ce capital professionnel est susceptible d'être vendu au moment du départ à la retraite. Ils ont en conséquence généralement une conception plus patrimoniale de la retraite que les salariés ou fonctionnaires. Ceci étant, il existe, comme pour d'autres professions, des incertitudes sur l'évolution à l'avenir de la valeur de ce capital professionnel au regard de l'impact des nouvelles technologies sur l'activité des professionnels libéraux, ou encore de l'évolution de la réglementation organisant leur activité. L'enjeu de la réforme est donc de sécuriser leur retraite dans ce contexte particulier, en recherchant des solutions adaptées aux spécificités de leur activité dans un

système de solidarité nationale et en veillant à ne pas augmenter le montant des cotisations dans le futur régime par rapport à celles versées aujourd'hui.

Cela pose alors inéluctablement la question du niveau de l'assiette et du taux de cotisations des professionnels libéraux dans ce futur régime. On sait en effet que leur taux de cotisation est aujourd'hui sensiblement moins important que celui des salariés, précisément pour tenir compte des spécificités de l'activité des premiers.

Dans ces conditions, le taux de cotisation des salariés et leur assiette de cotisation ne peuvent devenir la référence pour les professionnels libéraux, à court, moyen ou long terme, sans remettre gravement en cause l'équilibre économique de leur activité, étant précisé que ces derniers emploient le cas échéant des salariés. Pour autant, quel que soit le statut des travailleurs, il serait souhaitable d'harmoniser les rendements, pour un même effort contributif.

### ***Prise en compte des périodes de chômage dans le calcul des retraites des professionnels libéraux.***

Si d'aventure, l'assurance chômage devait leur être ouverte, se poserait alors, également la question de la prise en charge des périodes de chômage au titre du calcul de la retraite, ce qui n'est pas le cas actuellement. Les réformes de l'assurance chômage et des retraites pourraient ainsi conduire à la construction d'un système plus solidaire avec la prise en compte des droits non

contributifs liés au chômage pour les professionnels libéraux.

En définitive, la réforme des retraites à venir pourrait être véritablement l'occasion d'adapter la protection sociale des professionnels libéraux aux enjeux du 21<sup>ème</sup> siècle. Elle sera toutefois réussie à condition de tenir compte des particularités de l'activité de ces professionnels.

## **La portabilité et l'effort individuel d'épargne, maîtres-mots du futur - Romain Durand**

Le système qui assure les revenus de nos concitoyens après le départ à la retraite date du XX<sup>e</sup> siècle et le moins qu'on puisse dire est qu'il a vieilli prématurément et peut-être même mal vieilli. La crise rampante à laquelle il fait face depuis des années laisse penser qu'il n'a pas, qu'il n'a plus la capacité à répondre au monde moderne et à ses défis. "Refonder" la retraite, terme tant de fois utilisé, ne rend pas compte des enjeux et de la nécessité de changer plus radicalement les règles du jeu, tout en conciliant solidarité et adaptation à un monde économique changeant.

### ***L'impact du vieillissement***

Ce qui a d'abord mis à mal le système, c'est le vieillissement accéléré des populations : depuis 1945, l'espé-

rance de vie à la naissance a crû de manière si rapide que les assureurs, démographes et actuaires n'ont pas réussi à anticiper le phénomène. On est loin de l'espérance de vie à 65 ans dont on prétend qu'elle déterminât l'âge de la retraite afin que le moins possible de Français n'en profite. Aujourd'hui l'espérance de vie à 62 ans est de près de 20 ans, elle augmente et cela ne semble pas s'inverser.

Le premier défi des systèmes de retraite consiste dans la mise en place d'un système de type "actuariel" qui permette de coller de manière permanente à l'évolution de la longévité. Ce système qui associe le niveau de la rente à chaque "cohorte" offre l'avantage d'être financièrement sain et politiquement juste : comment et pourquoi accepter que sur la base d'une même durée de cotisation certains reçoivent pendant 20 ans la retraite annuelle tandis que d'autres percevront 22, 23 ans ou plus ?

C'est la première mesure à prendre. En fonction de la date de naissance, la retraite doit avoir une valeur variable conditionnée par l'espérance de vie de la "cohorte". C'est bien ce que l'on a cherché à faire pour les régimes obligatoires, par l'augmentation du nombre de trimestres nécessaires, variation du taux d'appel, valeur du point. La question reste posée aux politiques de savoir si cette gestion « douce » et « peu transparente » reste la meilleure méthode, ou si, par les changements constants, sans règle établie, elle n'entretient pas la défiance vis à vis du système.

Quel que soit le système retenu pour la retraite obligatoire, cette épineuse question devra être tranchée.

### ***De l'intérêt d'une gestion paritaire des régimes complémentaires***

Au-delà de ces interrogations, il faut rendre hommage à la gestion paritaire des régimes de retraite AGIRC-ARCCO qui a permis un ajustement progressif et sans heurts, fondé sur l'accord des partenaires sociaux. Même si l'on peut penser que ces ajustements n'étaient pas suffisants, on peut dire qu'ils sont allés très au-delà de ce qu'aurait pu obtenir une gestion « étatique ». La fusion parfois évoquée des piliers « sécurité sociale » et « complémentaire » pourrait pousser certains à abandonner la gestion paritaire au motif que le nouveau système mêlerait solidarité et paritarisme.

Le système à venir doit trancher la question de l'ajustement des prestations dans le temps. Nous recommandons la mise en place d'un système de décision transparent, seul conforme au traitement responsable et durable de la retraite de nos concitoyens.

### ***Faut-il garder trois piliers ?***

Nombreux sont les pays où la constitution de la retraite repose sur trois piliers. Nous précisons ici ce point, car il entretient parfois des confusions du fait du système très spécifique de notre pays.

Le premier pilier est étatique. Il a vocation à garantir des retraites minimales dans un cadre général de solida-

rité nationale. Dans notre pays, c'est la retraite de la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse.

Les régimes « complémentaires » français (AGIRC-ARCCO) font figure d'exception, à la jointure entre solidarité nationale obligatoire et régime d'entreprise ou de branche. S'ils sont parfois décrits par certains comme des régimes de deuxième pilier (voir ci-dessous), on peut défendre qu'ils n'en ont que partiellement les caractéristiques : pas d'entreprise garante des engagements de manière formelle, vision désormais largement unifiée au niveau national, unification encore accrue après la fusion AGIRC et ARCCO.

A l'inverse dans de nombreux pays, le second pilier est constitué par des régimes souscrits dans le cadre d'une entreprise ou d'un groupe professionnel. Ce sont les fameux « fonds de pension » (« pension funds »), capitalisés et comptant sur l'entreprise pour garantir les prestations à long terme, en particulier dans le cas des régimes à "prestations définies". Ce sont aussi les contrats d'assurance collective souscrits par l'employeur en accord avec les salariés pour compte de tout ou partie de l'entreprise. La France, si elle ne possède pas de « pension funds », possède une gamme riche de produits collectifs (art.83) souscrits dans le cadre de l'entreprise. Ce sont ces produits qui constituent notre « pilier 2 ».

Le troisième pilier regroupe les solutions individuelles d'épargne souscrites directement par les particuliers, dans un cadre qui peut être éventuellement collectif,

organisé par l'employeur mais pas obligatoire (exemple du Plan d'Épargne pour la Retraite Collectif, Perco). En matière purement individuelle, l'exemple français le plus significatif est le contrat d'assurance vie qui possède à lui seul des réserves de près de 1.500 milliards d'euros à la fin 2017, patiemment accumulées au cours du temps.

Dans ce cadre et à l'inverse des autres pays, la France peut s'offrir le luxe de réfléchir au rôle des entreprises dans la constitution des retraites.

### ***Les sociétés sont de plus en plus « mortelles »***

Née dans les pays « du Nord », l'idée du deuxième pilier « pension funds » qui confie à l'entreprise un rôle important dans la constitution de la retraite est peut-être une idée datée.

Adaptée à un monde où l'emploi et les sociétés sont stables, elle ne peut plus remplir son rôle dans un monde que caractérise la rapidité des changements.

Nous évoquerons ici l'inadéquation entre l'évolution du monde moderne et cette forme de financement de la retraite. Une étude récente américaine soulevait le paradoxe d'une espérance de vie des sociétés inférieure désormais à celle des individus. En un mot, les salariés se trouvent face à des entreprises qui mourront plus vite qu'eux et ne pourront leur assurer un emploi à vie. La conclusion s'impose d'elle-même : la carrière à vie dans la même organisation ne sera plus guère que l'apanage des fonctionnaires ou d'un nombre limité de personnes. Les autres dépendront pour leur emploi d'un nombre croissant d'employeurs. Ils seront alternativement

indépendants, salariés, et fonctionnaires au cours de leur vie professionnelle.

Or la disparition d'une entreprise ou son absorption peut emporter avec elle les droits acquis dans les « pension funds », même si le scénario le plus noir, la disparition des droits, n'est certes pas fréquent du fait des mécanismes de provisionnement des fonds et de garanties inter-entreprises. Mais la crise de 2008 et ses conséquences aux États-Unis notamment forcent la vigilance et la prudence.

### ***Les secteurs d'activité sont aussi mortels***

À un niveau plus macro-économique, attacher les droits futurs à un secteur ou un sous-secteur d'activité porte le risque de diminution de ces droits avec le secteur lui-même. C'est par exemple le cas des retraites dans la branche automobile américaine dont la base salariale a été progressivement diminuée par les pertes de parts de marché au profit des japonais ou des allemands, ou encore le cas de la sidérurgie britannique. En revanche, de nouveaux secteurs apparaissent dans le sillage des progrès numériques.

### ***Le « pension fund », machine inégalitaire ?***

Le « pension fund » est une source d'inégalité dans la gestion des systèmes de retraite. Il établit des disparités flagrantes entre ceux qui en profitent, souvent à l'intérieur des plus grosses sociétés, et les autres. Cette disparité est entretenue par une exonération totale ou

partielle de charges sociales, qui affaiblit le premier pilier et donc la retraite fondée sur la solidarité nationale.

Les inconvénients que nous avons mentionnés doivent pousser à tourner le dos au deuxième pilier « pension fund ». Vice versa, la France qui n'a jamais établi ce système doit en rester éloignée et ne pas succomber au chant des sirènes, gestionnaires de fonds et autres banquiers. On remarquera que ces derniers justifient souvent la création des « pension funds » par la récolte de fonds à même d'être investis dans l'économie nationale, et bien moins par l'intérêt pour le cotisant.

Ces constats incitent à ne pas préconiser de deuxième pilier « fonds de pension » en France, ce qui serait courir après une idée déjà dépassée.

### ***Que faire du deuxième pilier « assurance » ?***

Le deuxième pilier comprend aussi des produits de retraite gérés par des assureurs. À la différence des « pensions funds », ces régimes ne sont pas garantis par les entreprises, mais par un assureur auquel elles ont délégué la gestion. Ils sont établis dans le cadre d'accords d'entreprise et on utilise parfois le terme de « régimes de retraite supplémentaire » pour les différencier de l'AGIRC-ARCCO, appelés régimes « complémentaires ».

La volonté de ne pas favoriser les « pension funds » doit-elle englober les régimes de retraite collective confiés aux assureurs ? Dans ce dernier cas, les risques précédemment évoqués sont tempérés par l'externalisation et la gestion au sein d'ensembles diversifiés et

voués à l'épargne long terme que sont les assureurs. En plus, ces régimes sont soumis à la directive européenne « solvabilité 2 », qui réglemente la gestion prudente des entreprises d'assurance, mais qui ne s'impose pas au « pension funds ». Les régimes de retraite d'assurance constituent de ce point de vue une option plus sûre. Toutefois le système n'est pas sans faiblesses. On en mentionnera ici trois.

La première, ce sont les abus auxquels il a donné lieu dans le passé en permettant la constitution au profit de certains dirigeants de « retraites dorées » ou « retraites chapeaux », en franchise de charges sociales et fiscales. Ces retraites défraient régulièrement la chronique à l'occasion du départ plus ou moins mouvementé de tel ou tel patron. Les gouvernements ont souvent recouru à la taxation de ces régimes pour en limiter les excès. On doit avouer que le remède semble de peu d'effet.

La deuxième c'est l'érosion de la base de cotisation sociale, totale ou partielle, associée parfois à ces régimes.

La troisième, c'est la limite à la mobilité constituée par des régimes peu ou pas « portables », c'est à dire que le salarié ne peut « porter » avec lui son compte retraite d'une entreprise à l'autre. Ainsi celui qui quitte l'entreprise perd le bénéfice de ces produits retraite. C'est une conséquence souvent recherchée et voulue par l'employeur qui en a fait un outil de fidélisation des salariés. C'est aussi une conséquence technique de la gestion

long terme des engagements basée non pas sur l'individualisation des comptes mais sur une gestion collective et prospective des contrats, permettant des investissements à long terme.

### ***La portabilité, maître-mot du futur de l'assurance retraite***

Cette absence de portabilité est une faiblesse de tous les régimes que nous avons décrits jusqu'ici dans le deuxième pilier, « pension funds » ou assurances collectives. Elle est aussi intrinsèquement en contradiction avec l'évolution du monde du travail. L'absence de portabilité se conçoit dans un monde où les entreprises sont pérennes et, où l'emploi offre une certaine stabilité. Or, ces deux composantes, comme nous l'avons écrit plus haut, semblent d'un autre âge, loin de la « start-up nation » dont parle le Président de la République. Par un curieux paradoxe, c'est le système de retraite « publique », sécurité sociale et AGIRC-ARCCO qui gère au mieux l'impératif de portabilité. Le système unifié des trimestres, tant sécurité sociale que AGIRC-ARCCO, permet la portabilité générale des régimes d'une entreprise à l'autre et la continuité entre tous ces régimes. L'ensemble des trimestres accumulés par nos concitoyens dans les différents secteurs de l'économie au cours de leur carrière va compter à part égale pour l'attribution des droits à la retraite. Curieusement, les régimes établis par des entreprises privées n'ont pas réussi à résoudre correctement le problème de la portabilité. Nous avons rapidement évoqué les raisons historiques

qui l'expliquent : diversité des secteurs, relative stabilité des salariés restant dans la même branche voire la même entreprise, volonté des entreprises de fidéliser leurs salariés.

Le défi d'une retraite adaptée au XXI<sup>e</sup> siècle demeure celui d'offrir cette portabilité rendue nécessaire par les évolutions de l'économie moderne, les carrières multi-entreprises, multi-statuts voire multi-pays, avec la personnalisation des engagements. Il n'apparaît pas que ce puisse être réalisé par le deuxième pilier « fonds de pension » tel que conçu dans les pays nordiques. La France doit évidemment profiter de la chance historique de n'y avoir pas goûté pour éviter aujourd'hui d'y succomber. La même réflexion pourrait sans doute être faite en matière de retraite collective d'entreprise qui, à y regarder de près, présente des inconvénients tant en matière d'équité que d'érosion de la base sociale ou de portabilité.

On notera enfin le succès modéré de cette dernière forme de financement des retraites pour nos concitoyens puisque les contrats « retraite entreprise » représentent, en fait, 6 milliards de cotisations annuelles, 5 milliards de prestations et des réserves totales de l'ordre de 111 milliards (source Fédération Française des Assurances, année 2017). À titre de comparaison, la totalité des réserves d'assurance vie est de 1500 milliards en 2017. Quant au « pilier 1 », il paie près de 400 milliards de prestations chaque année à nos concitoyens, soit 80 fois plus que le « pilier 2 ».

Le deuxième pilier « retraite collective » pourrait être progressivement supprimé du fait de ces inconvénients et de son faible impact en volume.

### ***Responsabiliser l'effort individuel d'épargne***

Seul l'effort individuel d'épargne de long terme semble à même de répondre aux impératifs d'un système de retraite adapté au monde nouveau. Ce système doit venir compléter le pilier obligatoire et complémentaire (sécu, AGIRC-ARCCO).

L'effort d'épargne individuelle c'est bien le chemin qu'ont déjà choisi nos concitoyens, lassés des tergiversations des politiques en matière de retraite. C'est au contrat d'assurance vie en euro qu'ils ont confié ce rôle. Ce véhicule leur plaît et ils ont continué à lui être fidèles malgré la baisse des rendements.

La sagesse populaire a tôt fait de reconnaître dans ce produit le véhicule presque parfait pour un effort individuel de retraite. La garantie des sommes versées est nécessaire à la poursuite d'un objectif d'accumulation prudente. Il est portable par définition puisque non attaché à une entreprise. Sa disponibilité à tout instant en permet la portabilité d'assureur en assureur par le biais d'un rachat, même si elle est parfois coûteuse fiscalement. Sa mutualisation dans le temps permet une gestion de long terme des engagements et la solidarité entre les générations de souscripteurs. Il mêle donc la mutualisation intergénérationnelle avec la technique de capitalisation des placements des sommes assurées.

Que manquerait-il donc pour améliorer ce produit et en faire le produit retraite encore plus idéal pour nos concitoyens ?

### ***Créer une obligation d'épargne***

D'abord la mise en place d'une obligation d'épargne pour une part des revenus afin de soutenir un effort d'épargne régulier. La part devra être établie en fonction de l'objectif d'accumulation à terme, ainsi que des marges dégagées, par exemple, par la fin du système de deuxième pilier (cf. ci-dessus). C'est la démarche appliquée au Plan d'Épargne Retraite Populaire (PERP), même si l'épargne défiscalisée n'est pas, dans ce cas, obligatoire. À titre de repère, l'effort d'épargne en matière d'assurance vie individuelle se monte pour le moment à près de 5 % du PNB en France, sans doute reparti inégalement selon la situation de fortune. Il paraît cependant difficile de supporter une obligation de 5 % défiscalisée dans le contexte difficile des finances publiques françaises, sa mise en place devra donc être progressive.

L'offre pour placer cet argent est largement diversifiée et, qui plus est, bien maîtrisée par les opérateurs, assureurs et régulateurs, après 40 ans de pratique. Les régulateurs ont une vision plus fine des risques et ont mis en place un arsenal qui en limite l'impact négatif (Loi Sapin2, etc.). Du côté des assureurs, la maîtrise de la gestion a diminué de manière significative les coûts administratifs et aussi de distribution.

Établir une obligation d'épargne individuelle, égale à un pourcentage du revenu annuel serait un bon signal.

### ***Une fiscalité orientée vers le long terme***

Une deuxième nécessité réside dans l'augmentation de la pression fiscale à court terme afin d'allonger la durée de détention. À l'inverse, des mesures prises à la fin de 2017 par le gouvernement, aboutissant à une égalisation de la fiscalité quelle que soit la durée de détention, il serait sans doute opportun de rétablir une fiscalité incitative à la durée de détention dans ce domaine.

Tout le monde y gagnera : l'État, qui augmentera de manière légitime la fiscalité, les compagnies et leurs réseaux, qui pourront continuer à vendre un produit qu'elles maîtrisent bien, l'économie qui bénéficiera d'un horizon plus long de placement, les clients auxquels on montrera encore mieux l'intérêt de l'engagement long terme tout en gardant la possibilité de sortir à court terme, les organismes sociaux dont la base de cotisation ne serait pas érodée.

Rétablir une fiscalité pénalisant les retraits de court terme, taxant fortement les versements et intérêts en cas de sortie anticipée pourrait compléter l'arsenal de la future réforme.

## **Droits à la retraite et CPA : le cadrage idéal - Marie Françoise Leflon**

Réconcilier les promesses présidentielles en matière de retraite, les attentes des actifs futurs retraités, l'exigence des retraités d'un revenu décent, représente incontestablement le défi majeur des décennies à venir. Comment construire un futur régime des retraites plus juste, lisible et sécurisant pour rendre universel un dispositif aux multiples histoires et spécificités ?

### ***Réconcilier les objectifs***

Réformer un régime de répartition qui assure toutes les populations couvertes par un régime de base, puis par des régimes complémentaires voire spécifiques... implique une réflexion longue issue d'un état des lieux, puis une réforme par étapes, voire une simulation de superposition de régimes obligatoires, de répartition ou adossés à une unité de compte commune et en parallèle la conception d'un cadre qui abritera les ressources, puis les prestations du futur régime. Sachant que cette coquille devra répondre aux postulats de base, à savoir : le versement de pensions en rapport avec les cotisations ; l'assurance d'un revenu décent sans que le lien entre durée de cotisations et montant versé ne devienne aléatoire ; et conformément à la Loi du 20 Janvier 2014, rechercher la solidarité entre les générations ainsi qu'entre les hommes et les femmes. Cette réforme pour plus

d'équité devra être audacieuse, courageuse et progressiste.

Dans un tel paysage, après fusion, refonte et réécriture du futur régime, n'y a-t-il pas lieu de réfléchir à un cadre unique dans lequel les futurs droits à retraite deviendraient des droits individuels identifiables, revalorisés puis monétisables et mobilisables selon des modalités contractuelles prévues et mises à jour au sein d'un Compte Retraite ?

L'opportunité d'une telle réforme systémique peut être abordée dans l'esprit du Compte Personnel d'Activité (CPA). En effet, sa structure réceptacle doit pouvoir intégrer le compte retraite, comme cela a été conçu à l'origine pour le Compte personnel de Formation ou celui de la Prévention Pénibilité ou encore, le Compte d'Engagement Citoyen.

Chacun pourrait mobiliser des droits acquis de façon autonome selon ses besoins ou ses aspirations.

Rappel des grandes lignes du CPA (Loi d'Août 2016 et lancement en Janvier 2017).

Le CPA est un outil conçu pour tous les actifs indépendamment de leur statut : secteur privé, agents publics, fonctionnaires, demandeurs d'emploi, travailleurs indépendants, etc.

Les droits sont attachés à la personne tout au long de sa vie et conservés même en cas de changements d'em-

ploi, de statuts, de périodes de chômage. Chacun accumule des droits et peut les mobiliser pour des utilisations variées : acquisition de compétences, VAE, bilans, accompagnement à la création ou reprise d'entreprise.

De manière pratique, un portail d'information permet de connaître ses droits à la formation, de s'informer sur les métiers, de consulter ses bulletins de paie dématérialisés. Une cellule de soutien est à disposition par des services en ligne pour aider la personne à la construction d'un projet professionnel.

Grâce à un point d'entrée unique, l'utilisateur accède à l'ensemble de ses droits qu'il cumule à partir de 16 ans. Des droits renforcés sont conservés et applicables aux personnes ayant des besoins spécifiques prédéfinis, et pourront être abondés.

### ***Un compte retraite dans le CPA***

Dès lors que la structure juridique du CPA existe et est adossée à la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) sous le contrôle de la DGEFP, pourquoi ne pas étendre le rôle de cette structure à la gestion des retraites ?

Les cotisations alimenteraient le Compte Retraite selon les caractéristiques du futur régime et pourraient d'ailleurs être complétées par des régimes spécifiques ou abondées par des Caisses spécialisées (ex. Cadres) selon les règles en vigueur ou selon les compléments de conventions collectives identifiées.

Les droits seraient versés chaque année sur le Compte Retraite de l'Assuré.

La gestion financière des pensions serait calculée par le CDC en fonction des sommes collectées (part salariale et part employeur).

Lors de la prise de la retraite, les points seraient calculés et monétisés sur la base d'une évaluation en fonction de l'âge ou des droits accumulés avec ou sans décote.

Ils peuvent par ailleurs être étoffés par les droits actuels (ou similaires) d'assurances diverses (assurance vieillesse des parents au foyer, majoration famille nombreuse, régimes non contributifs de solidarité maladie, chômage, minima sociaux, etc.).

Dans le même temps, et à plus long terme, ce montage peut être un levier utile à la conception de politiques de l'emploi incitatives pour le maintien des seniors en emploi à temps plein, partiel ou fractionné.

### ***Pourquoi la CDC ?***

Il n'est nul besoin de rappeler le rôle et les missions de ce Groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique. Cette institution financière qui gère par ailleurs une partie de l'épargne dont le Livret A, garantit la sécurité absolue des fonds qui lui sont confiés et concourt au développement de la France sur le long terme.

Son expérience et son développement informatique lui ont permis via le site « [moncompteactivite.gouv](http://moncompteactivite.gouv) » d'assurer en lien avec la DGEFP, la gestion du service en ligne, de l'utilisation des droits du CPA ainsi que la gestion de la plateforme des services en ligne correspondante.

En parallèle de la prise en charge des droits retraite dans une entité CPA, il peut être envisagé la création de fonds d'épargne retraite issus de la Loi Pacte.

Ce cadre concourra par ailleurs à la maîtrise des équilibres financiers durables par une stabilisation du rapport cotisations/prestations pour une redistribution plus sécuritaire. Des modèles existants comme l'ARCCO, l'AGIRC, l'IRCANTEC doivent pouvoir être fusionnés, démultipliés ou transposés aux régimes spéciaux ou à la Fonction publique grâce à la légèreté du dispositif du CPA.

Ainsi une plateforme globale pourrait être ouverte à destination de tous les usagers tant pour l'information que pour le conseil au service de toutes et tous tout au long de la vie professionnelle.

En conclusion, et sans préjuger des options retenues par la future réforme, nous sommes convaincus qu'un cadre protecteur universel pour des droits équitables, mobilisables tout au long de la vie quels que soient les statuts et les parcours professionnels et familiaux et permettant une plus grande lisibilité, est une solution innovante et efficace.

Il va de soi qu'une telle proposition ne peut être réaliste et réalisable que sur une longue durée, étapes après étapes et sur la base des consultations menées en amont avec les services opérationnels des acteurs concernés. D'autant que de nombreux paramètres inclusifs vont émerger de cette future réforme : choix systémique ; fusion public-privé ; structuration de base et complémentaires, répartition de la gestion financière, gouvernance, valorisation du point de référence ... Le

cadre structurel proposé permettrait d'intégrer ces données et rendre la valorisation des droits fongibles au sein de cette coquille du CPA déjà expérimentée. Une première avancée en ce sens sera démontrée par la monétisation des droits, à l'exemple du CPF désormais libellé en euros et non plus en heures.

Dès lors que la CDC peut être le maître d'œuvre d'une telle réforme, le caractère prospectif de notre proposition peut accompagner le déroulé attendu de la réforme des retraites en gestation au profit de toutes et tous dans une société renouvelée.



## **QUELLES SOLIDARITÉS DANS LE NOUVEAU SYSTÈME ?**

### **Carrière longue et pénibilité**

Notre système actuel est miné par de nombreuses inégalités : les derniers chiffres de l'INSEE<sup>2</sup> corroborent le vieil adage populaire : « *pour vivre longtemps, mieux vaut être riche et bien portant* ».

Treize années d'espérance de vie séparent les 5 % d'hommes les plus pauvres des 5 % les plus aisés. Un écart réduit à huit ans chez les femmes. L'INSEE insiste sur l'effet propre du niveau de vie qui en facilitant la prévention et l'accès aux soins peut être la cause de cet écart.

---

<sup>2</sup> « L'espérance de vie par niveau de vie : chez les hommes, 13 ans d'écart entre les plus aisés et les plus modestes » par Nathalie Blanpain - Insee Première n° 1687 - 6 février 2018

Les ouvriers ainsi que, plus généralement, les salariés qui exercent des professions pénibles physiquement ou psychologiquement profitent en moyenne moins longtemps de leur retraite que les autres travailleurs.

Ainsi à 35 ans, un homme cadre peut espérer vivre jusqu'à 84 ans, contre 77,6 ans pour un ouvrier, selon l'Insee (donnée moyenne entre 2009 et 2013), soit plus de six ans d'écart. L'espérance de vie à 35 ans d'une femme cadre est de 53 ans (elle peut espérer vivre jusqu'à 88 ans) contre 49,8 ans pour une ouvrière (qui peut compter sur 84,8 années), soit trois années de différence.

Les inégalités de durée de vie et de qualité de vie entre milieux sociaux résultent certes d'un ensemble de facteurs. Mais les conditions de travail et la pénibilité jouent un rôle important, devant l'accessibilité au système de soins ou les modes de vie.

Chez les hommes, l'écart d'espérance de vie à 35 ans sans incapacité entre cadres supérieurs et ouvriers est encore plus grand que l'écart d'espérance de vie global. Ainsi, l'espérance de vie à 35 ans des cadres sans problème sensoriel et physique est de 34 ans, contre 24 ans chez les ouvriers, soit un écart de 10 ans.

Donc, non seulement les cadres vivent plus longtemps que les ouvriers, mais ils vivent plus longtemps en meilleure santé. Ils bénéficient donc de retraites

beaucoup plus élevées, mais aussi plus longues que les ouvriers.

Ces inégalités d'espérance de vie génèrent des différences de durée passée en retraite : 5,3 années de retraite séparent hommes et femmes et parmi les hommes, les cadres peuvent espérer percevoir leur retraite 2,8 années de plus que les ouvriers. Pour les femmes, à l'inverse, les différences de durée de retraite sont plus marquées entre cadres et ouvrières que les écarts de durée de vie. Leur amplitude est comparable à celle observée dans la population masculine.

Des différences existent aussi selon le type de carrière. Les personnes entrées précocement dans la vie active ont une longévité inférieure au sein d'une même génération.

Ces inégalités de durée de vie ne sont pas corrigées explicitement par le système de retraite, comme le rappelle le COR. Néanmoins, les régimes en tiennent implicitement compte, à travers notamment les départs pour raison de santé ou d'incapacité (inaptitude/invalidité). Le rôle important joué par la durée d'assurance dans la liquidation des droits à retraite permet aussi, indirectement, de réduire les inégalités de durée en retraite, dès lors que les personnes qui ont la plus faible espérance de vie commencent leur carrière plus tôt ou connaissent moins d'interruption de carrière.

Le dispositif de carrières longues vise ainsi à tenir compte des différences de situation entre les ouvriers qui ont commencé à travailler tôt et les cadres qui ont commencé plus tard. Pour en bénéficier, l'assuré doit remplir trois conditions :

- avoir commencé à travailler avant 20 ans ;
- avoir validé au moins 4 ou 5 trimestres avant 16 ans, pour un départ en retraite anticipé avant 60 ans, ou avant ses 20 ans pour un départ en retraite anticipé avant 62 ans ;
- avoir effectivement cotisé au moins autant de trimestres que la durée d'assurance minimale requise sur la période globale de sa carrière, tous régimes de base confondus.

Une telle dérogation à l'âge minimal légal doit être maintenue avec un bon niveau de pension (bonification gratuite).

Le second dispositif, qui tient compte des différences de métiers exercés, est celui de la prise en compte de la pénibilité.

Les réformes de Nicolas Sarkozy en 2010 et de François Hollande en 2014 ont comporté plusieurs mesures pour intégrer la pénibilité de la carrière dans le calcul des droits à la retraite. La loi du 9 novembre 2010 a ainsi prévu la possibilité de partir à la retraite à 60 ans et à taux plein en cas d'incapacité permanente liée à une carrière pénible. C'est une mesure réparatrice, qui a

bénéficié à un peu moins de 3 500 personnes en 2013 (soit 0,5 % des nouveaux retraités de l'année).

La loi du 20 janvier 2014 a créé le compte personnel de prévention de la pénibilité, devenu compte professionnel de prévention (C2P) suite aux ordonnances Macron de septembre 2017. Son but est de permettre aux salariés exposés, au-delà de certains seuils, à certains facteurs de pénibilité répertoriés, d'accumuler des points. Le nombre de facteurs de pénibilité a cependant été réduit en 2017 de 10 à 6 à la demande du MEDEF. Les salariés peuvent utiliser ces points notamment pour améliorer leurs droits à la retraite et partir plus tôt.

La pénibilité se caractérise par une exposition, au-delà de certains seuils, à un ou plusieurs facteurs de risques professionnels pouvant laisser des traces durables, identifiables et irréversibles sur la santé.

Pour être prise en compte, la pénibilité doit avoir une intensité et une durée minimales. Ces valeurs minimales sont évaluées en prenant en compte des moyens de protection collective ou individuelle mis en œuvre par l'employeur. La pénibilité peut être liée aux rythmes de travail, à un environnement physique agressif ou à des contraintes physiques importantes.

La situation actuelle est insuffisante car elle exclut du dispositif certaines catégories de salariés. La réouverture du débat sur la pénibilité est donc urgente et sera un

des marqueurs progressistes de la réforme avec deux objectifs : élargir les critères actuels et étendre le dispositif dans les fonctions publiques au-delà des seules catégories actives.

### **Femmes et retraite : quels enjeux pour la réforme à venir ? - Véronique Des-cacq, Emmanuelle Myoux, Olga Tros-tiansky**

La réforme des retraites annoncée par le Président de la République peut-elle être une opportunité pour créer les conditions d'une égalité réelle entre les femmes et les hommes avant et pendant la retraite ?

Si l'activité salariée des femmes sur le marché du travail a largement augmenté au cours des dernières décennies, les chiffres restent sans appel : en 2016, la pension moyenne de droit direct des retraité.e.s s'élevait à 1 091 euros par mois pour les femmes contre 1 891 euros pour les hommes. Soit une différence de 800 euros et 42 % en défaveur des femmes.

Des réformes ont déjà eu lieu ces dernières années mais en retardant les possibilités de départ en retraite, elles ont généralement pénalisé les femmes qui ont majoritairement des carrières incomplètes.

Aussi, il convient de faire preuve de vigilance pour que la réforme à venir ne pénalise pas davantage les femmes. On peut également avoir l'ambition de faire de ce projet une opportunité pour améliorer la situation économique des femmes, lutter plus efficacement contre les inégalités d'aujourd'hui, permettre plus d'autonomie dans les parcours de vie et de carrière.

La retraite aujourd'hui : un empilement de régimes et de règles qui entrave la prise en charge de la question de l'égalité femmes-hommes

Le système de retraite actuel par répartition est contributif, c'est-à-dire que les pensions des retraité.e.s sont proportionnelles aux cotisations versées au cours de leur carrière, leur « contribution » au système. La pension dépend des montants cotisés et de la durée pendant laquelle on a cotisé. Des dispositifs de solidarité viennent compenser des niveaux de revenu faibles (minimum contributif/minimum garanti/minimum vieillesse), des interruptions de carrière (naissance d'un enfant, maladie, chômage, etc.), des charges familiales (majoration de pension 3 enfants, les pensions de réversion). Ces dispositifs sont particulièrement utiles pour les femmes car ils permettent d'améliorer les retraites de bon nombre d'entre elles.

Néanmoins, ils demeurent insuffisants à rétablir l'équité femmes/hommes face à la retraite. Surtout, pensés à une époque où les revenus des femmes dépendaient essentiellement du couple, ces dispositifs n'apparaissent

plus adaptés aux besoins sociaux d'aujourd'hui et aux aspirations des femmes.

Il existe 42 régimes de retraite différents, 13 dispositifs de réversion, qui forment un ensemble doublement complexe :

- Les règles de chaque régime sont telles qu'il est difficile de voir quels droits on acquiert ou quels droits on perd au fil de sa carrière. Les arbitrages entre « rester sur le marché du travail » et « prendre un temps pour s'occuper de ses proches », souvent encore réservés aux femmes, sont ainsi difficiles à faire de façon éclairée.
- Même si les durées de cotisation et les dates de départ ont eu tendance à converger ces dernières décennies, les modes de calcul des droits, les conditions de bénéfice de certains dispositifs (réversion, avantages familiaux...) diffèrent sensiblement d'un régime à l'autre. Cela peut susciter des doutes sur l'équité de traitement et génère beaucoup de complexité pour les personnes qui ont changé de statut pendant leur carrière, ce qui est fréquent chez les femmes qui ont en général des carrières moins linéaires.

La reproduction des inégalités, consubstantielle à la construction du système actuel.

En raison de son caractère essentiellement contributif, le système de retraite reproduit les inégalités de carrière entre les femmes et les hommes. Selon le COR, il faudrait attendre 2070 pour que la pension moyenne des

femmes se stabilise autour de 90 % de celle des hommes, du fait des écarts de salaire persistants.

### ***Les inégalités dans le parcours professionnel***

- Les inégalités face à l'emploi : si le taux d'emploi féminin a progressé spectaculairement depuis les années 70, il reste largement inférieur à celui des hommes (67,8 % en 2013 versus 77,2 % pour les hommes). Les femmes subissent particulièrement la précarité et le temps partiel<sup>3</sup>. 30 % des femmes travaillent à temps partiel contre 6 % des hommes. Elles sont surreprésentées pour le chômage en activité réduite et dans le « halo » du chômage, c'est à dire les personnes sans emploi qui ne sont pas comptabilisées dans les statistiques.

Les deux phénomènes perdurent en fin de carrière. Selon les données du ministère du Travail, en 2017, le taux d'activité des personnes âgées de cinquante-cinq à soixante-quatre ans était de 56,9 % pour les hommes et de 53 % pour les femmes. Pour cette dernière tranche d'âge, 34 % d'entre elles travaillent à temps partiel, contre 11 % des hommes. Par ailleurs, les femmes de plus de cinquante-cinq ans sont victimes de stéréotypes tenaces qui rendent plus difficile l'accès à l'emploi. Elles subissent notamment des discriminations liées au physique, mêlant genre et âge.

---

<sup>3</sup> Lemière S (2013) *l'accès à l'emploi des femmes, une question de politiques ...*

- Les inégalités de salaire se réduisent difficilement : les statistiques sont implacables, les femmes perçoivent en moyenne 24 % de rémunération annuelle brute de moins que les hommes. Un tiers s'explique du fait du temps partiel, un autre tiers par la concentration des femmes dans les métiers à salaires plus bas que ceux des hommes. Mais le salaire horaire accuse aussi une différence de 14 %<sup>4</sup>... Et même à poste, expérience et qualification identiques, les femmes subissent une sous rémunération inexpliquée (estimée de 6 à 9 % selon les études). La présence d'enfants reste un levier discriminant à la baisse des salaires : il touche les plus jeunes femmes car les employeurs anticipent qu'elles pourraient avoir des enfants, les plus anciennes quand elles en ont eu, toutes parce que le salaire féminin est encore plus ou moins consciemment considéré comme un salaire d'appoint du ménage et que certaines femmes elles-mêmes ont parfois du mal à demander des augmentations.
- Les discriminations de carrière s'y ajoutent. Les femmes subissent sur le marché du travail une discrimination liée à une forte spécialisation des activités qui les cantonnent dans des emplois plus précaires et moins rémunérés. La spécialisation des filières commence dès l'école, se poursuit lors des études et se retrouve dans les parcours profession-

---

<sup>4</sup> DARES Analyses n°15

nels. Cette spécialisation produit des inégalités à tous les niveaux de la hiérarchie : les fonctions et les filières dites « féminines » se trouvent largement sous valorisées. On le retrouve dans les grilles de classifications. Les métiers de l'accompagnement et du soin tout comme ceux de l'administration sont moins bien situés dans les échelles de classification et par suite moins payés que les filières techniques et scientifiques où l'école a orienté plutôt les garçons. Cette dichotomie existe dans le public comme dans le privé.

- L'insuffisant partage des tâches domestiques et familiales (et de dispositifs y incitant) impacte directement la carrière des femmes : interruptions d'activité et temps partiels sont en général l'apanage des femmes<sup>5</sup> qui portent aux trois quart la deuxième journée de travail. Ces réductions de temps de travail sont souvent subies : par manque de places d'accueil de la petite enfance ou par norme sociale, les femmes « doivent » garder les enfants. S'engage aussi un cercle vicieux : puisque les femmes ont souvent les revenus inférieurs dans le couple, le choix se porte plus facilement sur elles que sur leur conjoint pour un congé parental ou un temps partiel. En entreprise, puisqu'elles risquent de prendre un congé parental ou un temps partiel, on leur confie moins de responsabilités professionnelles, on les paie moins... La répartition des tâches et des

---

<sup>5</sup> COR séance plénière du 21 janvier 2019

responsabilités dans les couples n'est donc pas un des sujets mineurs de cette réforme !

### ***Des conséquences sévères pour les femmes<sup>6</sup>***

- Elles ont plus de mal que les hommes à atteindre les durées de cotisation nécessaires pour liquider leur retraite à taux plein, elles partent donc en moyenne plus tard : dans les générations 1930 à 1942 près de 30 % des femmes, contre 7 % des hommes, sont parties au-delà de 65 ans afin d'avoir une retraite complète.
- L'écart de pension diminue au fil des générations grâce à l'entrée des femmes sur le marché du travail, mais leurs pensions demeurent très sensiblement plus faibles en moyenne que celle des hommes : 42 % d'écart en 2016. Même en intégrant les réversions, l'écart reste à 25 %. Quant au niveau de vie des femmes à la retraite (qui prend en compte l'ensemble des revenus et prestations sociales, la fiscalité, la structure du ménage...) il est inférieur d'environ 5 % à celui des hommes. Un écart qui s'explique essentiellement par le plus faible niveau de vie des personnes qui ne vivent pas en couple : 14 % de moins pour les femmes seules de plus de 65 ans.
- Elles sont plus souvent que les hommes dans les dispositifs des minima sociaux. Les femmes consti-

---

<sup>6</sup> Rapport annuel du COR juin 2018

tuent plus de la moitié (56,4 % en 2012) des allocataires de l'ASPA (minimum vieillesse).<sup>7</sup>

### ***La construction du système de retraite : entre compensation et cristallisation des inégalités***

Notre système de retraite actuel provient d'un double héritage : des régimes de retraite du XIX<sup>e</sup> siècle, organisés par profession (mineurs, SNCF, etc.) et l'apport du Conseil National de la Résistance qui en 1945, avaient pour ambition de mettre en place un régime universel. Ses caractéristiques sont très marquées par la société de l'époque avec un système patriarcal dont la base est la famille traditionnelle : les revenus du mari constituent principalement ceux du ménage. Lorsque la femme travaille, son salaire est considéré comme un salaire d'appoint. Les mariages sont nombreux, les divorces rares, il n'y a quasiment pas de familles monoparentales, l'espérance de vie en retraite est réduite. Il s'agit alors de protéger les veuves de la pauvreté (régime général), voire de leur garantir un certain niveau de vie (régime des cadres ou de la Fonction Publique).

De surcroît, après-guerre, il convenait d'encourager la natalité. Les régimes de retraite soutiennent donc les familles nombreuses avec des majorations de pensions pour enfants qui ne ciblent que les familles de 3 enfants et plus.

Le marché du travail était moins marqué par la précarité, le modèle du travailleur qui fait toute sa carrière et

---

<sup>7</sup> Rapport Fragonard février 2015

progresses dans la même entreprise est valorisé. Le système ne compense qu'en partie les interruptions de carrière et ne prend pas en compte le développement du temps partiel et des contrats courts : il favorise donc les carrières complètes ascendantes qui bénéficient principalement aux hommes : les parcours précaires touchent 68 % des femmes vs 32 % des hommes.

Cependant le système prévoit des niveaux minimums de pensions destinés à lutter contre la pauvreté des personnes âgées. De fait, ce sont ces dispositifs qui protègent aujourd'hui massivement les femmes dont la carrière a été accidentée, avec souvent de faibles revenus.

- Les droits familiaux : des avantages consentis... à certains parents. Ils représentent environ 8 % de la masse des pensions de droits propres de l'ensemble des retraité.e.s en 2008<sup>8</sup>. Ils bénéficient à 80 % aux parents de familles nombreuses et aux deux tiers aux mères. Ils couvrent une très grande majorité de femmes (moins de 10 % des femmes ne bénéficient d'aucun droit familial en 2013 ; ce sont celles qui n'ont pas eu d'enfant). Ils permettent d'augmenter les pensions de droits propres des mères de 16 %.

---

<sup>8</sup> Chiffre plus récent : en 2012, les droits familiaux représentaient 6,7 % de l'ensemble des pensions de droits propres des retraité.e.s selon la DREES (mais des différences méthodologiques dans les estimations entre le COR et la DREES existent).

- Les majorations de durée d'assurance ou MDA consistent à compenser l'impact des enfants sur la carrière en validant des durées d'assurance. Ces droits sont attribués au titre de la maternité, l'adoption, l'éducation des enfants. Ils ne sont plus (depuis 2004 dans la Fonction Publique et 2010 dans le privé) strictement réservés aux femmes.

Ces majorations valident des périodes de cotisation additionnelles : 8 trimestres par enfant dans le secteur privé, 4 trimestres dans le secteur public. Par conséquent, elles permettent en cas de carrières incomplètes d'avancer l'âge de départ en retraite et d'atteindre le taux plein sans attendre 67 ans. Elles ont un effet indirect sur le montant de la pension puisqu'elles permettent d'éviter d'éventuelles décotes et d'améliorer le coefficient de proratisation (calcul de la pension au *pro rata temporis* de la carrière).

Elles améliorent de 7 % en moyenne le niveau des pensions de plus de 2/3 des femmes.

Ces dispositifs sont indispensables pour compenser les aléas de carrière subis principalement par les femmes du fait de l'arrivée des enfants. Mais les règles d'attribution sont complexes, différentes d'un régime à l'autre, ce qui crée de l'iniquité et de la complexité pour les poly-pensionné.e.s.

Enfin, dans le secteur privé, ils ne permettent pas d'acquérir des points dans les régimes complémentaires

- L'AVPF, Assurance Vieillesse pour parents au foyer concerne les parents au foyer ayant arrêté ou réduit leur activité professionnelle. Créée en 1972 pour les familles ayant un jeune enfant (moins de 3 ans) ou au moins 4 enfants à charge, elle s'est transformée... et complexifiée au fil du temps. C'est la branche famille qui verse des cotisations à la CNAV permettant de valider des trimestres sur la base de la valeur du SMIC (temps plein ou partiel). Elle n'est donc pas incluse dans le budget retraite. 92 % des affilié.e.s sont des femmes. L'AVPF bénéficie essentiellement aux parents d'enfants de moins de 3 ans (2/3), ou de familles d'au moins 3 enfants (1/3). Le dispositif permet essentiellement d'atteindre plus rapidement le taux plein et d'améliorer le coefficient de proratisation (voir ci-dessus). Dans 85 % des cas il permet d'améliorer le montant de la pension.

L'AVPF ne permet pas l'acquisition de points dans les régimes complémentaires.

Elle a un effet paradoxal sur les carrières des femmes, en constituant une incitation à l'éloignement du marché du travail pendant de longues périodes. A l'extrême, une mère de trois enfants dont l'espacement des naissances

est de trois ans pourrait se trouver en AVPF pendant 12 ans...

- Les majorations de pensions pour enfants ne sont attribuées qu'aux personnes ayant eu et/ou élevé au moins 3 enfants. Elles ne concernent pas les professions libérales. Elles bénéficient à chacun des deux parents. Elles sont proportionnelles à la pension (mais plafonnées dans le privé). Plus de 40 % des parents retraités perçoivent ces majorations. Pour ces derniers, elles représentent en moyenne 126 euros pour les pères, 62 euros pour les mères.

Ces mesures qui visaient à la fois à soutenir la natalité, le niveau de vie des familles nombreuses et la « perte de chance » des familles nombreuses à se constituer un capital (épargne, immobilier, etc.), posent un problème global d'équité : elles bénéficient davantage aux hommes puisqu'elles sont proportionnelles aux retraites et que ces derniers ont des pensions plus élevées. En volume global, elles bénéficient à 65 % aux pères. Il existe aussi des disparités entre les régimes : de 10 % dans le privé, leur taux augmente avec la taille de la famille dans le public et les régimes spéciaux. Surtout elles se révèlent de plus en plus inadaptées aux réalités socioéconomiques actuelles : ciblées sur les familles nombreuses, elles « oublient » les nouveaux foyers de pauvreté que sont les familles monoparentales.

- Les droits conjugaux : une contribution majeure au XX<sup>e</sup> siècle. Il s'agit des pensions de réversion. Elles sont considérées, non pas comme de la solidarité, mais comme un droit dérivé du droit à pension, accordé en cas de décès, à un.e ayant droit (conjoint.e, ex conjoint.e, voire enfant mineur ou à charge dans certains régimes). Les montants en jeu méritent que l'on vérifie l'équité du système : 34 milliards d'euros, 11 % de la masse totale des pensions, 1,5 point de PIB.

Ces droits apportent une contribution majeure aux revenus des veufs et veuves : 4,4 millions de personnes en bénéficiaient fin 2017, 89 % sont des femmes. La réversion représente 23 % de la retraite des femmes (93,6 % des masses financières consacrées à la réversion).

Mais ils sont d'une grande diversité, avec 13 dispositifs différents, et d'une grande complexité : certains comportent des conditions d'âge, de ressources, de remariage ... d'autres pas. Les montants diffèrent (50%, 54 %, 60 % ... de la pension initiale). Sans parler des cas de séparations et de remariages qui entraînent des conséquences différentes en fonction des régimes ... et de sérieux casse-têtes entre ex-conjoint.e.s !

Cette complexité génère en premier lieu de l'iniquité. Entre le privé et le public puisqu'il n'y a ni condition d'âge ni de ressources dans la Fonction Publique. Pire encore, dans le régime de base du privé, la réversion est accordée sous conditions de ressources, mais pas dans

les complémentaires, ce qui rend le dispositif anti redistributif entre les hauts revenus et les bas revenus.

Surtout, cela ne correspond plus aux modes de vie et de conjugalité actuels. Environ 1/3 des personnes de plus de vingt ans ne sont pas en couple et parmi celles qui le sont, ¼ ne sont pas mariées. 20 % des personnes âgées de 26 à 65 ans en 2013 avaient connu plusieurs unions et cette proportion augmente avec les générations. En 2015, pour 100 mariages, on compte 45 divorces.

La réforme à venir : contribuer à l'égalité entre les femmes et les hommes.

L'instauration d'un nouveau système de retraite devra expressément s'accompagner de mesures destinées à corriger les inégalités entre les femmes et les hommes. Mais aussi prendre en compte le fait que l'amélioration de la situation économique des femmes retraitées ne se fera pas sans une amélioration de leur condition économique avant la retraite. Comment rendre les règles de calcul des retraites, pour la part contributive liée au salaire, plus juste ? Quel rôle et quels objectifs pour les droits au titre de la solidarité ? Notamment, quels droits familiaux seront accordés ? Et comment corriger les inégalités en amont ?

Penser la retraite, c'est aussi s'interroger sur le type de relations que nous voulons entre femmes et hommes dans la société de demain.

- Corriger les inégalités professionnelles entre les femmes et les hommes en amont de la retraite. Il faut donc en priorité corriger les inégalités professionnelles entre les femmes et les hommes en amont de la retraite. Corriger en tout premier lieu les inégalités qui s'égrènent au long du parcours professionnel : embauche, formation, mobilité professionnelle, flexibilité du travail, équilibre des temps de vie, promotion et évolution de carrière... Mais aussi corriger les à-côtés de la vie au travail :

- **Inciter au partage des responsabilités familiales.** Il faut reconfigurer les dispositifs de congés parentaux en réduisant leur durée qui éloigne les femmes trop longtemps de l'emploi, en incitant davantage au partage de ces congés entre conjoint.e.s ( pour s'occuper des enfants en bas âge, mais aussi des adolescent.e.s, personnes en situation d'handicap et parents dépendants) et en améliorant leur indemnisation.
- **Favoriser la généralisation urgente de l'accès à des modes d'accueil abordables dès la petite enfance,** cela sur tout le territoire (villes et monde rural) et pour tous les types d'horaires de travail. C'est le premier facteur d'accès des femmes à l'emploi. La garde des enfants est par ailleurs, un motif récurrent du recours aux emplois précaires, à temps partiel (et pose par là-même la question du « salaire d'appoint » féminin),

aux conditions de travail pénibles (horaires décalés, travail de nuit) des femmes notamment en situation de monoparentalité.

- Principes et orientations

Aller vers le renforcement des droits directs

- Dans la même perspective de réduction des inégalités, l'instauration d'un nouveau système de retraite devra absolument s'accompagner de mesures destinées à renforcer l'acquisition par les femmes de droits directs que ce soit par le marché du travail ou par des dispositifs permettant de compenser des interruptions de carrière (naissance d'un enfant, congé parental, etc.), des charges familiales... Il s'agit là encore d'un enjeu essentiel pour améliorer la situation économique des femmes, aujourd'hui fragilisée par un système qui doit nécessairement évoluer pour leur permettre de gagner à la retraite plus d'autonomie financière.
- Prévoir une transition longue entre les deux systèmes
- Les choix des individus et des couples quant à leur carrière ou la répartition des responsabilités et des temps au sein de la famille ont été faits très en amont du moment de leur départ en retraite, en tenant compte de l'environnement social, culturel

et surtout légal du moment. C'est pourquoi, la transition vers le régime universel par points doit être progressive, notamment pour la transformation des droits conjugaux et familiaux qui rééquilibrent en partie les retraites plus faibles des femmes. Elles ne doivent pas être pénalisées davantage rétroactivement.

- La situation des retraité.e.s actuel.le.s doit être sanctuarisée.
- L'enjeu de la gouvernance
- Conçu pour assurer la stabilité à long terme du système de retraite, le régime universel devra néanmoins s'adapter aux évolutions sociétales comme aux enjeux démographiques et économiques.
- La gouvernance du régime aura la responsabilité majeure de son équilibre économique et social. Elle statuera sur l'évolution éventuelle de ses paramètres et de ses dispositifs de solidarité : la question de l'égalité entre les femmes et les hommes y demeurera donc un enjeu essentiel. La gouvernance devra s'attacher à être paritaire et à inclure des organisations en charge des questions d'égalité.
- L'accès à l'information
- Organiser l'information des salarié.e.s sur l'impact retraite de leurs décisions de temps de travail devient un point crucial.

Cette information pourrait se faire par les employeurs et par les services de l'État chargés de l'emploi : tout au long de la carrière, il s'agirait d'informer chaque personne sur les conséquences des choix d'organisation de son temps de travail (temps partiel, congés divers ...) sur la retraite, afin qu'elle puisse faire des choix éclairés, a fortiori dans un système à points.

- Quelques questionnements :

- Mieux compenser les interruptions de carrière. Pour l'avenir, il faudra compenser les interruptions de carrière (chômage, maladie longue durée, maternité, congé parental, congé paternité) par une attribution de points qui tiendra compte de la perte de cotisation subie.

Parmi les vigilances à avoir en tête : la question du temps partiel. Comment déterminer si le temps partiel est subi ou choisi ? Ou choisi par défaut car la situation extérieure (par exemple l'absence de mode de garde), qui n'incombe pas légalement à l'employeur, peut obliger la personne à prendre un temps partiel...

- Les droits familiaux

Ils doivent être maintenus, en tant que mécanismes de compensation, tant que les inégalités qui touchent les parents pendant la carrière, aggravent significativement les inégalités de

revenus des femmes. Ils devront inciter au maintien dans l'emploi et combiner solidarité de revenu et égalité entre les femmes et les hommes.

- Les droits conjugaux

La réversion ne peut évoluer qu'en laissant le temps aux couples et surtout aux femmes pénalisées par l'arrivée des enfants de sécuriser leurs futurs revenus en retraite (par exemple elle pourrait s'appliquer à partir des générations 90, dont l'impact de naissance du premier enfant arrive maintenant).

Une uniformisation des règles de réversion entre les différents régimes constituerait déjà un progrès notable en termes d'équité et de lisibilité.

Si les interruptions de carrière étaient évitées, et bien compensées, les femmes y gagneraient en autonomie et la réversion deviendrait moins incontournable pour l'avenir... mais après une longue période de transition, articulée à l'évolution quantitative et qualitative de l'emploi des femmes, évaluée par le comité de suivi des retraites.

- La question de l'âge de départ

Dans un système en points, on ne raisonne plus ni en âge de départ à la retraite, ni en durée de cotisation. C'est le nombre de points acquis qui détermine le montant de la pension, et permet de maintenir un niveau de vie correct à la retraite : d'où l'importance des compensations pour les femmes.

En théorie, il n'est donc pas obligatoire de fixer un âge légal de départ.

A contrario, on sait par l'expérience des pays qui ont ce système, que sans âge légal, les personnes ont tendance à arbitrer en faveur d'un âge de départ précoce plutôt que d'un niveau de ressource plus important en retraite. Cette situation a des conséquences non négligeables sur le niveau de vie des retraités à long terme.

On a coutume de dire que l'allongement de la durée de carrière pour atteindre la retraite à taux plein pénalise plutôt les femmes qui ont des carrières plus accidentées... c'est moins vrai pour le recul de l'âge puisqu'on a vu plus haut que les femmes partent plus tard pour avoir une carrière complète (1,3 an de plus que les hommes en moyenne).

- Relever les minima de pensions

Près de la moitié des femmes retraitées touchent un minimum de pension inférieur au seuil de pauvreté. Les minima jouent un rôle essentiel dans la lutte contre la pauvreté des femmes. Une meilleure articulation entre les minima contributifs (MIGA et MICO) et l'ASPA (ex minimum vieillesse) serait nécessaire, avec des minima contributifs proches du SMIC.

## **Minima de pension et minimum vieillesse - Jean-Pierre Caffet**

Dans le système français actuel, les revenus des personnes à la retraite sont garantis par deux types de dispositifs :

- des minima de pension accordés sur **une base contributive et individuelle** par les régimes de retraites de base.
- un minimum social, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), nouvelle dénomination du « minimum vieillesse », attribuée en fonction des ressources du ménage, à partir de 65 ans ou de l'âge légal de la retraite en cas d'invalidité ou d'inaptitude (62 ans à partir de la génération 1955)

La création d'un système universel de retraite à points va modifier les mécanismes d'attribution de ces prestations et, au-delà, incite à s'interroger sur l'avenir de ces dispositifs de solidarité dans ce nouveau cadre.

### ***L'état actuel des dispositifs en faveur des personnes âgées à faible revenu.***

- Les minima de pension.

Les principaux régimes de base (régime général et régimes alignés, régime des fonctionnaires, régime des non-salariés agricoles) prévoient des pensions minimales réservées aux salariés et professionnels ayant cotisé sur

des salaires ou des revenus très faibles, en relevant, sous certaines conditions, les pensions « contributives », c'est à dire servies en contrepartie de cotisations passées, à un niveau minimal. Il s'agit du **minimum contributif (MICO)** au régime général et dans les régimes alignés, du **minimum garanti dans la fonction publique**, ainsi que des majorations de pensions et de la **pension minimale de référence** pour les non-salariés agricoles.

- Le **MICO** est attribué aux salariés remplissant des conditions de ressources ainsi que les conditions d'obtention d'une retraite à taux plein, en raison de la durée de cotisations validée ou de l'âge atteint, ou en référence à leur situation d'invalidité ou d'inaptitude. Pour pouvoir y prétendre, un assuré doit, en outre, avoir fait valoir tous ses droits à la retraite dans les régimes de base et complémentaires auxquels il a été affilié et percevoir un montant de pension global inférieur à un certain seuil (1160,04 euros en 2018). Si ce montant est supérieur à ce seuil, le MICO est écrêté partiellement ou totalement en fonction du dépassement.
- Le montant du MICO dit « entier » est actuellement de 7615,94 euros par an soit 634,66 euros mensuels, le terme « entier » correspondant à la situation où l'assuré dispose de la validation de la totalité des trimestres (cotisés ou non) requis pour sa génération (par exemple 166 trimestres pour la génération 1955). Dans le cas contraire, il est proratisé en fonction du rapport entre sa durée d'assurance **validée** et la durée d'assurance requise

pour le taux plein. Par ailleurs, ce montant peut être majoré à 8322, 13 euros soit 693, 51 euros mensuels si le bénéficiaire réunit au moins 120 trimestres **cotisés** dans le régime général. La majoration qui ne peut dépasser 58,55 euros mensuels (693,51-634,66) est soit « entière », soit proratisée dans les mêmes conditions que pour le MICO non majoré, la durée d'assurance cotisée remplaçant la durée d'assurance validée dans le calcul.

La situation est un peu plus complexe lorsque l'assuré a été affilié à plusieurs régimes de base différents, mais les principes demeurent, notamment les conditions de subsidiarité (nécessité d'avoir liquidé tous ses droits à la retraite qui ne doivent pas dépasser un certain montant).

Le MICO assure donc aux retraités une pension minimale différentielle en relevant le montant de la retraite du ou des régimes de base à un montant minimum calculé individuellement en fonction de la durée d'assurance de l'assuré.

On remarquera toutefois que le MICO entier et sa majoration n'obéissent pas aux mêmes logiques. Le MICO entier est accordé sur la base de trimestres **validés** et non forcément cotisés. Il prend ainsi en compte les périodes assimilées et le travail à temps partiel *via* la règle des 150 heures rémunérées au SMIC horaire qui permettent de valider un trimestre d'assurance. Dans cette logique, le montant du minimum est proportionnel à la durée travaillée, mais indépendant de la quotité de tra-

vail. Au contraire, la majoration du MICO ne bénéficie qu'à ceux qui ont effectivement **cotisé** au moins 120 trimestres, selon une logique consistant à réserver le bénéfice du minimum aux travailleurs à temps complet plutôt qu'à temps partiel et à le rendre proportionnel à la période effectivement travaillée. Cette différence est importante pour la transposition des minima de pension dans le futur système universel.

- **Dans la fonction publique de l'État et à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales** (fonctionnaires territoriaux), les règles d'attribution du **minimum garanti** ont été rapprochées de celles du MICO, son bénéfice étant également conditionné au taux plein. Son montant est proratisé, mais le calcul du taux de proratisation diffère selon la durée de services validée et n'est donc pas rigoureusement proportionnel à la durée des services effectifs. Plus précisément, le montant du minimum garanti est calculé sur la base de l'indice majoré 227 des traitements mensuels de la fonction publique (1167,32 euros bruts actuellement) et du nombre d'années de service accompli par le fonctionnaire selon un barème dégressif complexe.

Comme pour le MICO, l'attribution du minimum garanti se fait selon des modalités différentielles. Le montant maximal de ce minimum est plus élevé que le MICO en raison de l'absence de régimes complémentaires dans la fonction publique.

- Le minimum vieillesse (ASPA). En dehors du système de retraite, la solidarité nationale envers les personnes âgées à faible ressources a prévu un minimum social, l'allocation de solidarité nationale aux personnes âgées (ASPA) qui s'est substituée au minimum vieillesse depuis 2007 ainsi que des aides diverses pour le logement, la dépendance.

Pour pouvoir bénéficier de l'ASPA, il faut être âgé(e) de 65 ans ou avoir l'âge légal de la retraite en cas de reconnaissance d'inaptitude au travail ou d'incapacité permanente d'au moins 50 %. Il faut, en outre, résider sur le territoire national, avoir fait valoir l'ensemble de ses droits à la pension et disposer de ressources qui ne dépassent pas actuellement 9 998,4 euros (833,2 euros mensuels) pour une personne seule et 15 552,54 annuels (1 293,54 euros par mois) pour un couple marié, pacsé ou vivant en concubinage (à condition que les deux membres du couple soient éligibles à l'ASPA).

Les années 2019 et 2020 verront une sensible augmentation de l'ASPA (+ 4,2 % en 2019 soit 35 euros mensuels pour une personne seule et 54 euros pour un couple, + 4,0 % en 2020, soit les mêmes augmentations en euros qu'en 2019). Sur la période 2018-2020, l'ASPA aura ainsi été revalorisée de plus de 10 %.

Le montant de l'ASPA est calculé en tenant compte de la différence entre ce plafond de ressources et les revenus du bénéficiaire à l'exception notable de l'allocation logement éventuellement perçue par le bénéficiaire.

Par exemple, une personne seule disposant de revenus de 8000 euros annuels pourra percevoir au maximum 1998,4 euros par an. Il s'agit donc, comme pour les minima de pension, d'une allocation différentielle. Mais contrairement à ces derniers accordés automatiquement par les régimes de retraite, dès lors que les conditions d'attribution requises sont remplies, l'ASPA est quérable (il faut donc en faire la demande pour l'obtenir) et récupérable, dans une certaine limite, sur les successions supérieures à 39 000 euros. Autre différence notable, l'ASPA n'est pas assujettie à l'impôt sur le revenu contrairement aux minima sociaux.

### ***Bénéficiaires, et financement de ces dispositifs.***

En 2016, le MICO concernait 4,9 millions de retraités soit un peu moins de 40 % des bénéficiaires d'une pension du régime général. Environ 25 % des retraités au régime général ont liquidé, en 2015, une pension portée au minimum contributif. Le minimum garanti de la fonction publique a été versé, en 2016, à 5,4 % des agents de la fonction publique civile de l'état et 19,6 % des fonctionnaires territoriaux partis en retraite cette année. A la MSA non-salariés, 15 % des nouveaux retraités ont bénéficié des dispositifs de minima contributifs propres à ce régime. Pour le RSI, seule est connue la proportion de personnes partant en retraite en 2016 et éligibles au minimum contributif : 50 % pour les commerçants et 44 % pour les artisans. A l'exception des fonctionnaires de la fonction publique civile de l'état, ces chiffres témoignent donc de l'importance de ces dispositifs pour une part

significative des actifs. Par ailleurs, les femmes sont davantage concernées par les minima de pensions que les hommes. 60 % de celles qui partent à la retraite en bénéficient contre 40 % pour les hommes. Il en est de même pour les poly-pensionnés par rapport aux uni-pensionnés.

En ce qui concerne l'ASPA, ce sont un peu plus de 550 000 personnes qui l'ont perçue, en 2016. L'amélioration du niveau des pensions a entraîné une diminution régulière du nombre d'allocataires du minimum vieillesse de la fin des années 1960 jusqu'à 2003, puis une décroissance plus faible à partir de 2004. Plus d'un bénéficiaire sur deux est une femme vivant seule (célibataire, veuve ou divorcée), les femmes représentant 70 % des allocataires isolées. De même, parmi les 18 % des allocataires qui ne disposent d'aucun droit propre à la retraite, 75 % sont des femmes.

Malgré l'importance des populations concernées par les minima de pension ou l'ASPA, les montants financiers de dépenses à ces deux titres sont relativement modérés par rapport à la masse des retraites. Les dépenses afférentes aux minima de pensions sont de l'ordre de 9 milliards alors que les versements au titre de l'ASPA atteignent 3 milliards d'euros.

S'agissant du financement de ces dispositifs, celui de l'ASPA est intégralement à la charge du Fonds de solida-

rité vieillesse (FSV)<sup>9</sup>. Pour le financement des minima de pension, une évolution depuis 2011 est à noter. En effet, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, en contrepartie de recettes nouvelles, le FSV s'est vu attribuer une partie du financement du minimum contributif jusqu'alors assuré par les régimes de base (CNAV, RSI, MSA salariés). Jusqu'en 2015, la prise en charge par le FSV était forfaitaire (3,5 milliards en 2011 puis 3,9 de 2012 à 2015), le reste des dépenses continuant à incomber aux régimes de base. Puis, en 2016, elle a été fixée à 50 % des dépenses. Mais la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 a prévu un retour progressif à la situation d'avant 2011, c'est-à-dire à un financement intégral des minimum contributifs par les régimes de base à partir de 2020. La mise en œuvre de la réforme devrait donc coïncider avec cette nouvelle situation.

### ***Quels minima de pension et « minimum vieillesse » dans le futur régime universel à points ?***

Cette question doit être appréhendée de différents points de vue :

- celui des objectifs qu'on veut assigner à la redistribution opérée par les minima de pension et l'ASPA : maintien de ces deux

---

<sup>9</sup> Le Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV) assume notamment la prise en charge forfaitaire des cotisations de retraites au titre de la validation gratuite des périodes non travaillées ou encore, par exemple, du minimum vieillesse.

dispositifs ou suppression de l'un au profit de l'autre ?

- celui des niveaux à fixer pour les minima de pension et le minimum vieillesse et de l'articulation entre ces deux dispositifs.
  - celui des modes de calcul des minima de pension.
  - celui, enfin, du financement de ces dispositifs dans le futur système.
- Les objectifs assignés aux minima de pension et au minimum vieillesse : **suppression de l'un des deux dispositifs au profit de l'autre, fusion dans un seul, ou maintien des deux avec une meilleure articulation entre eux ?**

Si les minima de pension et le minimum vieillesse sont complémentaires, ils obéissent à des logiques différentes.

Les minima de pension visent avant tout à introduire dans le système de retraite une redistribution en faveur des affiliés ayant cotisé sur la base de faibles rémunérations. Ils procèdent du constat que la pension de droit propre acquise au cours de la carrière est insuffisante et la majorent en fonction de la durée de carrière (cf règles exposées dans la première partie notamment sur les paramètres centraux que constituent les durées d'assurance validée et cotisée). Si cette majoration est

insuffisante pour échapper aux critères de pauvreté, les assurés peuvent percevoir en plus le minimum vieillesse jusqu'aux plafonds de revenus en vigueur. Les minima de pension consistent donc en des dispositifs de solidarité attribués en contrepartie de durée d'assurance et de cotisations et faisant partie intégrante des droits propres à la retraite. Ils sont acquis indépendamment de la situation conjugale et patrimoniale des assurés qui en bénéficient, qu'ils vivent ou non dans un ménage pauvre au moment de la retraite. Ce faisant, ils réduisent les inégalités de pension individuelle.

L'objectif principal du minimum vieillesse est de lutter contre la pauvreté des personnes âgées indépendamment du fait que la faiblesse de leur pension de droits propres (certaines peuvent d'ailleurs n'en disposer d'aucun, comme les veuves qui, femmes au foyer, n'ont jamais exercé d'activité et ne disposent que d'une petite pension de réversion) soit due à celle de leurs rémunérations et/ou une carrière courte. Il s'agit donc d'un minimum social, financé par la solidarité nationale, qui tient compte de la situation conjugale et patrimoniale.

Faut-il maintenir ces deux dispositifs distincts, en supprimer l'un au profit de l'autre, comme cela a souvent été proposé ?

- Supprimer le minimum vieillesse au profit des minima de pension reviendrait à priver quasiment de toutes ressources les personnes âgées vivant seules et n'ayant pas ou très peu

travaillé (femmes au foyer, handicapés de naissance, etc.). Ce n'est guère envisageable.

- Ne pas conserver les minima de pension en maintenant le minimum vieillesse aurait pour conséquence de réduire les droits propres des retraités disposant d'une petite retraite personnelle et éligibles, à ce titre, à ces dispositifs, sans pour autant vivre dans un ménage pauvre et ne pas pouvoir bénéficier, pour cette raison, de l'ASPA. Ces retraités ne verraient plus compenser la faiblesse de leurs rémunérations pendant leur vie active et les femmes, notamment, en pâtiraient dans la mesure où les minima de pension contribuent à atténuer les différences de retraite entre hommes et femmes. Les supprimer aboutirait alors à un système qui ne réduirait plus les écarts de pensions entre hommes et femmes autrement que par les droits conjugaux liés au nombre d'enfants et non pas aux écarts de salaires ou de revenus dans la vie active.

Un autre argument plaide pour le maintien des minima de pension. Ces derniers sont censés préserver l'incitation au travail des assurés à faibles rémunérations dans la mesure où ils sont accordés en contrepartie de périodes d'activité validées et/ou cotisées et augmentent avec la durée de la carrière. Au contraire, le minimum vieillesse, assurant un niveau de revenu indépendam-

ment des cotisations versées, n'incite pas au travail. Il est vrai toutefois, qu'à l'heure actuelle, cet argument est pris en défaut pour les personnes vivant seules puisqu'un assuré dans telle situation et ayant effectué une carrière complète au SMIC bénéficie d'une pension comparable au montant de l'ASPA pour une personne isolée qui n'a pas ou que très peu travaillé. Il n'en est pas de même pour les personnes en couple : deux personnes en couple ayant connu une carrière au SMIC atteignent un niveau de vie significativement supérieur aux droits qui leur seraient attribués par le minimum vieillesse.

Les logiques différentes de protection des personnes à la retraite des minima de pension et du minimum vieillesse ainsi que leurs avantages respectifs plaident donc, en première approche, pour le maintien de ces deux dispositifs.

### ***Quels niveaux pour le minimum vieillesse et les minima de pension et quelle articulation entre les deux dispositifs ?***

Si les deux dispositifs devaient être maintenus, il conviendrait de faire en sorte que les montants de minima de pension pour les carrières complètes au SMIC se situent à un niveau supérieur à celui de l'ASPA pour une personne seule, afin de préserver, voire renforcer, l'incitation au travail. Les revalorisations des minima de pension qui en résulteraient pourraient générer une dépense supplémentaire d'autant plus importante pour le futur

système que les augmentations prévues pour l'ASPA dans les prochaines années sont importantes. Ces dernières conduisent naturellement à s'interroger sur son niveau. Le débat est récurrent depuis de très nombreuses années, certaines voix s'élevant pour demander que l'ASPA soit portée au niveau du SMIC soit actuellement 1498,47 euros bruts ou 1153,82 nets alors que son montant maximal est aujourd'hui de 833,2 euros. Une telle augmentation aurait un coût important pour les finances publiques, sans doute de plusieurs milliards d'euros. Mais là n'est pas l'argument le plus important. On peut en effet se demander si une telle mesure serait fondée en équité, au regard de la situation respective des retraités et de l'ensemble de la population française. Un objectif visant à faire en sorte que l'ASPA soit fixée, à un terme à définir, au niveau du seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian des français apparaît plus réaliste.

### ***Quel mode de calcul des minima de pensions dans un système à points ?***

Dans le futur système universel, le mécanisme visant à garantir un minimum de pension à la retraite passera par l'attribution de points gratuits, comme cela se passe actuellement dans les régimes complémentaires à points afin de valider des périodes assimilées. Pour que ce mécanisme soit protecteur vis-à-vis des assurés, il importe qu'il fonctionne sur le modèle du MICO « entier » actuel, c'est-à-dire sur le fondement de périodes validées à un

titre ou à un autre, indépendamment de la quotité de travail réalisée.

Deux solutions sont envisageables :

- Celle d'une garantie annuelle de points. Le mécanisme de minimum de pension garantit alors à l'assuré un nombre minimal de points chaque année, dès lors qu'il a **cotisé ou validé des droits non contributifs** pendant cette période.
- Celle d'une garantie globale de points. L'assuré est garanti d'acquérir un nombre minimal de points sur l'ensemble de sa carrière exprimée selon une unité de temps (années, trimestres, mois, etc.).

Ces deux mécanismes assurent une pension minimale augmentant avec la durée d'activité aux futurs retraités qui acquièrent peu de points du fait d'une faible rémunération. Ils sont rigoureusement équivalents pour un assuré dont la rémunération serait constante tout au long de la carrière (hypothèse purement théorique).

En revanche, ils ne donnent pas les mêmes résultats lorsque la rémunération de l'assuré fluctue fortement au cours de sa période d'activité, le nombre de points acquis au titre des cotisations qu'il verse se situant alors tantôt au-dessous du minimum garanti de points, tantôt au-dessus. Avec une garantie annuelle de points, toute période à faible rémunération (ou la plupart d'entre elles) ouvrira des droits à l'assuré en lui accordant des points supplémentaires jusqu'au minimum garanti.

Avec une garantie annuelle de points, c'est la rémunération moyenne de toute la carrière qui sera prise en compte pour l'attribution des points au titre du minimum de pension. Si cette rémunération moyenne correspond à un nombre de points cotisés supérieurs au minimum, aucune période à faible rémunération ne sera « productrice » de points supplémentaires.

Une garantie annuelle de points est donc à priori plus généreuse qu'une garantie globale sur la durée de la carrière. Elle est aussi plus conforme au fonctionnement général d'un système de retraite à points où les droits sont acquis annuellement en fonction du montant des cotisations versées, sans référence à la carrière, et majorent la pension qui sera perçue, indépendamment du parcours professionnel passé ou futur de l'assuré. A l'inverse, le mécanisme de garantie globale obligerait, pour chaque assuré, à continuer, comme dans les systèmes en annuités, à calculer une durée de carrière ne servant qu'au calcul du montant du minimum garanti. Les avantages d'un système à points (simplicité, lisibilité notamment) en seraient affaiblis.

Au total, sous bénéfice d'inventaire, un système de garantie annuelle de points semble être la meilleure solution à adopter.

### ***Un mécanisme de décote et surcote pour les minima de pensions?***

Pour accéder au minima de pension dans le système actuel, il est nécessaire de liquider sa retraite à taux plein, c'est-à-dire sans décote. Si elle est maintenue, cette condition obligera, à partir de la génération 1955, les bénéficiaires potentiels du minimum à carrière incomplète à attendre 67 ans pour en bénéficier. Elle pourrait donc les conduire, surtout s'ils vivent seuls, ne pouvant pas ainsi compter sur les ressources de leur conjoint, à liquider plus tôt leur pension et perdre ainsi le bénéfice de la garantie minimale de points. Il serait donc préférable que le minimum de pension puisse être liquidé dans des conditions analogues aux droits contributifs, et donc d'appliquer une décote (voire une surcote) comme pour ces derniers. La solution la plus simple consisterait à appliquer les mêmes règles de décote et de surcote aux minima de pensions et aux droits contributifs.

### ***Quel financement des minima de pensions dans un système universel en points ?***

La question posée ici est de savoir si le financement des minima de pension doit être assuré de manière interne par le système universel ou si ce dernier doit bénéficier de ressources externes pour assurer leur versement, par exemple d'impôts et de taxes affectées. Il nous semble que, contrairement à l'ASPA qui ressort de la

solidarité nationale, les minima de pensions relèvent de la solidarité entre actifs et, qu'à ce titre, ils devraient être financés par le système de retraite lui-même, comme ce sera le cas en 2020.

Les minima de pension constitueront un élément particulièrement important du futur système universel de retraite, ne serait-ce qu'en raison de l'ampleur de la population potentiellement bénéficiaire à l'issue de sa carrière professionnelle. Leur maintien dans un cadre totalement ou partiellement unifié apparaît donc comme un enjeu primordial de solidarité entre actifs qui devra concilier un niveau de vie décent à la retraite, une incitation au travail pendant la période d'activité et une prise en compte des mutations des nouvelles formes d'emploi qui ne manqueront pas de survenir dans les décennies à venir. C'est ce défi qu'il faut relever et ce n'est pas le moindre.

### **Les avantages familiaux et conjugaux - Marie Françoise Leflon**

L'un des enjeux de la réforme portera notamment sur le devenir des avantages familiaux et conjugaux qui existent dans les configurations actuelles et qui concourent à la réduction des inégalités et à la lutte contre la précarité.

Ces mécanismes, qui perdurent au fil des réformes engagées par les précédents gouvernements, ont fait l'objet de plusieurs rapports dont celui de Monsieur Fragonard en 2015 qui les a confortés. Il est incontestable que ces transferts qui procurent des avantages bien définis poursuivent des objectifs complémentaires visant à la solidarité intergénérationnelle pour une société plus protectrice. Il s'agit d'assurer au moment de la retraite, une redistribution aux plus bas revenus, de compenser des inégalités liées à des situations familiales douloureuses, à des parcours professionnels brisés, à des carrières heurtées ou à des situations de handicap. Ces droits ont été institués en direction des parents ayant élevé des enfants ou pour attribuer une partie de droits acquis au conjoint survivant.

Certes, ces avantages consolidés dans le temps sont complexes, de natures différentes selon les régimes d'affiliation, et soumis à des critères multiples comme le nombre d'enfants, l'âge du conjoint, la durée des mariages ou le niveau des ressources... Mais il convient d'observer au fil du temps le réel rôle social de ces dépenses au cœur des politiques publiques (par exemple en encourageant indirectement la natalité ou en compensant les inégalités salariales hommes-femmes).

Tous ces sujets sont sensibles et les disparités entre régimes, leur apparente incohérence sont source d'incompréhension. Mais ils doivent être bien évalués avant toute modification ou simplification ultérieure et méritent

donc d'être revisités sur la base de leur nature même : avantages familiaux d'une part et conjugaux d'autre part.

En détail, les mécanismes de solidarité actuels ont été créés pour :

- corriger les déséquilibres des droits à pension, liés à l'existence de charges de famille (il s'agit de compenser l'effet des interruptions d'activité et leurs conséquences en matière de progression de carrière) ;
- pallier le défaut d'épargne pouvant résulter de la charge d'enfant ;
- prendre en compte les frais liés, pour le retraité, à la présence d'enfants ou d'un conjoint sans revenu ;
- rétribuer les personnes qui, ayant eu des enfants, ont contribué à l'équilibre futur des régimes de retraite ;
- garantir des droits acquis par le conjoint ;
- assurer une redistribution aux bas revenus.

Ces avantages sont extrêmement différents selon le régime d'affiliation :

- les avantages familiaux sont variables selon le nombre d'enfants.
- les avantages conjugaux sont conditionnés à l'âge et/ou à la durée du mariage, au

divorce, remariage ou PACS et au niveau de revenu après le décès du conjoint.

### ***Les avantages familiaux***

Étudions les trois principaux avantages familiaux :

- la majoration de pension pour les deux parents d'au moins trois enfants (10,6 milliards d'euros),
- l'assurance vieillesse des parents au foyer (1,9 milliard d'euros),
- la majoration de durée d'assurance pour enfant (5,1 milliards d'euros).`

Il convient de constater que les régimes en partie, se sont adaptés aux modes de vie actuels, notamment face à l'accroissement des familles recomposées.

- Les majorations pour enfants. Elles donnent à chacun des parents, une majoration de la retraite, en général de 10 % dans les régimes de base (15 % dans la fonction publique) ainsi que dans les régimes complémentaires de salariés au titre des enfants (légitimes, naturels ou adoptés, mais également des enfants élevés, y compris sans lien de filiation) que les parents aient ou non interrompu leur activité professionnelle pour les élever. Mais, dans la fonction publique, il est nécessaire d'avoir

pris un congé maternité ou parental ou d'avoir réduit d'au moins 30 % son activité professionnelle. La condition pour obtenir cette majoration est la suivante pour les régimes alignés, la fonction publique et l'IRCANTEC : avoir élevé trois enfants durant 9 ans avant l'âge de 16 ans. Il existe également des majorations dans certains régimes complémentaires pour enfant encore à charge (jusqu'à 21 ans si étudiant ou apprenti) au moment de la prise de retraite.

- L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF). L'affiliation est faite sous condition de ressources et de perception de prestations familiales. Elle est attribuée aux parents inactifs ou qui interrompent ou diminuent leur activité pour élever un enfant jusqu'à l'âge de 3 ans ou un enfant handicapé, mais également pour assister un adulte handicapé bénéficiant de l'AAH ou pour prendre un congé en tant qu'aidant d'une personne âgée dépendante.

La cotisation qui est à la charge de la CNAF ouvre des droits à retraite dans le régime général quel que soit le régime antérieur de cotisation du demandeur.

- La majoration de durée d'assurance (MDA). Elle permet de valider des trimestres supplémentaires ou d'octroyer des points gratuits dans certains régimes d'indépendants : pour les salariées du

secteur privé, validation d'un an par enfant pour la mère au titre de la maternité plus un an par enfant pour l'éducation avec partage optionnel entre la mère et le père pour les enfants nés après 2010. Il n'existe pas de majoration supplémentaire au titre des retraites complémentaires.

Pour les salariées du secteur public (à l'exception de la SNCF), ces majorations sont d'un an par enfant.

La description de ces avantages et le constat de leur disparité conduisent, en amont d'une réforme de fond, à une réflexion générale de nature à suggérer des évolutions constructives. En effet, on ne peut que constater les multiples inégalités entre les régimes. Il s'agit, rappelons-le, de sujets sensibles qui touchent les familles les plus modestes, et surtout, les femmes.

- *Propositions d'évolutions pour une harmonisation et les quelques questions qu'elles posent :*

- Les majorations de pension pour éducation d'enfant

Il apparaît indispensable d'intégrer dans la réforme un socle d'avantages familiaux et conjugaux qui contribue de manière objective à la lutte contre les inégalités de statut, de situation, de précarité et donc de dignité. Ceci n'est pas incompatible avec le souci du législateur de simplification, de transparence, de justice et d'harmonisation.

Nous proposons ainsi de

- transformer la majoration de pension pour enfant, actuellement en pourcentage de pension pour enfants, en une majoration forfaitaire, afin de garantir une meilleure redistribution vers les pensions les plus basses, c'est-à-dire principalement celles des femmes ;
- harmoniser par le haut ces droits familiaux.

- L'assurance vieillesse des parents au foyer. Elle permet de constituer des droits à retraite, si le parent bénéficie des prestations familiales qui sont attribuées sous condition de ressources (complément familial)
  - à condition de ne pas exercer d'activité professionnelle ou de réduire son activité en prenant un congé parental (le problème reste posé pour l'activité initiale à temps partiel),
  - pour élever un enfant ou assister un enfant handicapé bénéficiaire de l'allocation d'éducation (AEEH). Sa durée est de 3 ans lors de naissance, sinon elle est limitée à un an,

- La cotisation est calculée sur la base du SMIC, elle doit être maintenue à charge de la CNAF.
- L'assurance vieillesse d'aidant familial. Il s'agit de la constitution de droits à la retraite pour assister un ascendant ou descendant adulte handicapé titulaire de l'AAH ou une personne âgée dépendante (Groupe Iso-Ressources GIR 1 à 4)
    - à condition de ne pas exercer d'activité professionnelle ou de réduire son activité professionnelle et si les ressources de l'aidant ne dépassent pas le minimum contributif,
    - cette prestation devra donner un nombre de points équivalent à ceux cotisés au niveau du SMIC et être à la charge du régime.
  - La majoration de durée d'assurance pour enfant. Elle pourrait compenser une moindre évolution de carrière ou une réduction de l'activité professionnelle sous une autre dénomination, car un régime par points ne se réfère pas à une durée de cotisation mais à un âge pivot pour la prise de la retraite.
    - Ce qui conduira à octroyer des points gratuits lors de la naissance de chaque enfant
    - Si l'on veut bonifier uniquement la retraite des femmes, ces points devraient être attribués uniquement au titre de l'accouchement.

- Le montant de cette majoration sera à la charge du régime, dans la cadre de la solidarité.

### **Les avantages conjugaux**

La diversité des critères pour en bénéficier pose des problèmes d'équité et de compréhension surtout pour les poly-pensionnés. De plus, la plupart des organismes ont conservé le modèle du couple marié avec l'homme garantissant le revenu du foyer et très peu ont évolué en ajoutant le PACS. Le concubinage, en revanche, n'est jamais pris en compte car il trop difficile à prouver juridiquement.

- L'allocation de veuvage. Si la personne décédée a cotisé au minimum 3 mois dans l'année qui précède le décès, une allocation de veuvage peut être versée par la CNAVTS à l'époux ou à l'épouse âgé de moins de 55 ans, non divorcé, non remarié, non pacsé, résidant en France et dont les ressources sont inférieures à 759€/mois (hors aides sociales, APL, prestations familiales, etc.). La durée du versement de cette prestation (607€/mois) est de deux ans si le veuf ou la veuve a moins de 50 ans, mais si le veuf ou la veuve a plus de 50 ans, le versement aura lieu jusqu'à 55 ans, date de l'âge des droits à réversion. La retraite de réversion étant versée à partir de la date du décès s'il y a des enfants, doit-on maintenir cette allocation pour les personnes sans enfant qui peuvent demander d'autres prestations sociales ?

- La retraite de réversion. Il s'agit d'un droit ouvert à tous, homme ou femme. Il est néanmoins différent selon l'origine de l'activité : salarié du privé, profession libérale, fonctionnaire, etc. Cette prestation exprime la solidarité dans la mesure où :
  - le taux de cotisation est identique pour une personne célibataire, mariée, avec ou sans enfant
  - son paiement est, pour la plupart des organismes, soumis à condition de ressources, elle n'est versée qu'aux conjoints dont les revenus sont les plus modestes, donc le plus souvent pour des épouses ou ex épouses.

Actuellement, le système repose sur de multiples critères:

- une condition de ressources pour certains régimes de base par exemple pour la CNAVTS, mais pas pour les régimes complémentaires AGIRC/ARRCO.
- une condition d'âge de 55 ans en général pour les salariés du privé et les non-salariés sans enfant à charge. Mais sans condition d'âge pour les salariés avec enfants. Néanmoins, pour le régime général des salariés du privé et de la MSA une prestation « veuvage » est versée avant l'âge de 55 ans sous condition de ressources.
- le mariage est obligatoire dans tous les régimes, et dans plusieurs régimes spéciaux un minimum

de durée avant le décès est requis, en général deux ans, sauf s'il y a un enfant. Rares sont les organismes qui reconnaissent le PACS.

- lors de remariage ou d'un PACS, la réversion est soit maintenue, soit annulée ou soit suspendue selon les régimes.
- le taux de réversion de la retraite de base varie entre 50 et 54 % mais il est en général de 60 % pour les complémentaires, avec pour l'une ou l'autre, des majorations plus ou moins importantes pour enfants élevés, invalides, à charge.

• *Propositions d'évolution :*

La retraite de réversion a une utilité réelle, elle permet au conjoint survivant, souvent une femme, d'éviter une paupérisation.

Les différences et la multiplicité des critères d'attribution, selon chaque régime, sont sources d'incompréhension et rendent cette prestation inéquitable pour l'ensemble des bénéficiaires mais surtout pour les poly-pensionnés. En conséquence, et pour tenir compte de l'évolution de la société, l'harmonisation doit prendre en compte les éléments suivants :

- une condition d'âge est à conserver, 60 ans par exemple, exceptée lors de la présence au foyer d'un enfant invalide ou de 2 enfants à charge (jusqu'à 21 ans, étudiant ou apprenti).

- le taux de réversion égal à 54 % de la retraite doit être maintenu, et il passerait à 60 % avec une majoration pour enfants à charge.
- le critère d'union obligatoire « mariage ou PACS » d'au moins un an au moment du décès devrait être instauré, sauf si un enfant est issu du mariage ou du PACS.
- la suspension des droits en cas de remariage ou de PACS devra faire l'objet d'une étude permettant de mesurer le coût de gestion de la reprise des droits en cas de nouvelle rupture d'union. Durant cette suspension, un pourcentage devrait être transféré sous forme de pension d'orphelin (enfant issu du mariage ou du PACS avec le conjoint décédé, à charge jusqu'à 21 ans étudiant ou apprenti ou invalide). En revanche, si l'étude révèle un coût de gestion trop élevé, il sera préférable de simplifier en maintenant la prestation.
- la condition de ressources pour établir ou non le versement peut se justifier si le plafond d'attribution n'est pas inférieur au minimum contributif. Pour ce calcul, l'ensemble des revenus y compris les prestations doivent être pris en compte. Cette condition de ressources sera établie au moment de la demande de réversion. La modification des ressources rectifiera le niveau de la prestation.
- en cas de retraite personnelle, si la réversion est plus importante, la retraite personnelle devra continuer à être versée mais s'y ajoutera un

pourcentage à définir de retraite de réversion pour maintenir un niveau de revenu.

- Les ex-conjoints non remariés, non pacsés doivent bénéficier du partage de la pension (sous condition de ressources) au prorata du nombre d'années de mariage ou de PACS.
- L'instauration d'une réversion, d'une durée de 2ans sans critère d'âge, sous condition de ressources, permettant de suivre une formation de façon à pouvoir postuler à un emploi ou de remise à niveau dans le cadre d'une reprise d'activité pourrait remplacer l'allocation veuvage.

Ce panorama des avantages familiaux et conjugaux doit servir de socle à une intégration future dans la réforme des retraites en cours de gestation, avec l'objectif de simplicité, de transparence. Ces droits futurs devront tendre à la formule la plus juste et la plus équitable possible en prenant en compte les évolutions sociétales. Le souci d'harmonisation devra s'intégrer à la structure du régime principal afin de lui conserver son rôle d'amortisseur social, de lutte contre la précarité qui a justifié la création de ces droits complémentaires et multiples. C'est l'un des enjeux fondamentaux de la future réforme.

## **Le challenge de la solidarité - des solidarités - Marie Françoise Leflon**

L'analyse des différentes solidarités en faveur des retraités montre qu'elles touchent l'ensemble des bénéficiaires. Certains droits sont financés par des taxes et divers prélèvements destinés au Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Dans les régimes de retraite, qu'ils soient de base ou complémentaire, alors que le taux de cotisation est le même pour les affiliés, la solidarité s'exerce lorsque des droits sont attribués pour des situations particulières.

Le but général de ces solidarités est de maintenir un niveau minimal de revenus lors de la prise de retraite. Il s'agit donc de combler la faiblesse des salaires ou la diminution de droits lors d'arrêts d'activité tels que le chômage, la maladie, etc. ou durant des périodes spécifiques, maternité, veuvage, aidant un membre de la famille, etc.

Les conditions et les montants de ces compensations sont inégaux suivant le régime d'affiliation.

### ***De quoi s'agit-il ?***

Ce sont des avantages multiples et ciblés qui sont alloués sous la forme gratuite d'acquisition de durée, ou de majoration de la pension dans les cas de figure suivants :

- travail pénible ou dangereux (exposition à l'amiante, fonctionnaires dits actifs, etc.),

- inactivité lors de service militaire, maladie, accident du travail, invalidité, handicap ou venue d'enfant,
- décès, etc.

Les formes de ces compensations sont diverses :

- l'attribution de trimestres aux motifs de maternité, d'éducation d'un enfant, de périodes de service militaire ou civique ou pour un titulaire d'un compte prévention pénibilité,
- la majoration de la retraite en cas d'éducation de trois enfants et/ ou de conjoint à charge,
- l'allocation de veuvage ou réversion lors du décès du ou de la retraité(e) en faveur du conjoint ou de l'ex conjoint survivant et/ou une allocation aux orphelins,
- l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) permettant à un retraité, à partir de 65 ans (ou avant si la retraite est anticipée sans minoration) de percevoir un minimum de ressources dès lors qu'il réside de façon stable en France,
- une retraite anticipée avant 60 ans dans certains régimes spéciaux, militaires, fonctionnaires, artistes, SNCF, RATP ... et sous conditions pour les travailleurs handicapés à 60 ans pour les régimes dits alignés en cas d'invalidité, de handicap, de carrière longue ou d'activités spécifiques ayant conduit à une inaptitude (amiante ...) et à 65 ans lors d'interruption d'activité (30 mois consécutifs) pour assister

un membre de la famille adulte ou enfant handicapé.

**Exemples de financement de la solidarité pour les salariés du secteur privé, de l'agriculture et les contractuels** (source COR 03.2018)

- La prise en charge de prestations :
  - par la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF) pour les droits familiaux liés à la venue d'enfant (majoration du nombre de trimestres et de pension).
  - par le FSV pour l'ASPA et une partie du minimum contributif (MICO).
  - par les régimes de base et complémentaires pour les réversions.
  - par les régimes complémentaires eux-mêmes en partie pour les droits liés à la maladie et à l'invalidité.
  
- La prise en charge de cotisations (versement au régime de l'équivalent d'une cotisation au moment du fait générateur) :
  - par la CNAF pour l'AVPF
  - par l'UNEDIC et le FSV pour le chômage.
  - par le FSV pour le service national et le service civique et en partie pour la maladie.

***Propositions pour établir un système équitable et compréhensible qui devra reposer sur la double injonction : quels bénéficiaires ? Et quels financements ?***

- Le nouveau système devra permettre d'attribuer des points, de les cristalliser dans le relevé de carrière au moment du fait générateur lors de :
  - maternité et éducation d'enfant.
  - périodes militaires, de service civique, congés parentaux.
  - réduction d'activité pour assister un membre de la famille adulte ou enfant handicapé.
- Et pour compenser la non-activité en cas de maladie d'une durée supérieure à 3 mois, d'invalidité, d'accident de travail ou de chômage indemnisé.
  - de bénéficier d'une retraite anticipée à 60 ans sans condition de durée d'activité pour cause d'inaptitude, de handicap, de travail dangereux ou de pénibilité et/ou de carrière longue.
- D'être assuré de percevoir :
  - l'ASPA à 65 ans pour vivre de façon régulière en France.
  - une pension de réversion.

- Le financement

Il semble normal que les organismes qui versent actuellement les prestations cotisent dans le futur système pour assurer leur financement :

- l'UNEDIC pour les périodes de chômage et de formation.
- la CNAF pour les droits familiaux : maternité, éducation, congés parentaux.
- la CNAM pour les périodes de maladie, d'invalidité.
- les ENTREPRISES pour la retraite anticipée due à la pénibilité, aux travaux dangereux et à l'inaptitude en cas d'accident du travail.
- le FSV pour les périodes militaires, de service civique, la retraite anticipée pour carrière longue, le minimum retraite, l'ASPA.
- le régime universel prendra en charge la réversion et la pension d'orphelin dans le cadre de la solidarité.



## **GOVERNANCE DU FUTUR SYSTÈME**

Le pilotage du nouveau système, devra rassurer et responsabiliser individuellement les assurés, c'est-à-dire informer et accompagner chaque actif dans la compréhension des règles, dans la connaissance en temps réel de ses droits et dans ses démarches en vue de favoriser son choix individuel.

Un droit à l'information dès l'entrée dans la vie active et tout au long de la carrière doit en effet être institué. Ce droit doit être opérationnel dès la période de transition. C'est l'accès à l'information qui garantit l'exercice effectif des droits.

Un droit à l'accompagnement pour le calcul des droits à la retraite est aussi nécessaire, par le déploiement d'une offre de services numériques inter-régimes, en application du principe de « dites-le nous une fois ».

Les relations de services (plateformes téléphoniques et mails ) demeurent encore organisées en silo par organisme de retraite tout comme les procédures de gestion.

Les outils actuels (numérique, répertoire de gestion des carrières unique, RGCU) rendent possibles une amélioration du niveau de services aux assurés, la réforme systémique pourrait et devrait accélérer le

repositionnement des régimes de retraite d'une optique « client » axée sur le retraité (liquidation et paiement des pensions) vers le client « assuré en activité » et la gestion de carrière avec le développement des fonctions de conseil et d'accompagnement.

Il s'agit de déplacer le centre de gravité du « back office » (services de gestion) vers le « front office » (information, conseil, accompagnement, suivi dossier) au bénéfice des assurés.

L'organisation d'une médiation pour les assurés au sein du futur système de retraite est aussi indispensable afin de résoudre les conflits possibles et les analyser pour mieux corriger les éventuels dysfonctionnements.

## **Quelle gouvernance pour le futur système ? - Jean-Pierre Caffet**

Ce sont la loi et le règlement qui définissent les grands traits de la politique nationale de retraite et notamment ses objectifs : ces derniers ont été précisés par la dernière loi à portée générale adoptée par le Parlement, celle du 20 janvier 2014. Elle dispose que le système de retraite en répartition assure aux retraités le versement de pensions en rapport avec leurs revenus d'activité, un traitement équitable au regard de leur durée de retraite et du montant de leur pension, qu'il poursuit un objectif de solidarité entre générations et au sein des générations (notamment entre hommes et femmes, au

regard des périodes de privation involontaire d'emploi et par la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour les retraités) ainsi que de pérennité financière du système assurée par des cotisations équitablement réparties entre les générations, entre les différents niveaux de revenus et entre revenus du travail et du capital.

Toutefois, la gouvernance opérationnelle du système actuel de retraite est étroitement liée à son organisation en deux niveaux : une vingtaine de régimes de base recoupant trois grandes catégories professionnelles (salariés du secteur privé et non titulaires de la fonction publique, fonctionnaires et salariés de grandes entreprises ou établissements publics, non-salariés) auxquels viennent se superposer un ensemble de régimes complémentaires obligatoires.

Les modes de pilotage de ces régimes sont très hétérogènes.

La fixation des paramètres qui déterminent les pensions des régimes de base et des régimes dits « intégrés » (titulaires de la fonction publique et assurés des régimes spéciaux qui couvrent les salariés de certaines entreprises publiques comme la SNCF ou la RATP) relève de la loi (Lois de Financement de la Sécurité sociale - LFSS) et du règlement (décrets). En revanche, pour les régimes complémentaires, cette responsabilité incombe, pour une large part, aux partenaires sociaux ou aux représentants des professions qui administrent ces régimes.

La perspective dessinée par le Haut-Commissariat à la réforme des retraites d'un système universel de retraites

est de nature à bouleverser la gouvernance actuelle qui s'est progressivement structurée depuis la Libération. A notre sens, **l'enjeu essentiel est de déterminer ce qui doit continuer à relever de la loi et du règlement et ce qui pourrait continuer à incomber aux partenaires sociaux** disposant d'une large autonomie dans les décisions des régimes complémentaires de salariés ou aux représentants professionnels gestionnaires de caisses de non-salariés. En d'autres termes, il s'agit de déterminer, pour le système de retraite, les contours que pourrait revêtir la démocratie sociale dans les décennies à venir.

Au préalable, un bref rappel des modes actuels de gouvernance s'impose.

### ***La gouvernance actuelle du système de retraite : l'état des lieux***

- Les régimes de base. Les paramètres de ces régimes sont fixés par la loi et le règlement. Il en est ainsi des règles de cotisations (assiette et taux), d'ouverture des droits et de calcul des pensions pour le régime général et les régimes alignés (régime social des indépendants RSI et travailleurs salariés agricoles), le régime des non-salariés agricoles ainsi que pour les régimes de base des professions libérales.

Il en va de même pour les régimes spéciaux auxquels sont affiliés les agents de certaines branches d'activité et entreprises : fonctionnaires (dont les fonctionnaires d'État qui relèvent du code des pensions civiles et

militaires régi par des dispositions législatives et réglementaires), ressortissants des collectivités territoriales, marins, salariés des industries électriques et gazières, employés statutaires de la SNCF et de la RATP, salariés de la Banque de France, affiliés aux régimes de l'Opéra national de Paris et de la Comédie française).

Pour les autres régimes, sauf exception, les règles déterminant leurs paramètres sont fixées par des décrets spécifiques.

L'État exerce la tutelle des caisses de retraite chargées de la gestion de ces régimes. Le statut de ces caisses peut être différent selon les régimes. Ainsi, la CNAVTS est un établissement public à caractère administratif administré par un conseil d'administration comportant 26 représentants des partenaires sociaux et 4 personnalités qualifiées. Son directeur général est nommé par décret en conseil des ministres après avis du président du conseil d'administration.

En revanche, la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) est un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public articulé autour de 10 sections professionnelles qui assurent la gestion du régime de base et des régimes complémentaires propres aux professions concernées. Son conseil d'administration est composé de 16 membres (les 10 présidents de sections professionnelles et 6 membres désignés par les syndicats représentant les professions libérales au niveau national).

S'agissant des régimes spéciaux, leur gestion est assurée par des caisses qui ont soit le statut d'établissement public, comme par exemple la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) à laquelle sont affiliés les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, soit celui d'organismes de sécurité sociale comme la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) ou encore la Caisse de retraite et de prévoyance du personnel de la SNCF.

La plupart de ces caisses sont saisies pour avis (consultatif) sur les dispositions de nature législative et réglementaire les concernant et disposent de la faculté de formuler des propositions de même nature dans leur domaine de compétence.

Enfin, la gestion des retraites des fonctionnaires titulaires de l'État a été confiée à un service à compétence nationale (le service des retraites de l'État) rattaché à la direction générale des Finances publiques du ministère de l'économie et des finances.

A l'exception du service de retraites de l'État qui, en raison de sa nature juridique ne dispose pas d'instances de gouvernance, l'État exerce un pouvoir direct de tutelle sur ces caisses de retraite de base par l'intermédiaire des commissaires du gouvernement qui siègent dans leurs conseils d'administration. **Certaines délibérations doivent être soumises à autorisation préalable de l'État et, d'une manière générale, les délibérations**

## **des conseils d'administration de ces caisses ne deviennent exécutoires que si l'État ne s'y oppose pas.**

En résumé, l'État, *via* les LFSS (sous réserve d'adoption par le Parlement) ou son pouvoir réglementaire, dispose d'un pouvoir unilatéral de décision sur les régimes de base et d'une tutelle sur les caisses de retraite gestionnaires de ces régimes.

- Les régimes complémentaires. Même s'il obéit à des modalités et des règles diverses, le pilotage des régimes complémentaires diffère significativement de celui des régimes de base : à quelques exceptions près, comme celui du régime complémentaire des non-salariés agricoles, dont les règles sont définies par la loi et le règlement, ce pilotage reconnaît, en effet, des compétences étendues aux partenaires sociaux (pour les salariés) et aux représentants des professions (pour les non-salariés).
- Pour les salariés du privé, les régimes ARRCO et AGIRC relèvent de la compétence des partenaires sociaux. Ces régimes conventionnels ARRCO (non cadres) et AGIRC (cadres) ont été institués par des accords nationaux interprofessionnels (1947 pour l'AGIRC et 1961 pour l'ARRCO) et rendus obligatoires par la loi en 1972. Ce sont ces accords qui, juridiquement, permettent de déterminer les

paramètres des régimes qui sont ensuite étendus et élargis par arrêté ministériel.

La gestion de ces deux régimes est assurée par des institutions de retraite complémentaire (IRC) adhérant à l'une des deux fédérations (ARRCO ou AGIRC). Ces IRC ainsi que leurs deux fédérations ont le statut de personnes morales de droit privé à but non lucratif et sont administrées par des représentants des entreprises et des salariés cotisant aux régimes. Les conseils d'administration des deux fédérations ARRCO et l'AGIRC comprennent chacun 40 membres de manière paritaire. Ils ont la prérogative de fixer, en fonction de conventions actualisées par des avenants, la valeur des points et des salaires de référence, le taux d'appel des cotisations, paramètres essentiels de la détermination des cotisations des affiliés et des pensions versées.

L'ARRCO et l'AGIRC ont fusionné dans un régime unifié de retraite complémentaire des salariés du secteur privé le 1<sup>er</sup> janvier 2019 qui reprendra l'ensemble des droits et obligations des deux régimes.

- Les règles relatives aux régimes complémentaires des non-salariés (RCI) sont fixées par le règlement de la caisse nationale du RSI.

Ce règlement, qui est approuvé par arrêté ministériel, détermine notamment les conditions dans lesquelles les pensions sont revalorisées ainsi que les principes de fonctionnement et de gestion financière du régime.

Le conseil d'administration délibère tous les 6 ans sur les règles d'évolution du revenu de référence et de service du point pour les 6 années suivantes. Ces règles doivent respecter un certain nombre de règles prudentielles.

**- Les retraites complémentaires des professions libérales relèvent à la fois de dispositions statutaires de ces régimes et de dispositions réglementaires.**

Ce sont les dix sections professionnelles<sup>10</sup> de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) qui assurent la gestion et le pilotage à long terme de ces régimes complémentaires propres à chacune de ces sections administrées par des conseils d'administration dont les membres sont élus par les affiliés. Le niveau des prestations versées est fixé par les statuts des régimes professionnels, toute modification apportée aux statuts étant soumise à approbation de l'État. En revanche, l'assiette et le taux des cotisations sont fixés par décret, sur proposition des sections professionnelles et après avis de la CNAVPL. Les paramètres de ces régimes résultent donc d'un dialogue entre les professions et les pouvoirs publics. Le pouvoir réglementaire agréé

---

<sup>10</sup> Il s'agit des sections suivantes : CRN (notaires), CAVOM (officiers ministériels), CAVEC (experts comptables), CARMF (médecins), CAVP (pharmaciens), CARCDSF (dentistes et sages-femmes), CAR-PIMKO (infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes et autres auxiliaires médicaux, CARVF (vétérinaires), CAVAMAC (agents d'assurance) CIPVA (architectes et autres professions).

les règles soit en approuvant par arrêté les modifications des statuts et des règlements de leurs régimes qu'ont adoptées les caisses, soit en adoptant par décret des modifications qui ont été proposées par les caisses ou qui leur ont été, à minima, soumise pour avis. Ce mode de définition des règles s'éloigne donc de l'autonomie des partenaires sociaux à l'œuvre pour les retraites gérées par l'AGIRC-ARRCO.

- Depuis 2018, le pilotage de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC) relève de la compétence de son conseil d'administration.

Créé en 1970 par décret, ce régime qui couvre également les praticiens hospitaliers et les élus locaux, est administré par un conseil d'administration de 34 membres dont 16 désignés sur proposition des organisations syndicales représentatives, 16 représentants de l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que 2 personnalités qualifiées. L'IRCANTEC est techniquement gérée par la Caisse des Dépôts et Consignations qui recouvre les cotisations, liquide et verse les pensions dans le cadre d'une convention d'objectifs et de gestion tripartite (État, IRCANTEC, Caisse des dépôts et consignations).

Jusqu'en 2017, tous les paramètres du régime (cotisations, rendement, valeur d'achat et de service du point, etc.) étaient déterminés par voie réglementaire.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, c'est le conseil d'administration de l'IRCANTEC qui est en charge du pilotage à long terme et doit prévoir, dans un plan quadriennal, les conditions de l'équilibre de long terme du régime en respectant des critères de solvabilité fixés par arrêté. Dans ce cadre, il lui revient de déterminer les règles d'évolution de la valeur du point de retraite et du salaire de référence et d'en fixer chaque année la valeur. Toutefois, les taux de cotisation applicables pour la période quadriennale restent déterminés par décret sur proposition du conseil d'administration. En l'absence de plan quadriennal remplissant les critères de solvabilité, l'ensemble des paramètres du régime seront, comme avant la réforme, déterminés par décret.

Contrairement aux régimes de base, les régimes complémentaires ont donc pour point commun de reposer sur une gouvernance confiant aux partenaires sociaux ou aux élus des professions un rôle plus ou moins déterminant en matière de pilotage des régimes et de gestion. L'intervention du pouvoir réglementaire, limitée de ce fait, prend des formes juridiques variées mais qui révèlent, avec une ampleur variable, une forme de dialogue avec les organismes et les professions, qui peut se traduire pour nombre d'entre eux par une co-construction des régimes.

- Cette dichotomie entre régimes de base et régimes complémentaires trouve sa traduction dans l'architecture des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS).

Ces dernières ne portent en effet que sur les dépenses, les recettes et les soldes des régimes légaux obligatoires de base même si les annexes au PLFSS destinées à l'information du Parlement peuvent traiter des dispositifs de protection sociale dans un champ plus large : ainsi, les régimes de retraite complémentaires ne figurent pas dans l'article et le tableau d'équilibre des LFSS. Les régimes complémentaires ne sont pris en compte, dans la restitution des comptes publics, que dans le cadre du compte « Administrations de Sécurité sociale » qui regroupe l'ensemble des régimes d'assurance sociale et des organismes dépendant des assurances sociales.

En d'autres termes, ni l'État par ses projets de loi, ni le Parlement ne légifèrent sur les régimes complémentaires. L'État ne peut intervenir dans l'organisation et la gestion de ces régimes que par l'intermédiaire de son pouvoir réglementaire.

### ***Quel impact de la réforme systémique à venir sur la gouvernance du système de retraite ?***

Tout dépendra, en la matière, du choix qui sera opéré quant à l'architecture finale du futur système de retraite. Si la réforme instaure un système universel intégrant les régimes de base et les régimes complémentaires dans un même ensemble fonctionnant selon la technique des points et servant une **retraite unique** aux assurés, la gouvernance qui prévaut à l'heure actuelle sera obsolète

et devra être revue. C'est cette dernière hypothèse qui, ayant les faveurs du Haut-Commissariat à la réforme des retraites, sera retenue dans la suite de cette contribution : quelles seraient alors les conséquences de ce choix ? Quel pourrait être le rôle des partenaires sociaux et des représentants professionnels dans le nouveau système ?

Cette contribution ne prétend pas fournir une solution clef en main sur un sujet aussi complexe et qui fera l'objet de négociations, mais se contente d'explorer un certain nombre de pistes de réflexion.

Dans le cas de la création d'un système universel intégrant en son sein les régimes de base et complémentaires, l'entrée de ces derniers dans le champ des LFSS semble inéluctable.

Envisager une gouvernance d'un tel système universel de manière similaire ou proche de celle qui régit actuellement les régimes complémentaires, c'est-à-dire fondée sur la reconnaissance de compétences étendues aux partenaires sociaux ou aux représentants professionnels dans la détermination des paramètres du système universel de retraite n'est aucunement crédible. Ni l'État, ni le Parlement ne peuvent se dessaisir de la maîtrise et de l'évolution d'un tel montant de dépenses publiques. Il en est de même pour les prélèvements obligatoires assurant les recettes, ainsi que pour l'efficacité, l'équité et les impacts macroéconomiques du système.

Il convient d'ajouter que depuis 2005, le processus d'élaboration et de pilotage des finances publiques au sens large s'est considérablement renforcé sous l'effet des règles européennes relatives à leur surveillance mutuelle, notamment dans la zone euro. En matière de sécurité sociale, la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques a prévu des dispositions pour assurer la cohérence entre les engagements gouvernementaux précisés dans les programmes de stabilité communiqués à la Commission européenne et les LFSS. Ce processus reste toutefois très incomplet pour la prise en compte de l'évolution des comptes des régimes complémentaires qui figurent dans ces programmations mais dont la gestion et le pilotage restent largement autonome. C'est ainsi que la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a été fragilisée, car elle prévoyait 2 milliards de moindres dépenses par les régimes complémentaires sur les trois exercices 2015-2017, alors que les gestionnaires de l'AGIRC et de l'ARRCO avaient leurs propres objectifs d'économies et leur propre calendrier différents de celui du gouvernement.

C'est dans ce contexte que la Cour des comptes, dans un rapport de 2014, avait estimé qu'un encadrement des dépenses des régimes complémentaires et la fixation de leurs trajectoires financières devraient donner lieu, à minima à une concertation préalable entre l'État et les partenaires sociaux dans un cadre plus formalisé et, de

manière plus ambitieuse, à une réflexion sur l'extension du champ des LFSS à ces régimes.

Pour l'ensemble de ces motifs ainsi qu'en raison, dans un régime universel, de l'atténuation voire de la disparition des particularismes professionnels sur lesquels se sont construits les régimes complémentaires, l'intégration de ces derniers dans les LFSS semble inéluctable. Dans l'optique de la réforme souhaitée, elle est même souhaitable.

Il en résultera une extension du champ de compétences de l'État et du législateur au détriment des partenaires sociaux et des représentants professionnels. Dès lors se pose la question des fonctions que pourraient remplir ces derniers dans le nouveau système.

### ***Quel rôle pour les gestionnaires actuels des régimes complémentaires dans la détermination des paramètres du futur système universel ?***

Dans un tel cas de figure, ce sera la gouvernance actuelle des régimes de base qui sera, sans doute, transposée au système universel pour les raisons évoquées ci-dessus. La loi et le règlement détermineront les paramètres du système universel. Pour assigner un rôle actif aux partenaires sociaux et représentants professionnels, plusieurs options sont possibles :

**La première, ambitieuse**, consisterait à imaginer pour le système universel, des règles inspirées de celles qui régissent l'IRCANTEC depuis le début 2018.

L'État resterait décisionnaire sur les règles de prélèvements assurant les recettes du régime, gardant ainsi la maîtrise des prélèvements obligatoires, sur les conditions de réalisation de l'équilibre à moyen-long terme et sur la participation du système de retraite à l'effort d'assainissement des finances publiques. Dans ce cadre contraint (enveloppe fermée) **il reviendrait aux partenaires sociaux et aux représentants professionnels de déterminer les autres paramètres du régime, notamment la valeur de service du point et du salaire de référence**, et de formuler des propositions d'arbitrage entre les pensions des différentes catégories d'actifs. En l'absence d'accord entre les différentes parties prenantes ou de celles-ci avec l'État, c'est ce dernier qui, *in fine*, emporterait la décision en imposant ses vues dans la LFSS soumise au Parlement.

S'il peut apparaître séduisant à première vue, ce schéma pêche néanmoins par la complexité de sa mise en œuvre et la probable difficulté à trouver des accords entre partenaires sociaux et élus des professions dans un régime particulièrement vaste puisqu'il couvrirait l'ensemble des actifs. Il n'est en outre pas certain que ces représentants acceptent de jouer ce rôle dans un cadre financier aussi contraignant.

**La seconde, sans doute plus réaliste**, reviendrait à organiser, lors de la préparation des LFSS annuelles une vaste concertation avec les partenaires sociaux et les représentants professionnels. Cette **concertation pourrait prendre la forme d'une conférence nationale** sur les

retraites qui se tiendrait sur la base d'un document exploratoire transmis par le gouvernement, selon un mode proche de celui des conférences sociales chargées de trouver des accords retranscrits ensuite dans la loi et le règlement en cas d'issue positive. Y seraient débattus tout ou partie des sujets relatifs à la LFSS de l'année suivante et des perspectives pluriannuelles d'équilibre financier. L'État resterait seul décisionnaire en dernière instance de ce qu'il retiendrait, dans les LFSS, comme conclusions de ces conférences.

- L'avenir de la gestion des caisses. En toute logique, l'instauration d'un système universel devrait aboutir à une diminution du nombre de caisses de retraite actuellement existantes, par regroupement de certaines d'entre elles. Dès lors que le nouveau système versera une pension unique (base et complémentaire), les caisses gestionnaires de régimes complémentaires sont appelées à se fondre avec celles assurant la gestion des retraites de base des mêmes assurés. Toutefois, système universel ne signifie pas pour autant régime unique et caisse unique de retraite. Un système tripartite salariés (avec ou sans les salariés fonctionnaires), non-salariés, professions libérales est parfaitement imaginable. Ainsi, par exemple, pour les salariés du privé, la CNAV devrait normalement « intégrer » en son sein les caisses de retraite complémentaires fédérées par l'AGIRC et l'ARRCO.

On pourrait alors envisager **la création d'un établissement public, la Caisse nationale universelle de retraites (CNUR)**, qui coifferait des caisses régionales, qui pourraient être spécialisées par professions (salariés du secteur privé, salariés du secteur public, agriculteurs, professions indépendantes). La CNUR serait placée **sous la tutelle de l'État**, mais, à notre sens, **son conseil d'administration devrait être composé de représentants des partenaires sociaux** (représentants des syndicats de salariés du secteur privé et du secteur public, représentants des employeurs privés, représentants des professions libérales et des agriculteurs).

La CNUR pourrait constituer en son sein trois comités chargés de

- l'évaluation et le pilotage du régime, en s'appuyant sur les travaux du COR,
- la transition (s'assurer de la garantie des droits passés, veiller au bon fonctionnement des personnes concernées),
- la médiation et la résolution des difficultés individuelles ou collectives.

Ces caisses pourraient continuer à être gérées par les partenaires sociaux avec une représentation paritaire dans les conseils d'administration et les représentants professionnels et comme actuellement, être saisies, pour avis, de tout projet de mesure législative ou réglementaire les concernant. Elles pourraient également comme

c'est le cas dans le système en vigueur, formuler des propositions diverses, notamment celles leur paraissant nécessaires pour garantir dans la durée l'équilibre financier.

La tutelle de l'État sur ces caisses, inévitable dans un tel nouveau système, continuerait à s'exercer dans les mêmes conditions qu'actuellement.

- la question des réserves financières des régimes complémentaires. Contrairement aux régimes de base obligatoires qui peuvent être équilibrés annuellement par des dispositifs faisant appel à des ressources supplémentaires apportées par les employeurs (régime de la fonction publique) ou par l'État sous la forme d'une subvention budgétaire d'équilibre (régimes des mines, de la SNCF, de la RATP, etc.), les régimes complémentaires de retraite ne bénéficient pas de tels mécanismes spécifiques et n'ont pas recours à l'endettement pour couvrir leurs déficits éventuels. À l'exception du régime des exploitants agricoles financé en partie par des transferts de fiscalité sur le tabac et les alcools, ils ne disposent que des cotisations de leurs affiliés pour financer les prestations qu'ils servent.

Afin de faire face aux chocs économiques conjoncturels ou, à plus long terme, à la dégradation de leur rapport démographique qui peuvent les mettre en difficulté, ces régimes ont constitué des réserves financières leur

permettant de répartir dans le temps l'ajustement de leurs paramètres afin de ne pas en faire supporter ponctuellement le poids sur certaines générations.

Compte tenu de l'importance des masses financières concernées (118 milliards d'euros), la politique de constitution et d'utilisation de ces réserves doit obéir à un certain nombre de règles fixées par voie réglementaire. C'est ainsi que deux décrets de 2017 (9 mai et 18 décembre) ont redéfini les règles de gouvernance de la gestion financière des régimes de retraite complémentaire à l'exception de l'AGIRC et de l'ARRCO pour lesquels, les règles applicables restent du ressort des conseils d'administration sous la forme d'un règlement financier.

Que deviendront ces réserves financières dans le cadre du nouveau système universel ? Il s'agit là d'une question cruciale pour l'avenir du paritarisme. L'État peut en effet être tenté de les utiliser selon ses propres priorités au fil des LFSS annuelles (par exemple pour diminuer ses subventions d'équilibre à certains régimes de base déficitaires et ainsi alléger ses propres charges) alors qu'elles ont été constituées dans une optique de précaution de moyen-long terme par des régimes complémentaires gérés paritairement par les partenaires sociaux ou par des représentants professionnels et financés par les affiliés à ces régimes.

Il ne s'agit pas ici de refuser toute mutualisation des réserves dans le cadre du système universel et de défendre une vision étroite d'appartenance exclusive de ces masses financières à des catégories socio-professionnelles (salariés, professions libérales). Mais il semble important, pour le maintien d'un certain paritarisme, que ces réserves soient « sanctuarisées » dans leur rôle de précaution. Elles pourraient, par ailleurs, continuer à être gérées par les partenaires sociaux et les représentants des professions, l'État ne pouvant les affecter à diverses utilisations que dans le cadre d'un accord avec ces derniers.

- Les dispositifs de solidarité dans les régimes de base et complémentaires : les partenaires sociaux peuvent-ils jouer un rôle particulier ? Ces dispositifs de solidarité peuvent être financés sur des ressources propres des régimes de retraite (financement interne) ou par des organismes extérieurs (financement externe). Dans le cas d'un financement externe, le financement consiste :
  - Soit à une prise en charge de prestations par compensation des dépenses supplémentaires au moment où elles sont versées. C'est le cas, par exemple, de la prise en charge par la CNAF des majorations de pension dans les régimes de base ou de celle d'une partie du minimum contributif (MICO) par le FSV.
  - soit à une prise en charge de cotisations sous forme du versement au régime concerné de

l'équivalent d'une cotisation au moment du fait générateur (période d'inactivité involontaire par exemple). Dans ce cas, les organismes financeurs (CNAF pour l'AVPF, FSV et UNEDIC pour le chômage se substituent à l'employeur pour verser des cotisations aux régimes de retraite).

Les organismes externes et leur participation aux dispositifs du système de retraite ont varié au gré des années, rendant quasiment illisible ce financement et donnant l'impression de décisions conjoncturelles au fil des LFSS prises dans une logique comptable ou d'empilement successif d'allocations plutôt que dans une logique fonctionnelle.

La réforme pourrait être l'occasion d'une clarification et d'une simplification de ces financements externes, notamment en identifiant clairement ce qui relève de la solidarité. La gestion de cette sorte de « pôle solidarité » au sein du nouveau système universel pourrait alors être confiée aux partenaires sociaux et, le cas échéant aux représentants professionnels.

La mise en œuvre d'un système universel englobant les régimes de base et complémentaires actuels porte en elle le risque d'un fort recul du paritarisme. Au-delà des suggestions contenues dans cette contribution pour y maintenir un rôle plus ou moins substantiel des partenaires sociaux, le paritarisme pourrait étendre son champ d'action avec la création d'un deuxième pilier de retraite, sous réserve d'un accord entre ces derniers. Dans ce cas, un système par capitalisation collective,

avec sortie en rente, au niveau des branches d'activité serait sans doute à privilégier. Mais cette hypothèse sort du cadre strict de la création du système universel envisagée.



## **VERS UNE NOUVELLE ORGANISATION DES TEMPS SOCIAUX**

### **Le travail : comment rester actif long- temps ?- Alain Cordesse**

Dynamiques, volontaires, en bonne santé, disposés à s'engager dans une association, un syndicat ou un parti politique, ne comptant pas leur temps, impliqués dans la vie civique et sociétale, les jeunes retraités ont le vent en poupe.

Pourtant, quelques mois ou années plus tôt, ils étaient parfois considérés en entreprise comme acariâtres, râleurs, trop chers, trop expérimentés pour le poste, plus fréquemment malades, difficiles à intégrer dans des équipes plus jeunes, moins adaptables, refusant de se former, dépassés par la révolution numérique...

Que s'est-il passé ? Les seniors sont entrés dans cette phase délicate de leur vie personnelle et professionnelle qu'est la transition emploi-retraite.

S'agissant de l'emploi des seniors, le fait marquant des quarante dernières années est constitué par le retournement des discours et des politiques publiques au tournant du siècle. L'ampleur de ce retournement est à la hauteur de l'enjeu attaché à la question du travail des seniors au regard du marché du travail, de l'équilibre financier des régimes de retraites dans un contexte de vieillissement démographique et des équilibres sociaux dans leur ensemble. En l'espace d'environ une décennie, la France est passée d'une politique très largement axée sur les retraits précoces du marché du travail, notamment par le biais de préretraites, à une politique d'allongement des fins de carrière imposée par la loi.

La pratique des préretraites sur financement public dans le contexte de restructurations industrielles de la fin des années 1970 et des années 1980 a permis aux grandes entreprises de diminuer leurs effectifs en évitant des licenciements secs. Une autre justification du recours aux préretraites, d'ordre macro-économique, résidait dans l'espoir de libérer des emplois pour des actifs plus jeunes et contribuer ainsi à résoudre le problème du chômage de masse. Cet objectif n'a pas été atteint.

Aujourd'hui, les politiques de maintien en activité et en emploi des seniors sont guidées par le souci de préserver l'équilibre financier des retraites.

Pour l'heure, un enjeu essentiel de cohésion sociale pour les pouvoirs publics et les partenaires sociaux est d'éviter que l'allongement progressif des fins de carrière, tel qu'il est déjà programmé, ne se traduise par une augmentation du chômage en général et de celui des seniors en particulier. C'est ainsi que l'emploi des seniors est une question actuelle de première importance.

Avec la moitié des personnes de 55 à 64 ans en emploi, la France se situe, en 2016, plus de cinq points en dessous de la moyenne européenne (55,3 % pour l'Union européenne et 55,4 % pour la zone euro). Toutefois, un rattrapage des taux d'activité et d'emploi est en cours sous l'effet des réformes successives des retraites depuis le milieu des années 1990.

### ***Le chômage des seniors demeure toutefois une question spécifique très liée à la réforme des retraites***

La situation spécifique des seniors au regard du chômage de longue durée est un phénomène relativement récent. La surreprésentation des personnes de plus de 50 ans parmi les chômeurs de longue durée (CLD) et de très longue durée (CTLD) constitue un trait caractéristique du chômage aux âges élevés.

Ce constat traduit les plus grandes difficultés à retrouver un emploi qu'éprouvent les personnes en fin de carrière. Il correspond, pour partie, dans les quelques

années qui précèdent la retraite, à des comportements d'attente des chômeurs âgés, en relation avec les règles d'indemnisation du chômage qui peuvent aussi être utilisées par les employeurs dans le cadre de licenciements collectifs ou de ruptures conventionnelles. Ainsi, la répartition des fins de CDI pour licenciement ou rupture conventionnelle fait apparaître un pic deux à trois ans avant la retraite qui évolue entre 2007 et 2012 en fonction des changements dans les règles d'indemnisation et les âges de retraite.

La situation particulière des fonctions publiques mérite une attention spécifique.

La fonction publique dans ses trois versants emploie environ 5 450 000 agents. En raison des règles statutaires qui la régissent, la question des fins de carrière n'est pas posée dans les mêmes termes que dans les entreprises relevant du code du travail. La fonction publique est en effet caractérisée par une grande stabilité de l'emploi.

La catégorie socio-professionnelle et le niveau de diplôme influent sur le chômage des seniors

Qu'il s'agisse des plus de 50 ans ou de l'ensemble des actifs tous âges confondus, les employés et les ouvriers sont, en nombre et en proportion, plus nombreux au chômage que les cadres et les professions intermédiaires.

Alors que le maintien des seniors en emploi est devenu un objectif des politiques publiques, l'adaptation des

compétences des travailleurs en deuxième partie de carrière s'impose comme l'un des enjeux de la formation professionnelle.

Les salariés seniors se forment moins que leurs cadets. Le moindre accès à la formation des salariés seniors s'observe à tous les niveaux de qualification : cadres, professions intermédiaires, ouvriers et employés. Les taux d'accès sont bien inférieurs à ceux de leurs cadets de la même catégorie socio-professionnelle. Le taux d'accès des cadres et des professions intermédiaires reste stable jusqu'à 55 ans et chute brutalement après.

Des inégalités demeurent face aux risques professionnels et aux conditions de travail.

La mauvaise qualité des conditions de travail pendant une partie plus ou moins longue de la vie professionnelle a évidemment des incidences sur les fins de carrière. La maladie ou l'usure physique contraignent des seniors à se retirer prématurément du marché du travail ou, dans un cas moins pénalisant, à aménager leur fin de carrière par du temps partiel. En effet, le temps partiel semble permettre à des seniors de rester en emploi, en particulier lorsque sont invoquées des raisons de santé.

Pour conduire une politique visant à prolonger les carrières des seniors dans de bonnes conditions, la France ne peut agir qu'à partir de caractéristiques socio-démographiques qui lui sont propres : notamment la nécessité d'intégrer chaque année sur le marché du travail de nombreux jeunes adultes et une espérance de vie

moyenne importante. La conjoncture économique entre également en ligne de compte : si les performances de son économie ont permis à l'Allemagne, de maintenir plus longtemps au travail un grand nombre de salariés, la France a pâti d'un ralentissement durable de son économie dans une période où l'abandon des préretraites et les réformes des retraites actées en 2003 et en 2010 ont fait sentir leurs effets. Un dispositif comme le contrat de génération, créé en 2012, visait à lutter sur deux fronts jugés également prioritaires, contre le chômage des jeunes et contre celui des seniors. Mais, les entreprises ne se sont pas appropriées ce dispositif, en dépit des allègements de charges dédiées, ce qui a justifié sa suppression en 2017.

Au cours des dernières décennies, plusieurs dispositifs publics ont coexisté ou se sont succédés, permettant aux salariés du secteur privé âgés en général de 55 ans et plus, de se retirer de la vie active avant l'âge de la retraite.

Bien que nécessaire, un bilan de ces mesures d'âge sur une longue période, de leur impact sur les pratiques des entreprises et la politique d'emploi n'a pas été réalisé et il est, par conséquent, difficile de procéder à une évaluation approfondie. Néanmoins, ces préretraites ont contribué à amortir dans certains secteurs une croissance du chômage, à résorber des sureffectifs dans une voie moins conflictuelle voire à permettre des embauches compensatrices et à maintenir des emplois

dans des territoires souvent fragilisés. Fondées sur le principe d'un conventionnement entre l'État et les entreprises, et d'une information-consultation des instances représentatives du personnel, elles ont également conduit à instaurer un dialogue sur les questions de pyramide des âges, d'évolution des effectifs ou encore d'organisation des entreprises. Toutefois, l'accès à ces dispositifs a été réservé, dans les faits, à certains secteurs d'activité et à des entreprises de taille importante, compte tenu des coûts financiers à la charge des entreprises.

Ces usages se prolongent aujourd'hui dans des « pré-retraites d'entreprises ». Elles sont, la plupart du temps, intégrées dans un accord de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) pour passer d'une logique « d'urgence » à une approche préventive.

Le recours à ces préretraites vise essentiellement les grandes entreprises qui conduisent des plans de sauvegarde de l'emploi d'ampleur notamment dans les secteurs automobile, bancaire ou encore pharmaceutique. Ce mouvement s'est également accompagné d'un aménagement de fins de carrière, sous la forme de suspension du contrat de travail, dans le cadre de « congé de mobilité seniors » qui permettent la réalisation de missions en interne ou en externe de l'entreprise, afin de transférer, par exemple, des compétences dans des entreprises sous-traitantes.

Plus généralement, des seniors volontaires pourraient être mis à disposition par leur employeur pour un temps déterminé afin de former les salariés, vérifier l'acquisition

des compétences et suivre concrètement la mise en œuvre des apprentissages et ceci dans le sens grande entreprise en direction de TPE-PME ou inversement.

Dans la période récente, l'enjeu principal pour les pouvoirs publics et les partenaires sociaux a consisté à éviter que le maintien en activité d'un nombre accru de seniors, du fait des réformes des retraites, ne se traduise par une augmentation massive du chômage de ces tranches d'âge et à leur précarisation.

Par ailleurs, dans le cadre des minima sociaux destinés aux chômeurs en fin de droits, des dispositifs spécifiques de solidarité ont été successivement créés puis pour certains supprimés. Ces mesures trouvent, ou ont trouvé, leur justification dans le but de limiter la spirale infernale indemnité-précarité-pauvreté. Elles sont nécessaires mais insuffisantes pour assurer un revenu décent aux salariés privés d'emploi. Des effets de transferts sont donc à attendre en matière d'allocataires de RSA avec des risques de précarité avant l'âge légal de départ à la retraite. En septembre 2017, 20 % des 50 ans ou plus inscrits à Pôle emploi étaient bénéficiaires de minima sociaux.

Dans le même temps, la dispense de recherche d'emploi (DRE), créée en 1984, et qui permettait à des demandeurs d'emploi seniors de continuer à percevoir leur allocation chômage a vu, à compter de 2009, ses conditions progressivement resserrées jusqu'à la suppression totale du dispositif en 2012. Cette suppression visait à

inciter les chômeurs âgés à reprendre un emploi mais, dans les faits, cette pratique demeure souvent implicite compte tenu de la situation du marché du travail.

Ces mêmes difficultés sont peut-être à la source du faible recours au CDD seniors réservé aux personnes de plus de 57 ans. Dispositif de transition vers l'âge légal de départ à la retraite, ce CDD n'a pas trouvé son public et s'est sans doute heurté aux difficultés présentes dans tout processus de recrutement.

La disparition de toute aide à l'embauche de seniors se révèle intentatoire au maintien en emploi des seniors jusqu'à la retraite. Il s'agit pour certains d'une urgence sociale. Il serait utile voire indispensable de mettre en place en faveur des seniors demandeurs d'emploi âgés d'au moins 57 ans et au chômage depuis plus de 2 ans, un contrat de travail permettant, avec une incitation financière pour l'employeur, le retour dans l'emploi jusqu'à l'acquisition des droits à une retraite à taux plein.

En dépit de politiques publiques attentives, il n'en reste pas moins qu'une faible propension à embaucher et à maintenir les seniors dans l'emploi persiste.

En France, le taux d'embauche des seniors, calculé en rapportant les salariés de 55 à 64 ans avec une ancienneté de moins d'un an à tous les salariés de 55 à 64 ans, est de l'ordre de 5 %. En fait, à de rares exceptions, le taux d'embauche des seniors est faible dans tous les pays de l'OCDE.

Ce phénomène est renforcé par les préjugés défavorables aux seniors sur le marché du travail, plus tenaces et plus répandus en France que dans d'autres pays. Ils auraient nourri l'idée que les seniors éprouvent de plus grandes difficultés à s'adapter aux transformations de l'environnement professionnel, vision particulièrement néfaste qui contrarie aujourd'hui les efforts de maintien en activité au-delà de soixante ans.

**La mise à l'écart des candidatures seniors est largement irrationnelle et les arguments avancés souvent insincères.** L'argument économique, en particulier, n'est pas tenable parce que d'une part, le niveau de rémunération du poste à pourvoir est connu des candidats et que d'autre part, les candidats expérimentés mais depuis longtemps à la recherche d'un emploi acceptent parfois d'adapter leurs prétentions salariales. L'incapacité des quinquagénaires face aux technologies numériques relève très largement du mythe. Aux prétendues difficultés d'intégration peuvent être opposés les mérites de la diversité et de la complémentarité des approches

Il ressort de certaines études que les préventions relatives à l'âge avaient de plus fortes répercussions sur les recrutements dans les grands groupes que dans les PME.

En outre, dans certains secteurs d'activité **une tendance au « jeunisme »** est souvent clairement assumée.

La perspective de fin d'activité professionnelle est appréhendée très différemment selon les individus, leur

parcours professionnel et personnel, ce qui implique de l'anticiper.

Cette préparation est également recherchée par Pôle emploi qui développe, de manière expérimentale, des ateliers collectifs en partenariat avec la Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) pour une projection individuelle sur les droits futurs à la retraite. Dans certains cas, cet atelier permet de faire prendre conscience aux demandeurs d'emploi des avantages liés à une reprise d'emploi même de courte durée.

Même si la période de transition entre activité professionnelle et retraite est une opportunité pour trouver un nouveau sens à sa vie, la fin de vie professionnelle reste une période délicate qui peut même se révéler traumatisante et générer des troubles de la vie personnelle. De ce point de vue, la mobilisation du Conseil en évolution professionnelle constitue pour la personne active une opportunité pour faire le point sur sa situation professionnelle et engager, le cas échéant, une démarche d'évolution professionnelle.

Cette forme de réponse reste encore peu connue même si elle doit faire l'objet d'une information lors de l'entretien professionnel. Tout l'enjeu réside donc dans un environnement permettant de concrétiser cette dimension de parcours, de garantir à la fois l'égalité des droits, le respect des choix des individus et une qualité d'accompagnement.

***Cette réflexion incite à travailler en amont sur la question de la discrimination liée à l'âge***

Au cours des années 2000, sous l'influence du droit de l'Union européenne et d'objectifs en matière de protection sociale (suppression des législations en faveur des dispositifs d'aide aux départs en pré-retraite, allongement de la durée de vie au travail), la France a modifié son approche de l'âge. **Ainsi, la règle de l'interdiction de discrimination en lien avec l'âge a été posée dans le code du travail.**

Sont prohibées des pratiques consistant à diffuser ou publier une offre d'emploi comportant la mention d'une limite d'âge pour accéder à certains emplois, ou encore un régime de rémunération ou de classification instaurant une discrimination en fonction de l'âge. Dans la fonction publique, l'application de cette règle a conduit à supprimer dans le statut la référence à des limites d'âge.

Face à ces barrières règlementaires, certaines entreprises dans différents secteurs recherchent des solutions organisationnelles et notamment le recours à du temps choisi pour les seniors.

La situation des plus de 55 ans est susceptible d'être plus critique dans une organisation en raison de l'impact de réorganisations potentielles, du phénomène naturel de vieillissement bien que ces seniors soient surtout dépositaires de savoir-faire, d'expertise, représentant une

richesse humaine, sociale et technique pour les organisations.

En cas de passage à temps partiel dans les deux ans précédant l'atteinte de l'âge et de la durée d'assurance permettant au salarié de bénéficier d'une retraite à taux plein, l'entreprise étudie la possibilité de maintenir l'assiette des cotisations d'assurances vieillesse et de retraite complémentaire à hauteur du salaire correspondant à l'activité à temps plein du salarié, en prenant en charge la part salariale et la part patronale afférentes à ce supplément d'assiette.

Ce type de mesure devrait être popularisée et faire l'objet d'accords de branches ou d'entreprises beaucoup plus nombreux dans le cadre d'une transition harmonieuse.

Dans un contexte de changements permanents, la transmission des savoirs des personnes de plus de 55 ans est également indispensable pour maintenir la compétitivité des entreprises. Elle favorise la circulation des savoirs accumulés et permet aux entreprises affectées par des départs massifs de conserver des compétences. Cette fonction de tutorat qu'elle soit formalisée ou non est également gage d'intégration pour les nouveaux entrants. Alors que l'effet d'horizon est souvent avancé pour expliquer le défaut de formation de seniors, l'appétence à l'égard d'une fonction de tutorat est plus grande car elle s'ancre souvent dans une fierté métier, une reconnaissance d'une carrière professionnelle et une

dimension humaine au vu de la relation à établir avec les personnes à former. Le tutorat valorise ainsi les savoirs implicites qui s'acquièrent avec le temps et contribue à développer une cohésion entre l'ensemble des générations, gage de qualité de vie au travail.

Les taux d'activités et d'emploi des seniors sont en hausse régulière, mais des inégalités demeurent en matière d'emploi et de formation qui remettent en cause la sécurisation des parcours professionnels. Leur surreprésentation parmi les chômeurs de longue durée, la suppression de politiques publiques de l'emploi favorables à l'insertion et au maintien dans l'emploi des seniors ou encore le maintien des préjugés à leur égard sont autant de signaux que la collectivité, dans son ensemble, doit prendre en compte pour agir sur la qualité de l'emploi et garantir une cohésion sociale entre les générations. C'est pourquoi la réforme des retraites devra intégrer une véritable politique de l'emploi des seniors contribuant *de facto* à l'équilibre financier du système à venir.

## **Inventer (enfin) la société de la longévité - Serge Guérin<sup>11</sup>**

La société de la longévité reste toujours en attente d'une véritable politique des âges dans laquelle la structuration et la sécurisation du financement de la perte d'autonomie trouveraient leur place. Et non l'inverse ! A force de tergiverser, la situation devient urgente. Par souci méthodologique, balayons d'abord une réalité : la *seniorisation de la société*, implique de repenser la notion de senior : on évoque quelques 23 millions de personnes qui ont entre 45 et 110 ans ! Il y a d'un côté, les attentes et attitudes nouvelles des jeunes seniors, c'est-à-dire les quinquagénaires, le plus souvent en activité professionnelle, dont certains, les *quincados*, ont des modes de vie très différents de leurs homologues de la génération précédente. Ensuite, la *silver génération*, soit les 12 millions de plus de 65-80 ans, qui pose surtout l'enjeu de la prévention et du risque de précarisation. Enfin, les aînés, les plus âgés qui sont en risque de forte perte d'autonomie. Les problématiques et les approches sont très différentes mais pour autant, les passerelles sont là car de plus en plus les jeunes seniors doivent se mobiliser

---

<sup>11</sup> Serge Guérin, sociologue et consultant. Professeur à l'INSEEC où il dirige le MSc Directeur des établissements de santé. Vient de publier *Les quincados*, Calmann-Lévy, 2019 et co-auteur de *La Silver économie*, La Chartre, 2018 et de *La guerre des générations aura-t-elle lieu ?*, Calmann-Lévy, 2017.

pour soutenir des parents très âgés. Et à l'inverse les plus âgés soutiennent largement leurs cadets.

Penser une société solidaire de la longévité, nécessite aussi une conscience plus forte des enjeux démographiques. Selon les prévisions de l'Insee, d'ici à 2030, il y aura 4 millions de plus de 65 ans supplémentaires. Surtout, le nombre de plus de 75 ans augmentera très sensiblement dès 2021, avec l'arrivée à cet âge des premiers, des plus âgés des baby-boomers. Entre 2013 et 2070, le nombre des plus de 75 ans va s'accroître de 8 millions. Dans le même temps le nombre des plus de 85 ans va quadrupler<sup>12</sup>. Or, le risque de perte d'autonomie commence à partir de 75 ans, et plus encore après 85 ans.

La transition démographique implique, bien sûr, le vieillissement et la longévité, mais aussi la hausse des maladies chroniques et, plus largement, la croissance du nombre de personnes en situation de fragilité physique, psychique, morale ou sociale et il faudra bien choisir entre le déni et le défi. Le premier, idéologiquement dominant, repose sur une culture d'injonctions hygiénistes, de discours sur la responsabilité individuelle, et sur des représentations sociales hyper négatives de l'avancée en âge comme de la fragilité. Le second implique de poser les bases d'une politique du *care*, passant par la valorisation des métiers du soin, le soutien concret aux aidants bénévoles d'un proche, la priorité

---

<sup>12</sup> Insee Première, n°1619, novembre 2016

donnée à la prévention et le changement de regard sur la fragilité. C'est une transformation des esprits qui concerne très directement le monde de l'entreprise en sa capacité à valoriser les salariés qui assument en même temps un rôle d'aidant bénévole d'un proche (enfant, compagne/compagnon, parent...). Un aidant sur deux est en activité professionnelle, soit plus de quatre millions d'actifs. Et **dans plus de 20 % des entreprises, l'absentéisme provient plus du soutien à un parent, que de l'accompagnement d'un enfant.**

L'allongement de l'existence associé à l'évolution des modes de vie et des attentes des populations, y compris des plus âgés, implique d'élargir le champ de la perte d'autonomie au-delà du médical par la prise en compte de la culture du service, des attentes personnalisées ou de la volonté de chacun de pouvoir décider du traitement de sa propre santé. Notons, que déjà, même dans les Ehpad, 50 % des personnels n'exercent pas dans le soin mais dans l'animation, la restauration... Le recours croissant, des jeunes comme des seniors, aux médecines complémentaires et alternatives s'explique en très large partie par cette exigence et symbolise une évolution dans le rapport social aux institutions en général, à celles de la santé et du médicament, en particulier<sup>13</sup>.

Par ailleurs, le contexte des finances publiques oblige à encadrer les dépenses alors même que la demande

---

<sup>13</sup> Sondage Odoxa pour Orange et Nehs, janvier 2019

est et sera en forte hausse<sup>14</sup>. Sans doute que dans cette perspective, face à la transition démographique, un des leviers majeurs d'amélioration des conditions de vie et d'accompagnement des aînés comme des seniors résidera dans la mutualisation des moyens, dans la mobilisation du tissu social (PME, associations, bénévoles, institutions, collectivités...) et, dans certains cas, des personnes et/ou leurs proches concernés. Au-delà des apports du numérique, du suivi médical à distance, une partie des réponses peuvent venir d'une autre mobilité : aller vers les personnes. De l'apprentissage du numérique dans la Région Centre, aux initiatives (Amiens Métropole, Départements de la Gironde ou du Var...) développant avec le soutien de Saint-Gobain, un « Truck de prévention » pour aller dans les villages et les bourgs évoquer la prévention sous toutes ses formes, l'apprentissage de l'Internet ou un accompagnement aux démarches administratives, mais aussi à l'amélioration de la performance énergétique du logement, en passant par « le MarSOINS », à Saint-Nazaire, ou une association utilise un camion réaménagé pour pouvoir se déplacer dans les quartiers difficiles et proposer consultations, dépistages, bilans de santé, et informations sur la contraception, sont autant d'exemples de démarches innovantes et efficaces.

Plus largement, en matière de prévention et d'accompagnement du parcours de vie des aînés, le

---

<sup>14</sup> « Quelle politique publique pour la dépendance ? », Note n°35, du CAE, octobre 2016

développement de l'accueil de jour et du passage à une logique de plate-forme gériatrique et de soin participerait d'une politique de la longévité bien mieux adaptée aux besoins et désirs des personnes et aux territoires concernés. C'est la notion d'« Ehpad hors les murs ». Le terme de maison de retraite ouverte sur l'extérieur serait d'ailleurs moins anxiogène... Peut-être faudrait-il renommer les Ehpad, dont l'image est injustement catastrophique ? Par exemple en Maisons d'accueil des Aînés et de l'Autonomie (M3A) ?

Reste que toute politique en faveur du soutien aux plus vulnérables devrait reposer sur la valorisation -essentielle- des métiers du *care*, du recrutement et de l'accompagnement des personnes, à 85 % des femmes, parfois en situation de fragilité familiale, culturelle et/ ou économique. **Si l'on évoque toujours les centaines de milliers d'emplois potentiels de ce secteur, on oublie souvent la problématique de son déficit d'attractivité.** Et l'accompagnement des aînés en grande fragilité est complexifié par la question du manque de personnels et de compétences.

### ***Réinventer la solidarité sociale***

La réforme des retraites annoncée qui devrait être fondée sur un système par points, doit poser la question des conditions du financement global. Pourquoi ne pas aussi poser la question de politiques différenciées en fonction de l'implication des personnes, ou de leur parcours ? Il serait possible d'ouvrir la valorisation des droits acquis (droits de retraite notamment) en fonction des

parcours et de la situation des personnes. Par exemple, avoir été un aidant d'un enfant, d'un parent, d'un proche, conduisant, ou non, à l'arrêt momentané ou définitif de l'activité professionnelle devrait être pris en compte. Dans une logique de politique de care et en prolongeant la pensée des solidaristes de la fin du XIXème, c'est sur le terrain de la mutualisation et de l'innovation sociale et technologique que les pistes peuvent être développées. L'émergence de la Silver économie<sup>15</sup>, devrait mieux s'inscrire dans cette dynamique en favorisant des solutions adaptées aux besoins et aux attentes des personnes.

La société de la longévité implique une nouvelle protection sociale qui mette l'accent sur les actions en amont du risque (prévention), et en prenant impérativement en compte la situation de la personne dans sa globalité (famille, situation professionnelle, entreprise...). Or, depuis le Rapport de Pierre Laroque de 1962, la question de la prise en compte collective de la perte d'autonomie liée au grand âge est sur la table. Mais rien n'a fondamentalement bougé, alors que le reste à charge pour les familles s'accroît et que le pouvoir d'achat des retraités a toute chance de continuer de baisser.

Régulièrement la question de la création d'une cinquième branche de la sécurité sociale dédiée au financement collectif du risque perte d'autonomie ressurgit sans qu'aucun gouvernement ne s'y soit réellement

---

<sup>15</sup> D Boulbès & S Guérin, *La Silver économie*, La Charte, 2018

impliqué. Le manque d'envie, la peur des coûts et l'absence de vision sur le sujet se sont conjugués pour une politique du sur-place. Peut-être faudrait-il faire plus simple et élargir l'assurance maladie à la prise en charge du risque de perte d'autonomie ? Ainsi il s'agirait d'accompagner et financer le risque de déficit d'autonomie sans que l'âge ne soit un critère.

Une société solidaire de la longévité impose aussi de favoriser l'implication des personnes dans leur santé et de bien mieux soutenir et valoriser les aidants bénévoles de proches fragiles. L'enjeu des proches aidants reste un angle mort de la politique sociale de la longévité, alors même que cela pose d'abord un impératif de sollicitude, et que les 8,5 millions d'aidants bénévoles permettent, de fait, d'économiser plus de 160 milliards d'euros annuels à la collectivité.

Réussir une société solidaire et durable de la longévité nécessitera de pouvoir s'appuyer sur la mobilisation des personnes, y compris des âgés. Les mutuelles et les caisses de retraites ont, dès leur création développé une culture de l'association de leurs bénéficiaires via des politiques d'action sociale, de soutien aux associations, de constitution de groupes de bénévoles... C'est cette capacité à mobiliser les personnes tout au long de la vie qui peut être un levier formidable pour améliorer la condition individuelle de chacun et reformer un collectif, une envie de faire commun.

## **Promouvoir le Mécénat de compétences seniors - Hervé Morland**

Comment accélérer l'accès des jeunes à un emploi stable ? Comment maintenir dans une activité choisie les seniors, voire même, permettre aux seniors cantonnés au chômage et en recherche d'emploi, de retrouver une activité valorisante avant la retraite ? Différentes réponses, légales ou contractuelles, existent aujourd'hui mais elles demeurent partielles, comme l'ont été, par le passé, diverses formules testées avec plus ou moins de bonheur. Il doit être cependant possible, par la recherche d'un dispositif simplifié, global et cohérent, d'améliorer et d'amplifier des démarches favorables à l'emploi des jeunes et à une meilleure vie au travail des seniors. De leur côté, les entreprises de l'économie sociale et solidaire et en particulier les acteurs associatifs « les moins rentables économiquement », dans un contexte de raréfaction des subventions publiques, se plaignent de la disparition progressive des contrats aidés, reformatés en parcours emploi compétences (PEC). Cela les prive, pour partie de jeunes salariés devenus quasi indispensables au développement ou au maintien même de leur activité. *A contrario*, si ces dispositifs, en ce qui concerne leur activité, ont permis, à certains jeunes de mettre ou de remettre le pied à l'étrier, cela ne leur ouvrait pas, dans une grande majorité de cas, la perspective d'un emploi pérenne, ou d'une qualification utile à leur parcours professionnel ultérieur.

Des entreprises principalement de taille importante (Orange, La Poste, Total, Renault, la SNCF, AXA, etc.) ont mis en place pour leurs seniors, souvent à l'occasion d'accords portant sur des mesures de fin de carrière, des mécénats de compétences. Le salarié peut ainsi choisir d'aller consacrer du temps à une association, tout en étant rémunéré. Ce choix permet de donner du sens à des fins de carrières, parfois minées par une usure au travail et de remotiver la personne volontaire par une nouvelle activité choisie. Ce dispositif est aujourd'hui pour partie accompagné par la loi. Comme le mécénat classique, la défiscalisation du mécénat de compétences est régie par la loi du 1er août 2003 dite Aillagon. Les entreprises (dans la limite de 0,5 % de leur chiffre d'affaires hors taxes) peuvent déduire 60 % des salaires des collaborateurs missionnés, au *pro rata* des heures de travail dévouées. Les salariés bénéficiaires de ces dispositifs de fin de carrière, sont souvent en temps partiel avec un effet variable sur leur rémunération. Ils continuent à acquérir des droits pour leur retraite. En complément des mesures actuelles, d'autres formules sont sans doute à trouver, plus incitatives financièrement, afin que des salariés aux revenus plus modestes, puissent également s'engager, en nombre, dans ce dispositif.

Par un effet de vases communicants la disparition progressive des contrats aidés alimente une demande grandissante du monde de l'ESS pour les compétences que pourraient leur apporter ces seniors expérimentés. Mais des freins aujourd'hui existent et cantonnent ce dispositif à une portion congrue, pourquoi ?

D'une part, il y a naturellement un coût restant à charge pour l'entreprise qui la conduit à limiter le nombre de bénéficiaires, malgré des avantages réels en termes d'image RSE et d'opportunités pour des gestions de fin de carrières harmonieuses, voire de diminution d'effectifs. Il ne faut pas non plus négliger, malgré ses résultats mitigés, l'impact de la fin du contrat de génération. Ce dispositif a servi de cadre à la mise en place d'accords intéressants, comportant un volet mécénat de compétences comme par exemple le Mi-temps sénior à la Société Générale. D'autre part, et c'est heureux, les postes tenus par un certain nombre de seniors sont indispensables au fonctionnement des entreprises et expliquent aussi l'inquiétude qu'elles peuvent nourrir de perdre les compétences de ces salariés. Enfin l'intérêt très relatif manifesté par les petites entreprises et des employés demeurés rétifs pour des raisons salariales aux mesures de fin de carrière constituent également des entraves au développement du mécénat de compétence seniors. On pourrait aussi évoquer la complexité des dispositifs et la difficulté de retour dans l'entreprise si l'expérience n'est pas concluante ? Et le besoin de mettre en place des bourses d'emplois efficaces pour mieux capter les compétences disponibles.

A partir de ce constat, peu reluisant, ne devrait-on donc pas imaginer un dispositif ambitieux, qui couple, l'entrée de jeunes dans l'entreprise (et pourquoi pas dans l'administration !) et la possibilité pour les seniors de se réorienter, en nombre, vers l'ESS, pour leur deuxième ou troisième partie de carrière ? En fait, ce

serait reprendre et mixer des aspects du mécénat de compétences et des éléments de différents dispositifs pensés pour favoriser l'emploi. Ceux-ci, trop parcellaires, n'ont pas toujours donné satisfaction, tel le contrat de génération. Il s'agit véritablement de changer d'échelle afin d'ouvrir plus grandes les portes des entreprises aux jeunes par des possibilités accrues de départs de seniors vers l'ESS. Ce secteur de l'économie a de gros besoins en ressources humaines correspondant souvent à l'émergence de nouveaux services. Cette approche volontariste doit permettre à des salariés, de plus en plus nombreux, de vivre pleinement et de façon plus épanouie leur fin de carrière. Cette possibilité de migration vers l'ESS doit constituer aussi une issue pour les seniors en situation de chômage.

Un dispositif d'ampleur pour les fins de carrières apportera une bouffée d'oxygène au fonctionnement des associations, favorisera leurs montées en compétences et leur développement. Il sera positif pour l'emploi de jeunes qui pourront commencer leur carrière professionnelle en entrant dans une entreprise plutôt que de démarrer, par des contrats précaires ou aidés, dans le secteur associatif. En réponse aux aspirations d'une partie de la jeunesse, il faudra naturellement veiller en parallèle, à ce que subsistent toujours pour eux, des possibilités d'engagements dans l'Économie Sociale et Solidaire.

Cette impulsion nouvelle donnée au mécénat de compétence senior sera également bonne pour les entreprises en termes de renouvellement de leurs effectifs et de motivations des salariés. Ce nouveau dispositif

devra permettre d'impliquer plus largement les TPE-PME, car les possibilités d'aménagement de fin de carrière restent aujourd'hui trop souvent l'apanage de grands groupes. Différentes options devront être ménagées et inclure, si besoin, des phases de tutorat entre seniors sur le départ (mais pas automatiquement vers la retraite) et jeunes qui arrivent dans l'entreprise.

Ce nouveau parcours de fin de carrière devra s'appuyer sur le volontariat des salariés et pouvoir s'articuler avec différents dispositifs comme l'alternance pour les jeunes et la valorisation de l'expérience pour les seniors. Les emplois de l'ESS sont répartis sur l'ensemble du pays et peuvent permettre des mobilités consenties, y compris vers des territoires moins porteurs en termes d'emplois ou de développement économique. Ce changement géographique peut constituer aussi pour certains seniors, une anticipation et une transition douce vers leur futur lieu de vie en retraite. **Ce nouveau mécénat défini par la loi, devra s'appuyer, à différents niveaux, sur la négociation collective entre partenaires sociaux.** Il nécessitera, en complément des mesures fiscales existantes, un appui financier public (État, Régions...). L'aide accordée à la mise en place dans les entreprises de ce dispositif devra être modulable en fonction des obligations d'embauches. Concernant le financement et l'accompagnement des salariés (seniors, jeunes embauchés) et demandeurs d'emploi seniors, cela demandera une politique publique ambitieuse et l'activation coordonnée de différents dispositifs. Il faut reprendre de façon simplifiée des éléments du contrat de génération, des contrats

aidés, mobiliser également les capacités de l'UNEDIC, les fonds de la formation professionnelle et différents dispositifs existants en faveur de l'emploi. Dans tous les cas, l'efficacité devra être recherchée. Le système devra être simple à mettre en place, facile d'accès et à moindre coût notamment pour les TPE-PME et leurs salariés.

Le dispositif de mécénat de compétences de fin de carrière a fait ses preuves. Il rompt avec une logique, qui conduit de nombreux seniors, au bout d'une vie de travail, parfois cantonnée à une seule activité, et même pour certains à une seule entreprise, à n'avoir comme ultime horizon professionnel que la retraite et toutes les ruptures qui l'accompagne. Beaucoup plus de seniors doivent avoir accès à ce dispositif. Il répond à l'enjeu contemporain d'un parcours souple, sécurisé et choisi jusqu'au terme de son activité professionnelle. L'objectif est aussi de permettre à davantage de jeunes d'entrer plus rapidement dans les entreprises. Ce dispositif offrira des capacités de développement, tant quantitatives que qualitatives renforcées pour l'ESS. Un constat se fait jour également, quand sonne l'heure de la retraite, de nombreux seniors, qui se sont lancés dans ce dispositif, continuent, bénévolement, leur engagement dans les structures associatives.

C'est donc, au final un dispositif, s'il est étendu, qui sera gagnant pour l'emploi et l'entreprise aux effectifs renouvelés, gagnant pour les salariés seniors mais aussi pour la société tout entière et le vivre ensemble dans notre pays.



## **PASSERELLES AVEC L'UNION EURO-PÉENNE - PHILIPPE SANSON**

À l'heure où les États européens viennent ou sont en train de réformer leur système de retraite, à l'heure où en France, le débat a été lancé par le Président de la République et le Gouvernement, il est intéressant de se tourner vers l'Europe et les États européens qui rencontrent des problématiques similaires et vers les principes et règles posés par la réglementation européenne.

Sur le plan des principes, on peut distinguer s'agissant des régimes de base ou obligatoires, deux grands types de système de retraite en termes économiques et sociales :

- les systèmes reposant sur le principe de la répartition, qui assure un financement collectif des pensions de retraite ;
- les systèmes qui reposent sur le principe de la capitalisation, qui tend à une individualisation totale du financement des pensions et donc du montant de celles-ci.

En Europe, les systèmes de retraite reposent sur le principe de répartition. Cela étant, certains États comme la Suisse favorisent très clairement le système de la

capitalisation par la souscription auprès d'assureurs privés de contrat d'assurance vieillesse.

Clairement, les grandes orientations de la réforme des retraites en France s'écartent du système de la capitalisation. Pour autant, les questions ne manquent pas car si on regarde les systèmes en place dans les autres États européens, on constate qu'il y a de grandes différences dans les droits ouverts et dans les règles de calcul des pensions.

Sans revenir sur les déterminants économiques et sociaux des systèmes de retraite (cf. *ratio* entre cotisants, au sens large, et bénéficiaires d'une pension), il est intéressant de jeter un regard sur les systèmes européens de retraite, de manière synthétique, à un double titre. D'une part, il est intéressant d'en avoir un panorama pour savoir quels choix nos homologues européens ont pu faire. D'autre part, il est intéressant de voir si les textes européens ont fixé en matière de protection sociale des principes généraux qui peuvent influencer plus ou moins directement sur les règles en matière de retraite ; à défaut de le constater, cela devrait d'ailleurs inciter l'État français et les partenaires sociaux à faire des propositions.

La diversité des systèmes traduit fondamentalement deux phénomènes :

- En premier lieu, il faut avoir à l'esprit que **la réglementation actuelle au niveau européen tend, non pas à l'harmonisation, mais à la coordination des systèmes de sécurité sociale.**

- En second lieu, il est aussi clair que les choix faits sur les conditions d'âge pour un départ à la retraite dépendent de plusieurs facteurs économiques. Un pays, comme l'Allemagne, qui connaît un niveau de chômage et un taux de natalité très faible sera évidemment enclin à relever l'âge de départ à la retraite. Dans ces conditions, **il serait illusoire de penser que l'on pourrait avoir en Europe des règles uniques et générales sur l'âge de départ ou sur la durée de cotisations.**

Ayant constaté la diversité des systèmes, il faut aussi relever les tendances récentes en matière de retraite qui convergent sur certains aspects. On constate pour des raisons qui peuvent être pour partie communes et pour partie spécifiques que l'allongement des durées de carrière et d'âge constitue une tendance « lourde ».

La diversité ne doit pas signifier que l'objectif d'un système de retraite est uniquement d'assurer sans autre considération l'équilibre financier même si cela est déterminant. Il y a dans tout système de retraite des choix sociaux et politiques qui le sous-tendent.

### ***Pour des principes à la fois réalistes et protecteurs***

Il est intéressant de voir ce qui est écrit dans les textes européens et de voir si certains principes protecteurs que l'on trouve dans le système français ne se retrouvent pas dans la législation d'autres États européens. La question est aussi de savoir si l'Europe sociale peut être synonyme de mieux disant social sur des aspects

importants en matière de retraite qui renvoient à des choix politiques :

- La prise en compte de la pénibilité de l'activité professionnelle dans la période précédant le départ à la retraite
- Le niveau inégal des pensions entre les hommes et les femmes

Que disent les textes européens sur les pensions de retraite ? Dans le cadre du socle des droits sociaux, on trouve en matière de pensions des principes très généraux ainsi rédigés :

« Les revenus et pensions de vieillesse.

*Les travailleurs salariés ou indépendants à la retraite ont droit à une pension de retraite proportionnelle à leurs cotisations et leur garantissant un revenu adéquat. Les femmes et les hommes doivent avoir les mêmes possibilités d'acquérir des droits à pension.*

*Toute personne âgée a droit à des ressources lui permettant de vivre dans la dignité. »*

On trouve aussi un principe, non spécifique aux pensions de retraite, ainsi rédigé :

« La protection sociale.

*Quels que soient le type et la durée de leur relation de travail, les travailleurs salariés et, dans des conditions comparables, les travailleurs indépendants ont droit à une protection sociale appropriée. »*

Comme évoqué précédemment, il n'y a pas dans les règlements de coordination des systèmes de sécurité sociale de principe d'harmonisation des régimes de protection sociale, et donc en matière de retraite et de durée de carrière.

- Sur la prise en compte de la pénibilité du travail : que constate-t-on au niveau des États européens ?

Le caractère pénible ou dangereux d'un métier peut être pris en compte pour bénéficier d'un âge légal moins élevé.

**11 États Membres prennent en compte la pénibilité pour l'ensemble des salariés (1<sup>er</sup> pilier) :** Autriche (retraite dès 60 ans) ; Bulgarie ; Croatie ; Espagne ; Estonie (jusqu'à 10 ans avant âge légal) ; Finlande ; Grèce ; Italie ; Lettonie (pour périodes travaillées avant 1996 uniquement) ; Portugal ; Roumanie.

À Chypre et en République tchèque, ces mesures ne concernent que les mineurs, alors qu'en Belgique elles ne s'appliquent qu'au secteur public. En Slovénie et en Slovaquie, le principe de pénibilité n'est reconnu que pour les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> piliers respectivement.

Ce constat montre que la prise en compte de la pénibilité n'est pas une donnée propre à la France. Elle traduit la volonté d'avoir dans un système de retraite un facteur d'équité en ce que son espérance de vie après une activité professionnelle est dépendante de la nature de son activité professionnelle. Il ne s'agit pas de fixer un montant de pension qui serait différent en ce sens qu'il

ne s'agit pas de majorer le montant de la pension mais de tenir compte de l'espérance de vie après la cessation d'activité. Il s'agit donc de faire en sorte qu'une personne profite suffisamment longtemps d'une pension de retraite comparée à la situation « moyenne » des travailleurs.

Est-ce satisfaisant ? La réponse est certainement négative ; certes l'objectif ne peut pas être de fixer une règle générale et uniforme mais comme pour le revenu minimum, **il faudrait que l'Europe fixe le principe d'une prise en compte de la pénibilité dans les systèmes de retraite en place dans les États européens.** Par ailleurs, l'Europe ce n'est pas seulement ce que disent les textes communautaires c'est aussi ce que font d'autres États, qui ne font pas forcément moins bien...

En tout cas, le constat sur les autres États européens incite à penser que la réforme du système de retraite français ne doit pas tendre à supprimer les mécanismes permettant de prendre en compte la pénibilité du travail, même si elle peut tendre à introduire une plus grande égalité de traitement entre les travailleurs.

- La question de l'inégalité des femmes et des hommes en matière de pensions de retraite est une question fondamentale

Lors de la commémoration des 70 ans de la création de la sécurité sociale française, la représentante du ministère des affaires sociale de Suède déclarait que leur

principale difficulté à laquelle elle se heurte c'est l'inégalité des pensions entre les hommes et les femmes.

Pour un auditeur français, une telle déclaration fait penser que décidément la Suède a un « cran » d'avance sur le plan social et en particulier sur la question de l'égalité entre les hommes et les femmes.

Sur cette question, il peut y avoir la tentation de considérer que l'inégalité sur le montant des pensions traduit une inégalité sur les rémunérations perçues pendant les périodes d'activité et au fond qu'il n'y a pas lieu véritablement de « rétablir » une égalité sur les pensions, surtout dans un système fondamentalement assurantiel.

### ***Que constate-t-on dans les États européens ?***

Plusieurs éléments peuvent être pris en compte. En matière d'âge, le principe d'égalité de traitement et de non-discrimination fixé par les textes et la jurisprudence communautaire interdisent de fixer des droits différents entre les hommes et les femmes en matière de retraite. Cela étant, on constate que certains États ont gardé des différences. Outre cet élément qui ne répond pas véritablement au problème de l'inégalité portant sur le montant des pensions, il faut s'intéresser aux dispositifs qui permettent de prendre en compte les différences existantes quant aux durées d'activité professionnelle et de s'intéresser au calcul du montant des pensions. S'agissant des législations contenant des dispositions différentes sur l'âge de départ à la retraite entre les femmes et les hommes, 8 États-membres établissent une distinction entre les hommes et les femmes.

Cet écart est en cours de résorption dans 5 états : Autriche (5 ans) ; Croatie (3 ans) ; République tchèque (variable selon le nombre d'enfants pour les femmes) ; Lituanie (1 an et 4 mois) ; Slovaquie (variable selon le nombre d'enfants pour les femmes).

La Roumanie observe actuellement un écart de 4 ans et 3 mois, mais il doit être réduit à 2 ans d'ici 2030.

La Pologne a rétabli en 2017 un écart de 5 ans, en revenant aux âges légaux en vigueur avant la réforme de 2013 (65 ans/60 ans).

Les femmes assurées du régime suisse peuvent partir à la retraite 1 an avant leurs homologues masculins (la réforme Prévoyance vieillesse 2020 ayant été refusée par votation populaire en septembre 2017, le sujet devrait être rediscuté à l'avenir). Pour ce qui concerne le montant des pensions. Le niveau inférieur des pensions versées aux femmes, on identifie traditionnellement deux causes ou facteurs : des durées de carrière moins longues car elles sont plus nombreuses que les hommes à interrompre provisoirement, ou non, leur activité professionnelle pour élever les enfants, d'une part, et, d'autre part, parce qu'elles ont en moyenne des rémunérations d'un montant inférieur à celles des hommes.

Si le principe d'égalité de traitement interdit de prendre des mesures qui bénéficieraient uniquement aux femmes, il n'interdit pas de prendre en compte aussi bien les périodes d'inactivité motivée par l'éducation des enfants que par la qualité de demandeur/euse d'emploi et de les assimiler à des périodes d'activité. Dans les

faits, ces mécanismes d'assimilation bénéficient plus aux femmes, puisque plus désavantagées de fait.

La mesure des écarts sur le montant des pensions au niveau européen entre les femmes et les hommes montre qu'il se situe entre 25 et 40 % avec des écarts « extrêmes de 13 à 45 % ».

Soit on est fataliste et on considère que le niveau des pensions ne pourra s'égaliser que par une diminution des écarts de rémunération dans la vie active. Et donc, il faut tout faire pour réduire ces écarts ce qui produira à terme, mais seulement à long terme faut-il ajouter, une réduction des écarts sur le montant des pensions.

**Soit on cherche des solutions qui ne confortent pas les inégalités constatées dans la vie active, et Il faut sans doute faire des efforts d'imagination et avoir un peu « d'audace ». On connaît les écarts moyens en matière de rémunération. Connaissant le niveau de ces écarts, on devrait pouvoir apporter un ou des correctifs à la rémunération prise en compte pour le calcul de la pension et la majorer à concurrence des écarts constatés au moment de la liquidation des pensions de retraite pour les femmes. ?**

**Une telle mesure d'égalisation pourrait être mise en œuvre dans le cadre actuel,** sachant que le montant de la rémunération prise en compte au titre des 25 meilleures années est plafonné. Elle pourrait d'ailleurs

être adoptée d'ores et déjà pour les femmes dont le calcul de la pension interviendra sur la base des dispositions actuelles. **Elle serait également envisageable si la réforme aboutit à substituer au système celui prévalant pour le calcul des retraites complémentaires obligatoires basé sur l'acquisition de points.** La question qui se pose dans un tel cas de figure est de savoir comment calculer les écarts et quels sont les écarts à prendre en compte. En effet, si on peut imaginer des mesures de « rattrapage », il faut éviter de créer des discriminations « à rebours ». Il y a suffisamment de données statistiques fiables sur les rémunérations, au moins des travailleurs salariés, pour se doter des « bons » indicateurs et de données pertinentes.

Reste la question du financement qui pourrait être facilement objectée. Si on considère que les discriminations salariales dont sont victimes les femmes ne leur sont pas imputables, pas plus à elles qu'aux salariés d'une manière générale, il serait donc logique que la charge du financement du surcout soit portée par les employeurs. Cela serait une incitation à éliminer les discriminations salariales dans la vie professionnelle puisque plus les écarts se réduiraient et plus le montant de leur contribution au titre de l'égalité des pensions entre les hommes et les femmes diminuerait.

### ***Il y a là un vrai enjeu sociétal.***

S'agissant des textes européens en matière de pensions de retraite.

L'article 15 des droits sociaux fixe bien un principe de non-discrimination entre les hommes et les femmes (cf. supra) sur le droit à bénéficier d'une pension.

Toutefois, Il faut relever l'absence de normes sur les différences entre les hommes et les femmes concernant le montant des pensions de retraite. Dans les dispositions contenues dans les traités, dans les directives, dans les résolutions qui traitent de l'égalité entre les femmes et les hommes, on ne trouve aucune norme ou principe traitant des inégalités sur le montant des pensions de retraite. Nombreux sont les textes qui portent sur ce principe et les inégalités à combattre mais ils s'intéressent à la question sous l'angle du travail et de l'emploi, en particulier aux inégalités en matière de rémunération.

On trouvera essentiellement deux documents européens qui abordent la question des pensions de retraite vu sous l'angle « femmes/hommes ». Un rapport et une étude du Parlement européen de 2017 qui pour le premier encourage une réforme des systèmes des pensions de réversion pour assurer une plus grande couverture notamment pour les femmes non mariées. L'étude procède à quelques recommandations, notamment d'éviter d'avoir des règles d'indexation susceptibles d'aboutir à créer ou à creuser les écarts sur les montants des pensions entre les femmes et les hommes, notamment lorsque le calcul du montant de la pension intègre l'espérance de vie.

En conclusion, il est certain que les écarts sur le montant des pensions entre les femmes et les hommes est

une question centrale sur le plan éthique. Il faut être volontaire et imaginatif ; c'est aussi comme cela que l'on fera progresser l'Europe sociale sur une question sur laquelle la France n'a pas été toujours à la « pointe » ...





## Focus

### **Le fonds de réserve pour les retraites se porte bien !**

En 2001, le gouvernement Jospin crée le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) afin de contribuer au financement des retraites pendant la période où les générations du baby-boom parviennent à l'âge de la retraite.

En 2011, changement de cap, le gouvernement prend la décision de mettre fin à cette mission du fonds. Ses ressources sont affectées à la Cades à raison de 2,1 milliards d'euros par an.

Fin 2017, ses réserves s'établissent à 36,4 milliards d'euros grâce à de bons placements financiers.

Même avec une performance nulle du fonds d'ici à 2024 (date de fermeture de la Cades), il devrait rester un solde d'une quinzaine de milliards à cette date.

De quoi susciter les convoitises ! Eteindre la dette de la Cades avant 2024, prise en charge de la dépendance ? Quant à nous, nous pensons que ce fonds pourrait également être utilisé pour faciliter la transition dans cette réforme structurelle des retraites ou de s'en servir pour équilibrer les comptes des régimes de salariés du privé.

## **Le parcours du combattant des poly-pensionnés**

Selon le GIP Union Retraite, si on prend en compte tous les régimes obligatoires (bases et complémentaires) auxquels sont affiliés les générations nées entre 1949 et 1992, on constate qu'en 2017, chaque assuré est affilié en moyenne à 3,1 régimes.

Le monde du travail est de plus en plus mouvant, et donc la tendance ne peut que s'accélérer, sans omettre le problème supplémentaire des périodes de travail à l'étranger.

S'il est vrai qu'avant 50 ans et parfois après, peu d'assurés se soucient de la complexité qui se présentera au moment de la liquidation de leur retraite, ils réaliseront au dépôt de leurs dossiers (car il en faudra plusieurs) de retraite ou de réversion la discordance des régimes et auront de multiples problèmes pour faire valoir l'intégralité de leurs droits.

Depuis juillet 2017, pour les régimes dits alignés, il n'y a qu'un seul dossier à compléter pour les régimes de base, le système commence à peu près à fonctionner.

Mais, cette dernière remarque est à nuancer, en réalité, il y a très souvent deux, trois ou quatre dossiers à établir en plus avec les régimes complémentaires.

Actuellement il n'existe aucun système gratuit qui permette à chacun d'effectuer une simulation de l'ensemble de ses droits à retraite, ce qui permet à nombre de sociétés, d'officines ou de particuliers d'offrir des

services payants (entre 300 et 2000€ et parfois plus) pour constituer un dossier.

### ***Quelles caractéristiques sont essentielles pour le nouveau système ?***

L'expérience de la fusion des organismes qui a donné le RSI et la catastrophe qui en a résulté doit servir de leçon. Avant tout, il est indispensable d'investir

- dans la formation du personnel des caisses concernées ;
- dans des lieux sur tous les territoires permettant l'accompagnement des demandeurs qui souhaitent avoir un rendez-vous ;
- dans la fiabilité d'un système informatique performant.

### ***Le relevé de carrière (transmis à partir de 50 ans)***

Pour une meilleure compréhension et afin d'éviter des contestations pas toujours justifiées, il est nécessaire que soient indiqués de façon claire la période cotisée, le nom de l'entreprise, la base ayant donné lieu à cotisation, le nombre de points acquis, ainsi que les points enregistrés au titre de maladie, AT, invalidité, chômage, AVPF.

+ Un courrier signalant les périodes manquantes.

*L'accompagnement aux démarches :*

- à 57 ans, avec l'envoi d'un nouveau relevé, il pourrait être judicieux de proposer un rendez-vous avec un conseiller afin de mettre à jour le relevé de carrière ;

- puis, 6 mois avant la date théorique de la retraite l'envoi d'un courrier pourrait proposer un rendez-vous.

### ***Le dossier de retraite***

La retraite est quérable, elle n'est pas attribuée automatiquement à un âge donné.

Il semblerait normal que la règle établie depuis le 1er juillet 2017 soit étendue, donc

- qu'il n'y ait qu'un seul dossier à établir avec copie des documents habituels (RIB, justificatif d'état civil, livret de famille, etc.). C'est notamment le cas depuis le 15 mars 2019 pour les adhérents de la CARSAT ;
- qu'une seule adresse pour cet envoi quitte à effectuer une ventilation à l'arrivée s'il y a le maintien de plusieurs organismes pour la liquidation ;
- qu'un service téléphonique gratuit permette d'obtenir des renseignements fiables.

Sinon le système, pour les poly-pensionnés, restera toujours aussi incompréhensible, avec une perte potentielle des droits et un sentiment d'inégalité.

L'harmonisation des droits familiaux et conjugaux simplifiera évidemment la gestion des dossiers.

### ***Une action sociale pour les retraités***

La solidarité intergénérationnelle permet de financer une action sociale pour les allocataires, par l'intermédiaire de l'ensemble des organismes payeurs de

retraite<sup>16</sup>. Ces différentes prestations viennent en complément des aides ou initiatives des mairies, des mutuelles et autres organismes gérant les remboursements de santé. L'Assurance Retraite, la MSA, le RSI et depuis peu la CNRACL et l'AGIRC- ARRCO proposent une offre commune inter-régimes pour la prévention de la perte d'autonomie.

Le « bien vieillir chez soi » a été retenu en tant que priorité depuis plusieurs années, avec plusieurs objectifs :

- Le maintien à domicile, actions dans plusieurs domaines selon le degré d'autonomie du retraité :
  - évaluation des besoins par la visite à domicile d'un ergothérapeute afin d'établir un plan d'action personnalisé, en fonction de l'endroit, de l'aménagement du lieu où réside la personne, de sa situation familiale, etc. ;
  - recherche de solutions d'aides à domicile ;
  - participation au financement et à l'adaptation de l'habitat (sous condition de ressources) ;
  - lutte contre la perte d'autonomie avec l'animation d'ateliers de prévention (mémoire, fonctions cognitives, équilibre, nutrition, etc.).

---

<sup>16</sup> Par exemple, les services d'action sociale des Caisses complémentaires des salariés du privé ont accompagné plus d'un million de personnes et engagé près de 436 millions d'euros en 2017.

- La lutte contre l'isolement en milieu urbain et rural :
  - organisation de sorties, participation au financement de vacances, ateliers, réunions de retraités.
  
- L'aide aux aidants familiaux qui sont de plus en plus nombreux. Dans ce domaine il serait judicieux de travailler en partenariat avec la caisse nationale pour l'autonomie (CNSA) en matière de :
  - évaluation des besoins ;
  - recherche de solutions locales ;
  - propositions de placement provisoire de la personne aidée ;
  - aides matérielle ou financière ;
  - financement d'associations.
  
- L'accompagnement dans les situations difficiles, par exemples :
  - décès d'un proche ;
  - sortie d'hospitalisation ;
  - difficultés financières ponctuelles (chauffage, aide-ménagère, soins médicaux, etc.).

## **Propositions**

Une action sociale efficace nécessite une réelle connaissance des lieux de vie et de l'évolution de la population. La signature d'accords de partenariat avec des associations nationales ou locales doit être recherchée. Cela pourrait être le meilleur moyen de toucher les personnes qui ont besoin d'une aide ponctuelle ou d'une orientation. Toutefois un contrôle régulier de l'activité de ces partenariats est indispensable.

L'action sociale du régime général des salariés du secteur privé est très peu connue de la population. Les informations se trouvent sur le site Internet, mais plus de 30 % des personnes âgées ou en âge de prendre la retraite n'y ont pas accès ou ne savent pas utiliser ce support, or ce sont les personnes les plus fragiles. Le support papier reste actuellement le meilleur moyen de les informer, et il pourrait être mis à disposition dans les mairies, dans les centres d'information retraite, dans les centres de sécurité sociale et auprès des différents services sociaux.

Ce document devrait être envoyé aux assurés avec la première information sur le montant de leur retraite puis, pour garder le contact, en fonction des évolutions de leur situation.

Outre l'accompagnement dans des situations difficiles, fonction première d'une action sociale, nous proposons d'amplifier trois axes d'actions :

- adaptation de la résidence de la personne en fonction de son autonomie ;

- soutien aux projets innovants pour la création de structures qui permettent le maintien dans les lieux d'une personne dont le handicap évolue ;
- poursuite de l'ensemble des mesures développées pour l'aide aux aidants familiaux.

## Définitions

Plafond de la sécurité sociale : Référence utilisée par la Sécurité sociale et par extension par les autres régimes pour déterminer la base de calcul des cotisations d'assurance vieillesse et des régimes AGIRC et ARRCO.

Taux plein : En référence au régime général, le taux plein s'obtient lorsque la durée de cotisations de référence est atteinte ou, à défaut lorsqu'on a un âge fixé par la loi.

Régime en points : La retraite à la liquidation est le produit du nombre de points total acquis par l'assuré au moment du départ à la retraite et la valeur du service du point à cette date. Un coefficient d'anticipation ou d'ajournement, venant respectivement minorer ou majorer le montant de pension, peut être appliqué à cette formule en cas de départ à la retraite anticipée ou retardée par rapport à un âge de référence. Chaque année, le nombre de points acquis par l'assuré est obtenu en divisant les cotisations versées par la valeur d'achat du point cette année-là.

### Le point en détail

- La valeur de service du point est la valeur du point permettant de calculer le montant de la prestation

retraite qui sera versée à l'assuré. Elle correspond à la valeur du point l'année du départ à la retraite de l'assuré. La valeur de service du point est au 1<sup>er</sup> novembre 2018 de 1,2588 €.

- La valeur d'achat du point (ou salaire de référence ou encore prix d'un point de retraite) sert à calculer le nombre de points que l'on acquiert chaque année grâce aux cotisations versées au régime de retraite complémentaire. La valeur d'achat du point est au 1<sup>er</sup> novembre 2018 de 16,7226 €.

#### Le calcul des points et de la retraite

- Nombre de points = (salaire brut soumis à cotisations x 12 mois x taux de cotisation) / (Valeur d'achat d'un point AGIR-ARCO)
- Montant de la retraite = (total du nombre de points) x (valeur de service du point)

Système de retraite par capitalisation : Les actifs d'aujourd'hui épargnent en vue de leur propre retraite. Les cotisations font l'objet de placements financiers ou immobiliers, dont le rendement dépend essentiellement de l'évolution du taux d'intérêt. Cette capitalisation peut être effectuée dans un cadre individuel ou collectif (fonds de pensions).

## Liste des sigles

|           |   |
|-----------|---|
| ACA :     | Allocation chômeur âgé  |
| ACOSS :   | Agence centrale des organismes de sécurité sociale  |
| AGEFIPH : | Association de gestion du fond pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées |
| AGIRC :   | Association générale des institutions de retraite des cadres                              |
| ALD :     | Affection de longue durée   |
| AMP :     | Aide médico-psychologique   |
| ANI :     | Accord national interprofessionnel  |
| APA :     | Allocation personnalisée d'autonomie  |
| ARPE :    | Allocation de remplacement pour l'emploi  |
| ARRCO :   | Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés                        |
| ASA :     | Allocation spécifique d'attente   |
| ASFNE :   | Allocation spéciale du fonds national de l'emploi   |
| ASPA :    | Allocation de solidarité aux personnes âgées  |
| ASV :     | Adaptation de la société au vieillissement  |
| ATS :     | Allocation transitoire de solidarité  |
| AVS :     | Auxiliaire de vie sociale   |

AVPF : Assurance vieillesse des parents au foyer  
BIT : Bureau international du travail  
CAE : Conseil d'analyse économique  
CADES : Caisse d'amortissement de la dette sociale  
CAF : Caisse d'allocations familiales  
CASA : Contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie  
CDC : Caisse des Dépôts et Consignations  
CDD : Contrat à durée déterminée  
CDI : Contrat à durée indéterminée  
CEP : Conseil en évolution professionnelle  
CESE : Conseil économique, social et environnemental  
CET : Compte épargne temps  
CLD : Chômage de longue durée  
CNAVPL : Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales  
CNAVTS : Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés  
CNIEG : Caisse nationale des industries électriques et gazières  
CNRACL : Caisse nationale de retraite des Agents des collectivités locales  
CNSA : Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie  
C2P : Compte professionnel de prévention  
CPA : Compte personnel d'activité  
CPF : Compte personnel de formation  
COR : Conseil d'orientation des retraites

|           |  |
|-----------|--|
| CRDS :    | Contribution à la réduction à la dette sociale                           |
| CSG :     | Contribution sociale généralisée   |
| CSA :     | Contribution de solidarité pour l'autonomie                              |
| CSR :     | Comité de suivi des retraites  |
| CSU :     | Couverture de Santé Universelle  |
| CTLD :    | Chômage de très longue durée   |
| DARES :   | Direction de l'animation de la recherche, des Études et des Statistiques |
| DELD :    | Demandeur d'emploi de longue durée                                       |
| DGEFP :   | Direction générale emploi formation professionnelle                      |
| DRE :     | Dispense de recherche d'emploi   |
| DREES :   | Direction de la recherche, des études, de l'évaluation des statistiques  |
| EHPAD :   | Établissement d'hébergement pour personnes âgées                         |
| ESS :     | Économie sociale et solidaire  |
| ETP :     | Équivalent temps plein   |
| FNE :     | Fonds national de l'emploi   |
| FRR :     | Fonds de réserve pour les retraites                                      |
| FSPOEIE : | Fonds spécial des ouvriers des établissements industriels de l'État      |
| FSV :     | Fonds de solidarité vieillesse   |
| GIR :     | Groupe iso-ressources  |
| GPEC :    | Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences                    |
| GRH :     | Gestion des ressources humaines  |
| IGAS :    | Inspection générale des affaires sociales                                |

- INED : Institut national d'études démographiques
- INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
- IRC : Institution de retraite complémentaire
- IRCANTEC : Institution des retraites complémentaires des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques
- ISR : Investissement socialement responsable
- LFSS : Loi de financement de la Sécurité sociale
- MDA : Majoration de durée d'assurance pour enfants
- MICO : Le Minimum contributif est une pension minimale garantie attachée à une durée de cotisation minimale (130 trimestres)
- MSA : Mutualité sociale agricole
- PASS : Plafond annuel de la Sécurité Sociale
- PEE : Plan d'épargne entreprise
- PERCO : Plan d'épargne pour la retraite collective
- PERE / Article 83 : Plan d'épargne retraite d'entreprise
- PERP : Plan d'épargne retraite populaire
- PIB : Produit intérieur brut
- PME : Petites et moyennes entreprises
- PMR : Personne à mobilité réduite
- PRP : Preretraite progressive
- PUP : Prévention d'usure professionnelle
- OCDE : Organisation pour la coopération et le développement économique
- OIT : Organisation internationale du travail

|        |  |
|--------|--|
| OFCE : | Observatoire Français des conjonctures économiques |
| ONU :  | Organisation des Nations Unies                     |
| RAFP : | Retraite additionnelle de la fonction publique     |
| RPS :  | Risques psycho-sociaux                             |
| RSA :  | Revenu de solidarité active                        |
| RSE :  | Responsabilité sociale des entreprises             |
| RSI :  | Régime social des Indépendants                     |
| SAAD : | Service d'aide à domicile                          |
| SMIC : | Salaire minimum interprofessionnel de croissance   |
| SRE :  | Service des retraites de l'État                    |
| TMS :  | Troubles musculosquelettiques                      |
| TNS :  | Travailleurs non-salariés                          |
| VAE :  | Validation des acquis de l'expérience              |



## Les 20 propositions de Démocratie Vivante

1. Mettre en place un système universel de retraite par répartition, base du modèle social français, : l'essentiel des retraites devant continuer à en relever et la capitalisation ne devant être qu'un complément,
2. Créer un compte personnel retraites permettant la personnalisation et la portabilité des droits. Celui-ci pourrait être logé et géré dans le Compte personnel d'activité (CPA)
3. Opter pour une transition progressive avec affiliation simultanée et l'utilisation de la méthode du maintien des droits acquis
4. Maintenir à 62 ans de l'âge légal de départ à la retraite
5. Mettre en place des dispositifs de maintien dans l'emploi et de formation des seniors
6. Refuser une décote pour départ avant un âge pivot
7. Refuser un nouvel allongement de la durée minimale de cotisation qui serait injuste et non

cohérent avec un système par points et non plus en annuités

8. Maintenir et harmoniser les prestations des solidarités (carrières longues, avantages familiaux et conjugaux, accidents de carrières, etc.)
9. Rouvrir le débat sur la pénibilité
10. Augmenter le minimum de pension pour le porter au niveau du SMIC
11. Attribuer des points gratuits pour tenir compte de la spécificité du parcours des jeunes à l'entrée dans la vie active (stages, apprentissage, service civique et contrats d'alternance)
12. Ouvrir des droits à la retraites pour les chômeurs indemnisés ou non
13. Attribuer des points dans le relevé de carrière au moment du fait générateur pour les dispositifs de solidarité
14. Revaloriser les points et les pensions indexés sur la moyenne des salaires pour un meilleur partage des fruits de la croissance entre actifs et retraités
15. Instaurer un droit à l'aménagement des fins de carrière (retraite progressive, mécénat de compétences seniors, suppression des obstacles à l'emploi des seniors, etc.). Cette réforme doit être

l'occasion de reconnaître toutes formes d'activité ayant une utilité sociale ou collective, en premier lieu, celles des aides aux personnes par des non professionnels

16. Accompagner la mise en place de la réforme par un plan négocié de revalorisation salariale étalé sur plusieurs années pour les fonctionnaires percevant peu de primes, comme les enseignants
17. Réserver une place spécifique aux professions indépendantes. Des règles spécifiques, différenciées et justifiées (selon les entreprises et les branches) peuvent continuer d'exister en complément des règles communes
18. Accorder une place déterminante aux partenaires sociaux dans la gouvernance du futur système (pilotage et détermination de la valeur du point)
19. Développer des fonctions de conseil et d'accompagnement des futurs retraités
20. Privilégier la co-production avec les partenaires sociaux du cahier des charges pour les simulations





## Les 20 propositions pour une réforme progressiste des retraites

1. Mettre en place un système universel de retraite par répartition
2. Créer un compte personnel retraites permettant la personnalisation et la portabilité des droits logé et géré dans le Compte personnel d'activité (CPA)
3. Opter pour une transition progressive avec affiliation simultanée et l'utilisation de la méthode du maintien des droits acquis
4. Maintenir à 62 ans de l'âge légal de départ à la retraite
5. Mettre en place des dispositifs de maintien dans l'emploi et de formation des seniors
6. Refuser une décote pour départ avant un âge pivot
7. Refuser un nouvel allongement de la durée minimale de cotisation
8. Maintenir et harmoniser les prestations des solidarités
9. Rouvrir le débat sur la pénibilité
10. Augmenter le minimum de pension pour le porter au niveau du SMIC
11. Attribuer des points gratuits pour les jeunes dès leur entrée dans la vie active (stages, apprentissage, service civique et contrats d'alternance)
12. Ouvrir des droits à la retraites pour les chômeurs indemnisés ou non
13. Attribuer des points dans le relevé de carrière au moment du fait générateur pour les dispositifs de solidarité
14. Revaloriser les points et les pensions indexés sur la moyenne des salaires
15. Instaurer un droit à l'aménagement des fins de carrière (retraite progressive, mécénat de compétences seniors, suppression des obstacles à l'emploi des seniors, etc.).
16. Accompagner la mise en place de la réforme par un plan négocié de revalorisation salariale étalé sur plusieurs années pour les fonctionnaires percevant peu de primes, comme les enseignants
17. Réserver une place spécifique aux professions indépendantes
18. Accorder une place déterminante aux partenaires sociaux dans la gouvernance du futur système (pilotage et détermination de la valeur du point)
19. Développer des fonctions de conseil et d'accompagnement des futurs retraités
20. Privilégier la co-production avec les partenaires sociaux du cahier des charges pour les simulations