

ÉPARGNE  
RETRAITE  
PRÉVOYANCE



[WWW.CERCLEDELEPARGNE.COM](http://WWW.CERCLEDELEPARGNE.COM)

SUIVEZ-NOUS SUR    

## LE DOSSIER DU MOIS DÉCEMBRE 2017

### RETRAITE : LA LONGUE MARCHÉ VERS LE RÉGIME UNIVERSEL

Le Cercle de l'Épargne, de la Retraite et de la Prévoyance  
104-110, Boulevard Haussmann • 75008 PARIS  
Tél.: 01 76 60 85 39 • 01 76 60 86 05  
[contact@cercledelepargne.fr](mailto:contact@cercledelepargne.fr)  
[www.cercledelepargne.com](http://www.cercledelepargne.com)

## RETRAITE : LA LONGUE MARCHÉ VERS LE RÉGIME UNIVERSEL

### SOMMAIRE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>LA LENTE ET DIFFICILE ÉMERGENCE D'UN SYSTÈME DE RETRAITE</b>                                 | <b>04</b> |
| <b>LA FRANCE RATE LE COCHE DE LA RETRAITE APRÈS LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE</b>                 | <b>06</b> |
| <b>LA MARCHÉ VERS LA COUVERTURE COMPLÈTE DE LA POPULATION</b>                                   | <b>07</b> |
| <b>LES ANNÉES 80 OU L'APOGÉE DU SYSTÈME DE RETRAITE ISSU DE LA LIBÉRATION</b>                   | <b>10</b> |
| <b>L'ÈRE DES RÉFORMES PARAMÉTRIQUES</b>   | <b>11</b> |
| <b>2009 - 2010, L'EUROPE S'INVITE DANS LE DÉBAT DES RETRAITES</b>                               | <b>17</b> |
| <b>2012, LA RETRAITE PRISE ENTRE DEUX FEUX</b>  | <b>19</b> |
| <b>2013, LE CHANTIER DES RETRAITES EST À NOUVEAU OUVERT</b>                                     | <b>20</b> |
| <b>2013 - 2015, AU TOUR DES COMPLÉMENTAIRES</b>   | <b>22</b> |
| <b>LA PREMIÈRE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DU GOUVERNEMENT D'ÉDOUARD PHILIPPE</b> | <b>23</b> |
| <b>VERS LE RÉGIME UNIVERSEL DES RETRAITES ?</b>   | <b>24</b> |
| <b>LES PRÉALABLES DE LA RÉFORME</b>   | <b>26</b> |
| <b>L'ARCHITECTURE DU NOUVEAU RÉGIME UNIQUE</b>  | <b>32</b> |
| <b>CONCLUSION</b>   | <b>37</b> |
| <b>ANNEXE : LES EXEMPLES ÉTRANGERS DE RÉGIME UNIVERSEL</b>                                      | <b>38</b> |

ÉPARGNE  
RETRAITE  
PRÉVOYANCE

  
[WWW.CERCLEDELEPARGNE.COM](http://WWW.CERCLEDELEPARGNE.COM)

SUIVEZ-NOUS SUR    

# RETRAITE : LA LONGUE MARCHÉ

## VERS LE RÉGIME UNIVERSEL

### PETITE HISTOIRE DE TROIS SIÈCLES DE RETRAITE ET DE RÉFORMES

PAR PHILIPPE CREVEL, DIRECTEUR DU CERCLE DE L'ÉPARGNE

25 ans après la première grande réforme rendue nécessaire par les évolutions démographiques et économiques, le système de retraite français devrait, en 2018, s'engager dans une profonde mutation. En effet, conformément aux engagements qu'il a pris lors de la campagne présidentielle, le Président de la République a décidé d'instituer un régime universel de retraite. Il a nommé sur ce sujet un Haut-Commissaire en la personne de Jean-Paul Delevoye, ancien Président du Conseil Économique, Social et Environnemental.

Le système actuel de retraite français est le produit de trois siècles. Certes, les ordonnances de la Libération ont conduit à la création du régime général mais ce dernier n'est pas sans lien avec des tentatives d'instauration d'une couverture vieillesse au cours du XIX<sup>e</sup> et du début du XX<sup>e</sup> siècle. Par ailleurs, le système de retraite tel que nous le connaissons est devenu mature avec la généralisation des complémentaires.

La France a fait en 1945 un double choix, la répartition et le paritarisme. Ces choix étaient dictés par les nécessités du moment et les rapports de force. Le « tout répartition » s'est imposé pour des raisons non seulement économiques et financières mais aussi pratiques, fournir le plus rapidement des pensions aux aînés. Le paritarisme était ressorti revigoré après les errements de Vichy.

En 2010, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Orientation des Retraites a réalisé de nouvelles projections qui confirmèrent l'augmentation du besoin de financement. D'ici 2050, en l'absence de réforme, le besoin de financement est évalué de 1,7 à 3 points de PIB, soit une augmentation de plus d'un point de PIB par rapport aux estimations de 2007. Sur la période, toujours sans correction, les dépenses de retraite devaient passer de 13,5 % à 16 % voire 17 % du PIB.

## LA LENTE ET DIFFICILE ÉMERGENCE D'UN SYSTÈME DE RETRAITE

### LA MARINE EN TÊTE MAIS QUI NE FAIT PAS ÉCOLE

En France, le premier régime de retraite a été créé par Colbert à la demande de Louis XIV. L'objectif était de doter la France d'une marine commerciale et militaire en phase avec les ambitions du Roi soleil et pouvant concurrencer les marines anglaise et espagnole. L'initiative de Colbert n'était pas, dans les faits, très généreuse. Promettre une rente à des marins dont l'espérance de vie était faible ne coûtait pas trop cher à l'État qui était déjà confronté à de sérieux problèmes financiers.

Mais du premier régime des marins au régime général de 1945, la route fut longue. La difficile construction, en France, d'un régime des retraites peut s'expliquer par la destruction des corps intermédiaires du fait de la publication de la loi Chapelier de 1791 interdisant la création de syndicats de salariés et de mutuelles. Par ailleurs, le décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1791 qui avait décidé la suppression des corporations n'a pas favorisé l'émergence d'un système de protection sociale.

Il faudra attendre le 25 mai 1864 sous le Second Empire afin que le délit de coalition et de grève soit supprimé par la loi Ollivier. La légalisation des syndicats professionnels n'interviendra qu'avec la loi du 21 mars 1884.

Au-delà de la question syndicale, la couverture « retraite » soulevait également un problème d'ordre politique et sociologique. Fallait-il ou non instituer un régime obligatoire assurant un minimum de revenus aux vieux travailleurs ? Pour les libéraux du XIX<sup>e</sup> siècle, comme Thiers, la couverture du risque vieillesse devait être laissée à l'appréciation de chacun. Il ne faut pas y voir une volonté délibérée des libéraux de maintenir la classe laborieuse dans un état de dénuement, mais davantage la volonté de laisser chacun maître de son argent. Il était, alors, généralement admis que les salariés devaient pouvoir utiliser librement leur épargne. Cette opposition à l'instauration d'un régime de retraite était partagée par certains mouvements ouvriers. Une telle instauration était, en effet, perçue comme une volonté du patronat de placer sous tutelle les salariés.

L'État a été contraint très rapidement à instituer un système de couverture vieillesse pour ses agents (1790, pour les agents civils et 1831 pour les militaires). Cette couverture vieillesse visait à attirer et fidéliser des personnes de bon niveau. Les jeunes actifs hésitaient à s'engager au service de l'État car il n'y avait guère de possibilités de se constituer un capital qui, à l'époque, était le seul moyen de bénéficier d'une rente après la cessation d'activité. En instaurant un régime de retraite, l'État entend également réduire le poids de la noblesse et ouvrir la fonction publique à la petite bourgeoisie. La Banque de France qui est, une entreprise privée, mais qui remplit des missions de service public, fit de même en instituant un régime de retraite pour ses collaborateurs en 1806.

En 1848, deux projets avec des philosophies différentes sont déposés devant l'Assemblée nationale. Le projet de Waldeck-Rousseau propose d'obliger les communes, les départements et l'État à verser des cotisations au profit des caisses de prévoyance mutuelle. Ce projet repose sur la notion de solidarité en demandant au contribuable, tant local que national de financer des pensions. Dans le deuxième projet, celui de Rouveuvre, les employeurs seraient amenés à acquitter des contributions obligatoires au profit des sociétés de secours mutuels. Ce projet obéit à une logique professionnelle. Ni l'un, ni l'autre ne verront le jour, mais ils posent bien le débat des retraites et les deux voies possibles, l'assistance dont la logique sera reprise par les Britanniques et l'assurance qui a été privilégiée en Allemagne puis plus tard en France. Si ces deux voies sont souvent opposées, elles sont évidemment complémentaires et se mêlent fréquemment l'une à l'autre.

À défaut d'instaurer un régime obligatoire du fait de l'absence de consensus sur le sujet durant la II<sup>e</sup> République, il sera créé la Caisse Nationale de Retraite par la loi du 18 juin 1850 afin de recueillir l'épargne des salariés qui souhaitent se constituer un patrimoine pour l'après cessation d'activité. Cette nouvelle institution a avant tout concerné les titulaires de revenus moyens et élevés qui profitaient du bon rendement des placements. Pour essayer d'inciter les ouvriers à préparer leur retraite, un décret de 1852 prévoit la création d'un fonds collectif d'épargne qui autorise les sociétés mutuelles à verser des pensions.

De 1866 à 1906, au moment où la France connaît sa première grande vague d'industrialisation, le nombre de salariés augmente de 5,2 millions. Sur la même période, le nombre des agriculteurs diminue de 100 000 par an. En ce début de XIX<sup>e</sup> siècle, la France est confrontée à son premier papy-boom, avec un vieillissement démographique occasionné par une chute rapide de la natalité ; la part des plus de 60 ans passant de 10,9 % en 1861 à 12,8 % en 1901. Cet exode rural occasionne une montée de la pauvreté. Les pouvoirs publics sont amenés à légiférer pour tenter d'assurer un minimum de revenus aux personnes sans ressource. Annonciatrice du minimum vieillesse, la loi du 14 juillet 1905 définit le cadre de l'assistance aux vieillards nécessiteux. De 1908 à 1936, 500 000 à 700 000 personnes âgées, soit 11 % de la population concernée, bénéficient de cette loi, sous la forme de prestations ou sous la forme d'un hébergement.

La loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes est un nouvel essai de généralisation de la prévoyance collective. Mais, une fois de plus, le succès n'est pas au rendez-vous car la jurisprudence limite la portée de cette loi en rejetant le principe même de couverture obligatoire. De ce fait, elle est restée, en grande partie, inappliquée. À la veille de la Première Guerre Mondiale, ces deux institutions versent des pensions à moins de 500 000 personnes. Seuls 6 % des ouvriers ont adhéré à ces régimes. Le caractère facultatif n'attire pas les foules. La peur de cotiser à pure perte au profit de ceux qui bénéficieront d'une plus longue espérance de vie constitue une des raisons de cet échec. Par ailleurs, les Français ont toujours éprouvé une certaine méfiance à l'encontre des dispositifs collectifs initiés par les pouvoirs publics. La crainte de se voir spolier son argent explique cet état

d'esprit. L'accumulation de révolutions et de conflits sociaux a également contribué à refus de placer ses économies dans des fonds publics ou parapublics.

Le dispositif choisi comportait plusieurs faiblesses. Les salariés à revenus modestes n'avaient pas les moyens matériels de se constituer une rente. La nécessité de se constituer au préalable un capital pénalisait les salariés les plus âgés qui n'avaient pas le temps de se constituer justement ce patrimoine.

La mise en place d'une couverture retraite fut réalisée dans les secteurs d'activité à forte présence syndicale. La sidérurgie, les chemins de fer furent les premiers, dans le secteur privé, à disposer de caisses de retraite. Une assurance-vieillesse fut octroyée aux salariés des mines dans le Nord 1894 et en 1909 pour les salariés des grandes compagnies ferroviaires. En 1922, tous les salariés des réseaux ferrés étaient couverts.

## **LA FRANCE RATE LE COCHE DE LA RETRAITE APRÈS LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE**

La Première Guerre Mondiale aurait pu servir de catalyseur à une réforme attendue. En effet, la mort de millions d'hommes et les millions de blessés, souvent handicapés à vie, rendaient nécessaire la mise en place de nouveaux systèmes d'assurance. Face aux veuves, face aux mutilés de guerre, un devoir de solidarité s'imposait. Il fallait inventer des mécanismes pour venir en aide aux anciens combattants, aux invalides, aux victimes de guerre. En outre, la guerre a généré un relatif brassage social un peu surfait mais qui aurait pu déboucher sur des avancées sociales.

Le retour de l'Alsace-Lorraine au sein de la Mère Patrie offrait également la possibilité d'étudier et de s'inspirer du système de retraite allemand. Bismarck avait instauré, dès 1889, un régime de retraite qui couvrait une grande partie de la population allemande. Le système de sécurité sociale allemand avait une vocation éminemment politique. Il était un instrument d'unification de la population qui, durant des siècles, avait été divisée en une multitude de petits États. Bismarck, de manière moderne, avait anticipé que ce qui relie les citoyens à leur État passe désormais par la couverture sociale. Il a été avec l'Anglais, William Beveridge un des inventeurs de l'État providence.

Avec la Première Guerre Mondiale, plusieurs pays décident de suivre le modèle allemand en accélérant des réformes initiées avant-guerre. Ce fut le cas de la Belgique entre 1911 et 1925 ; de l'Italie en 1919 et du Royaume-Uni en 1925.

L'absence de consensus syndical, les réticences patronales et les tensions économiques et financières freinèrent l'instauration d'une couverture vieillesse. Néanmoins, quelques petits pas ont été réalisés. Deux lois furent adoptées pour améliorer la situation matérielle des futurs retraités, la loi du 5 avril 1928 et celle du 30 avril 1930. Ces deux lois sont importantes car elles sont annonciatrices de notre régime de retraite. Ces lois qui ne concernaient que

les salariés agricoles et ceux de l'industrie et du commerce, innovent sur deux points en tendant à instituer un régime obligatoire et mixte reposant sur la capitalisation et la répartition. Le premier régime de retraite des salariés non cadres avait été ainsi créé. Les lois de 1928 et de 1930 avaient un défaut ; elles ne réglaient pas le problème des personnes de plus de 60 ans qui n'avaient pas cotisé.

De ce fait, en raison de l'absence d'un cadre général, stable et pérenne, les mutuelles et institutions de prévoyance ont joué, avant la Seconde Guerre Mondiale, un rôle important dans le développement d'une couverture sociale. En 1939, plus de 10 millions de Français étaient adhérents à une mutuelle contre 2 millions en 1898.

## **LA MARCHÉ VERS LA COUVERTURE COMPLÈTE DE LA POPULATION**

### **LA CRÉATION INCOMPLÈTE DU RÉGIME UNIQUE DE SÉCURITÉ SOCIALE**

Durant l'Occupation, le régime de Vichy, en 1941, tirant les conclusions des échecs passés et s'inspirant du modèle allemand décida d'instituer un régime obligatoire de retraite par répartition et un minimum vieillesse. Ces créations considérées comme nulles et non avenues à la Libération, inspirèrent néanmoins les initiateurs de la Sécurité sociale.

Le programme du Conseil National de la Résistance publié le 15 mars 1944 avait fixé comme objectif l'instauration « d'un plan complet de Sécurité Sociale visant à assurer à tous les citoyens les moyens d'existence, dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer par le travail, la gestion appartenant aux représentants des intéressés et de l'État ». Il indiquait également qu' « une retraite permettant aux vieux travailleurs de finir dignement leurs jours » devait être instituée. Ces engagements ont été repris dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, préambule qui est également celui de notre constitution. Ce dernier souligne que la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité les moyens convenables d'existence ».

La Sécurité Sociale à la française repose sur l'assurance professionnelle. Ce sont des cotisations assises exclusivement sur les salaires qui financent les prestations. Elle se voulait contributive. Pour bénéficier des avantages de la couverture sociale, l'actif devait être cotisant. La logique assurantielle s'est imposée dans une France en reconstruction qui comprenait peu de retraités.

En 1945, la France a fait le choix exclusif de la retraite par répartition. Ce choix n'était pas, en 1945, loin de là, irrationnel. Le nombre de retraités était faible, la crise des années trente et de la Seconde Guerre Mondiale avait mis à mal l'ensemble de la sphère financière. Après les sombres heures de l'occupation, pour renouer les fils sociaux distendus, il y avait une

volonté commune d'instituer un régime reposant sur la solidarité et notamment sur la solidarité intergénérationnelle. Les responsables publics de l'époque voulaient assurer une retraite digne aux anciens combattants de la Première Guerre Mondiale et éviter toute dérive populiste sur un sujet sensible.

Au nom de l'unité du pays retrouvé, les instigateurs de la Sécurité Sociale rêvaient d'un grand régime unique couvrant toutes les professions et toutes les branches de la protection sociale. La loi du 22 mai 1946 pose le principe de l'assujettissement obligatoire et clôt, après plus d'un siècle de tergiversation, le débat du caractère facultatif ou non de la couverture retraite. La loi du 13 septembre 1946 ordonne que toute la population soit affiliée à l'assurance-vieillesse à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1947.

Certes, ce principe resta un vœu pieux. La loi fut même abrogée en 1947. Les non-salariés ont refusé de rentrer dans le régime général. Ils ne voulaient pas que leurs cotisations alimentent la caisse des salariés pour des raisons économiques et politiques. Ils craignaient que leurs cotisations ne profitassent avant tout aux salariés. Ils considéraient alors ne pas avoir besoin d'une couverture retraite pouvant compter sur la vente de leur fonds de commerce. Par ailleurs, ils avaient peur d'une mainmise de la CGT sur les caisses de retraite.

À défaut d'adhésion dans le régime général, il est créé le régime des industriels et commerçants géré par l'Organisation Autonome National de l'Industrie et du Commerce (ORGANIC). Les artisans ont également mis en place un régime spécifique géré par la Caisse Autonome de Compensation de l'Assurance Vieillesse artisanale (CANCAVA) instaurée en 1947. Les professions libérales ont suivi le mouvement avec la création en janvier 1948 de la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Professions Libérales (CNAVPL). Les exploitants agricoles se sont également organisés avec la mise en place d'un régime autonome.

L'universalité de l'assurance-vieillesse est également impossible à imposer du fait de l'existence des régimes spéciaux qui sont pérennisés par le décret du 8 juin 1946. Les actifs et les retraités qui bénéficiaient avant la Seconde Guerre Mondiale d'un système de retraite organisé refusèrent de rentrer dans le nouveau système, le jugeant moins intéressant que le leur. Les salariés de la sidérurgie, de l'énergie, des transports publics, les marins... conservèrent ainsi leur régime spécifique.

## **L'AVÈNEMENT DES COMPLÉMENTAIRES**

L'instauration du régime général ne clôt pas le débat. En effet, pour de nombreux salariés, le nouveau système ne garantit qu'un montant limité de pension au regard de ce qu'il pouvait espérer auparavant. Par ailleurs, les caisses privées de retraite qui existaient avant 1940 se retrouvaient privées d'une partie de leurs missions. La question se posait en premier lieu pour les cadres. La CGC défendit et obtint, malgré les fortes résistances des pouvoirs

publics, la création d'un régime complémentaire paritaire. Leur action trouva un fondement juridique avec l'article 18 de l'ordonnance du 4 octobre 1945 qui permet aux institutions de prévoyance de se maintenir ou d'être créées pour accorder des avantages s'ajoutant à ceux de la Sécurité Sociale.

La Convention Nationale de Retraite et de Prévoyance des Cadres fut signée le 14 mars 1947 en présence du Ministre du Travail et de la Sécurité sociale. Elle créa l'Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres (AGIRC). Les syndicats s'opposant à l'instauration de régimes par capitalisation, la technique de la répartition fut retenue. À la différence du régime général, les responsables de l'AGIRC ont alors opté pour un système par points.

Afin d'améliorer le niveau des pensions des salariés qui ne sont pas tous cadres, en 1953, un régime complémentaire de retraite spécifique à la métallurgie, l'IRCACIM fut institué. En 1957, l'Union nationale des institutions de retraite des salariés est créée. Afin d'harmoniser les différents régimes complémentaires, un accord interprofessionnel du 8 décembre 1961 prévoit la mise en place de l'Association pour le Régime de Retraite Complémentaire des salariés (ARRCO). Cette dernière institution s'adresse aux salariés de l'industrie, du commerce, des services et de l'agriculture. Le deuxième étage de la retraite obligatoire est alors totalement achevé avec la loi du 3 juillet 1972 qui impose l'affiliation obligatoire à un régime complémentaire.

En 1967, quatre ordonnances réforment la Sécurité sociale en créant trois caisses nationales en charge de chacune des branches, maladie, vieillesse, famille. Une quatrième sera instituée ultérieurement pour les accidents du travail. La gestion de la trésorerie de ces caisses a été alors confiée à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale. Si depuis les modalités de financement des caisses nationales ont évolué, l'architecture est restée la même.

### **L'HEURE DE GLOIRE DU SYSTÈME DE RETRAITE, DES ANNÉES 70 AUX ANNÉES 80**

Dans les années soixante-dix, de nombreuses dispositions ont été prises pour améliorer le régime des retraites en France. En 1971, la loi Boulin a contribué à améliorer les retraites du régime général. La retraite à taux plein était, avec cette loi, accordée à 65 ans après 37,5 années de cotisations et fixée à 50 % du salaire moyen contre 40 % du salaire après 30 ans de cotisations auparavant.

La loi du 3 juillet 1972 a réformé le régime de retraite des commerçants, artisans et industriels avec un alignement de leurs pensions sur celles du régime général. De 1973 à 1977, de nombreux groupes sociaux ont pu également bénéficier de la retraite à taux plein dans les conditions du régime général (anciens combattants, travailleurs manuels...).

Les pouvoirs publics de cette époque ont déjà comme fil directeur, l'harmonisation du système des retraites. Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 24 décembre 1974 mentionne qu' « un système de Sécurité Sociale commun à tous les Français sera institué au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1978 dans les trois branches, assurance maladie-maternité, vieillesse et prestations familiales ». Cette volonté d'universalisation n'a pas alors complètement abouti mais elle a contribué à rapprocher les modalités de calcul.

Les années soixante-dix ont été également marquées par l'amélioration de la situation des retraités les plus modestes à travers une nette revalorisation du minimum vieillesse. Dès la création de l'assurance-vieillesse, s'est en effet posée la question du traitement des vieux travailleurs qui n'avaient pas cotisé. Entre 1952 et 1956 se met en place le minimum vieillesse permettant à des personnes qui n'ont pas ou insuffisamment cotisé de percevoir un minima social. Ce dispositif a été réformé par l'ordonnance du 24 juin 2004 qui a instauré l'allocation de solidarité aux personnes âgées. Cette allocation unique se substitue à l'ensemble des prestations sociales en vigueur jusqu'à présent pour les personnes âgées ayant de faibles revenus propres.

Du fait de la montée en puissance des régimes de retraite, en particulier pour les femmes, le nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse est passé de 2,5 à 1 million de 1956 à 1995 pour atteindre moins de 600 000 en 2016.

### **LES ANNÉES 80 OU L'APOGÉE DU SYSTÈME DE RETRAITE ISSU DE LA LIBÉRATION**

À compter du 1<sup>er</sup> avril 1983, l'âge légal de la retraite passe de 65 à 60 ans. Cette diminution qui était la traduction d'un des 110 engagements du candidat François Mitterrand à la Présidence de la République intervient au moment où une pause sociale est rendue nécessaire en raison de la dégradation des comptes publics et de la compétitivité de l'économie. Cette proposition portait le numéro 82. Elle ne fut pas complètement respectée car elle indiquait que « le droit à la retraite à taux plein sera ouvert aux hommes à partir de 60 ans et aux femmes à partir de 55 ans ». Cette proposition était la retranscription de celle contenue dans le programme commun PS – PC du 27 juin 1972. Ce dernier mentionnait que « l'âge d'ouverture des droits à la retraite sera ramené à 60 ans pour les hommes et à 55 ans pour les femmes, le droit au travail restant garanti au-delà. Cette mesure est particulièrement urgente pour les travailleurs effectuant des tâches pénibles ou insalubres ».

Le jour même de l'entrée en vigueur de cette mesure, le Premier Ministre, Pierre Mauroy, présenta aux partenaires sociaux un plan de rigueur. La retraite à 60 ans intervient également juste 10 ans avant la première réforme visant à endiguer le déficit de l'assurance-vieillesse. En 1983, si l'espoir du retour au plein-emploi demeure, le vieillissement de population est une donnée de plus en plus prise en compte comme en témoigne le livre de Denis Kessler et Dominique Strauss Kahn, l'épargne et la retraite, publié en 1982.

## L'ÈRE DES RÉFORMES PARAMÉTRIQUES

L'OCDE a souligné dans le cadre de ses rapports sur les systèmes de retraite que la France avait réalisé depuis une dizaine d'années des efforts conséquents afin de maîtriser ses engagements publics en la matière. L'organisation internationale souligne que si le montant relatif des droits retraite a été réduit de 20 %, cela ne suffit pas à endiguer le surcoût généré par l'allongement de la durée de vie ainsi que celui lié au faible taux d'emploi des seniors. Au-delà des problèmes techniques, la retraite intéresse un grand nombre d'acteurs. Il y a les partenaires sociaux qui défendent les assurés et les retraités mais qui sont aussi des gestionnaires de caisses vieillesse et surtout de caisses complémentaires. Il y a l'État avec ses différents démembrements (Fonds de Solidarité Vieillesse, Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale). Si l'État détient le pouvoir normatif, il est aussi en charge de la retraite de son personnel. Il faut également ajouter les institutions de prévoyance, les mutuelles, les assureurs sans oublier les assurés qui sont aussi des citoyens. Les intérêts de ces différents acteurs sont, par nature, pas toujours convergents...

Depuis 1993, les réformes réalisées pour assurer la pérennité du système de retraite permettront d'économiser, d'ici 2020, environ 6 points de PIB.

À l'exception de la période de 1997 à 2002, notre système de retraite est en permanente évolution. Comme dans un très grand nombre de pays, les pouvoirs publics ont décidé d'ajuster les systèmes de retraite par étapes afin d'éviter des ruptures trop importantes. Malgré les alternances, malgré les critiques véhémentes de l'opposition, les réformes sont finalement peu remises en cause. Il y a certes des ajustements, des retouches. Le dispositif de carrière longue permettant à des actifs ayant commencé à travailler tôt de partir avant l'âge légal, les dispositifs de surcote et de décote, le cumul emploi-retraite connaissent des évolutions, des ajustements mais dans les faits, il y a une grande continuité.

### 1993, LES SALARIÉS DU PRIVÉ ÉTRENENT LA RÉFORME DES RETRAITES

La première véritable réforme d'ajustement à la contrainte du vieillissement date de 1993. Elle a été conduite par le gouvernement d'Édouard Balladur issu des élections législatives de mars 1993. Elle s'inscrit dans la volonté de restaurer l'équilibre des comptes sociaux mis à mal par la récession de 1992/1993. Cette réforme réalisée durant l'été n'a pas amené d'importantes réactions publiques. Le Gouvernement avait, par ailleurs, pris la précaution de ne pas toucher à la retraite de la fonction publique.

La loi du 22 juillet 1993 réforma ainsi le régime général (salariés) et les trois régimes alignés (salariés agricoles, artisans, industriels et commerçants).

La durée de cotisation nécessaire à l'obtention d'une retraite à taux plein passe progressivement de 37,5 années à 40 années. Le salaire moyen de référence servant de base pour le calcul de la pension est calculé progressivement sur les vingt-cinq meilleures

années et non plus les dix meilleures. Enfin, la revalorisation annuelle des pensions est faite en fonction de l'indice des prix à la consommation et non plus selon l'évolution générale des salaires. Ces deux dernières mesures ont fortement contribué à diminuer le taux de remplacement des retraites. En prenant les vingt-cinq meilleures années au lieu des dix meilleures, le salaire moyen retenu pour le calcul est, en règle générale, plus faible. Le changement de méthode d'indexation qui s'applique tant aux salaires de référence qu'aux pensions versées érode le pouvoir d'achat des futurs retraités. Sur une longue période, les salaires augmentent plus vite que les prix.

La réforme de 1993 instaura également une décote pour pénaliser ceux qui partaient à la retraite sans avoir l'ensemble de leurs trimestres de cotisation.

Dans le prolongement de la réforme de 1993, les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO prirent, en 1993 et en 1994, également plusieurs mesures d'économies avec notamment l'augmentation du taux de cotisation et la hausse du pourcentage d'appel qui est passé à 125 % au lieu de 117 % (ce qui signifie que 20 % des cotisations ne servent pas à acheter des points de retraite mais à assurer l'équilibre des régimes). En 1994 fut également décidé pour l'AGIRC un gel du point, mesure qui a été depuis utilisée à plusieurs reprises.

### **L'ÉCHEC DU GRAND SOIR DE 1995**

Après l'élection de Jacques Chirac comme Président de la République, le nouveau Premier Ministre, Alain Juppé, engagea une grande réforme de la protection sociale. Il décida l'instauration d'un cadre budgétaire prenant la forme de lois de financement de la Sécurité sociale. Il opta pour le transfert d'une partie des cotisations sociales d'assurance-maladie sur la CSG et réorganisa la gouvernance des caisses de Sécurité Sociale. Il souhaita aligner la retraite des fonctionnaires et des bénéficiaires des régimes spéciaux sur celle des salariés privés. Saluée au moment de sa présentation, le 15 novembre 1995, cette réforme donna lieu rapidement à une contestation sociale. Ce projet de réforme a provoqué d'importants mouvements de grève en particulier dans les transports publics et privés contraignant, après plusieurs semaines de blocage, le Gouvernement à reculer sur l'ensemble du volet « retraite ». Cet échec marqua la vie politique française. Les gouvernements qui se sont succédé depuis ont évité de prendre de front la question de la retraite. Le recours à des mesures ponctuelles fut ainsi privilégié.

### **1997 - 2002, DES RAPPORTS LE COR, LE FRR**

Sous le Gouvernement de Lionel Jospin, plusieurs rapports (Teulade, Charpin, Taddeï...) soulignèrent plus ou moins fortement les défis que le régime des retraites devait surmonter. Le Premier Ministre décida la création du Fonds de Réserve des Retraites (FRR) par la loi de financement de la Sécurité Sociale de 1999, fonds qui était destiné à lisser, entre 2020 et 2040, les effets du papy-boom en limitant la hausse des cotisations sociales. Le FRR fonctionne comme un fonds de pension ou comme un fonds souverain. Afin de pouvoir jouer

pleinement son rôle, il était prévu initialement de le doter de plus de 150 milliards d'euros provenant des recettes de privatisation et de plusieurs taxes. Ce fonds ne reçut qu'une partie des sommes promises. Au 31 décembre 2012, il gérait 36 milliards d'euros d'actifs. La réforme des retraites de 2010 a modifié son rôle. Le FRR est en charge de financer la Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale (CADES) qui reçoit la dette de la Sécurité Sociale. Dans le cadre de ses nouvelles attributions, le FRR a versé, à la CADES, 2 milliards d'euros en 2012.

Lionel Jospin a également contribué, en 2000, à la création du Conseil d'Orientation des Retraites (COR). Ce Conseil est une instance indépendante et pluraliste d'expertise et de concertation, chargée d'analyser et de suivre les perspectives à moyen et long terme du système de retraite français. Le COR établit des projections sur la situation financière des différents régimes de retraite à moyen et à long terme. Il est amené à proposer des pistes de solutions en vue d'en assurer la pérennité. Depuis 2014, il est chapoté par un organisme plus politique, le Comité de Suivi des Retraites.

### **2003, LA LOI FILLON SUR LES RETRAITES, ALIGNEMENT DE LA FONCTION PUBLIQUE ET CRÉATION DU PERP ET DU PERCO**

Jacques Chirac, durant la campagne présidentielle de 2002, promet l'engagement d'une réforme des retraites avec notamment un alignement de la fonction publique sur le secteur privé. La réforme fut confiée au Ministre des Affaires Sociales, François Fillon dont elle prit le nom. Les trois premiers articles de la loi du 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites réaffirment quelques principes. Ainsi l'article 1<sup>er</sup> mentionne que « la Nation réaffirme solennellement le choix de la retraite par répartition au cœur du pacte social qui unit les générations », l'article 2 précise que « tout retraité a droit à une pension en rapport avec les revenus qu'il a tirés de son activité » et enfin l'article 3 souligne que « les assurés doivent pouvoir bénéficier d'un traitement équitable au regard de la retraite, quels que soient leurs activités professionnelles passées et le ou les régimes dont ils relèvent ». Ces trois articles restent d'actualité à la veille de la réforme systémique promise par Emmanuel Macron.

Au niveau des modifications touchant le calcul des pensions, la loi Fillon aligne progressivement la durée de cotisation des fonctionnaires sur celle du secteur privé avec à la clef une retraite à taux plein nécessitant 40 années de cotisation contre 37,5 auparavant. En revanche, elle ne modifia pas le mode de calcul, la fameuse règle des 75 % des six derniers mois de traitement.

Pour atténuer l'impact de l'allongement de la durée de cotisation, le Gouvernement a créé un régime additionnel par points permettant aux fonctionnaires de cotiser sur une partie de leurs primes (le Régime additionnel de la Fonction Publique). Ce régime fonctionne comme un fonds de pension étant donné qu'il y a un très grand nombre de cotisants pour un nombre réduit de bénéficiaires.

La loi Fillon comportait des dispositions qui s'appliquaient à tous les régimes. Ainsi, en matière de durée de cotisation, elle introduisit une règle d'actualisation automatique qui est restée en vigueur jusqu'en 2014. En vertu de cette règle, la durée de cotisation doit être 1,79 fois plus longue que la période de versement des pensions. Ainsi un gain d'un an d'espérance de vie aboutit à allonger la durée de cotisation de huit mois et la durée de retraite de quatre mois. L'application de cette formule a conduit les gouvernements à porter progressivement la durée de cotisation à quarante et un ans puis à quarante et un ans et demi. Avec la réforme de 2014 sur les retraites, la durée de cotisation est désormais fixée par la loi jusqu'à la génération 1973. Seule une loi peut dorénavant modifier cette durée. L'allongement de la durée de cotisation aboutit de fait à reculer l'âge à partir duquel les Français pourront prétendre à une retraite à taux plein d'autant plus que l'entrée sur le marché du travail s'effectue de plus en plus tardivement avec l'allongement des études et les difficultés rencontrées par les jeunes pour s'insérer professionnellement.

### **La prime aux carrières longues en question**

La loi Fillon a permis aux personnes ayant commencé à travailler tôt et ayant validé l'ensemble de leurs trimestres, de prendre de manière anticipée leur retraite. Ce dispositif qui a rencontré un fort succès a été modifié à plusieurs reprises dont la dernière fois par François Hollande en 2012 afin d'atténuer le passage de l'âge légal de départ à la retraite à 62 ans.

### **La décote et la surcote pour encourager les seniors à rester en activité**

La loi de 2003 a modifié le régime de décote institué en 1993 et a introduit une surcote. Initialement, la décote appliquée par trimestre manquant était de 2,5 % dans la limite de vingt trimestres. La Loi Fillon a fixé ce taux à 1,25 % par trimestre manquant et a étendu ce dispositif au régime de retraite de la fonction publique.

La surcote est, de son côté, une majoration destinée à augmenter le montant de la pension pour les actifs qui décident de poursuivre leur activité après l'âge légal de départ à la retraite et au-delà du nombre de trimestres nécessaires pour obtenir une retraite à taux plein. Le taux de majoration varie de 0,75 % du 1<sup>er</sup> au 4<sup>e</sup> trimestre cotisé en plus à 1 % au-delà du 4<sup>e</sup> trimestre. Le taux est porté à 1,25 % par trimestre de surcote accompli après le 65<sup>e</sup> anniversaire. Par ailleurs, pour chaque trimestre accompli à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, la majoration est égale à 1,25 %, dès l'âge légal de départ à la retraite.

### **Les produits d'épargne-retraite de la loi Fillon**

François Fillon, par prudence, ne souhaitait pas aborder la question de l'épargne-retraite qui hantait le débat public depuis de très nombreuses années. Une loi d'origine parlementaire, la loi Thomas du nom de son auteur, avait été adoptée en 1997 avant l'alternance. Elle ne fut jamais appliquée en raison de la non-publication des dispositions réglementaires. François

Fillon considérait alors que l'épargne-retraite était un chiffon rouge pour les syndicats et qu'il valait mieux éviter les terrains de conflits. Néanmoins, face à la pression de certains parlementaires dont Hervé Novelli et Éric Woerth, il accepta plusieurs amendements en cours de discussion qui aboutirent à la création de trois produits d'épargne-retraite, le Plan Épargne Retraite Populaire (PERP), le Plan Épargne Retraite Collective (PERCO) et le Plan Épargne Retraite d'Entreprise (PERE).

La loi Fillon constitue une étape importante dans le long processus d'ajustement de notre système de retraite. En effet, pour la première fois, un Gouvernement osa modifier les règles dans la fonction publique. La loi comportait plusieurs innovations comme l'instauration d'un lien entre espérance de vie et durée de cotisation. Elle comportait des mesures visant à améliorer l'information des actifs sur leur situation en matière de retraite. Elle prévoyait aussi des rendez-vous réguliers devant contraindre les gouvernements successifs à réformer progressivement le système des retraites. Ce dispositif ne prévoyait pas des mesures automatiques d'ajustement comme cela existe chez certains de nos partenaires. L'appréciation des réformes est laissée au Gouvernement. Il n'est donc pas étonnant que les rendez-vous périodiques n'aient pas été respectés en raison des crises économiques et des calendriers électoraux.

## **2007, NICOLAS SARKOZY ENGAGE LA RÉFORME DES RÉGIMES SPÉCIAUX**

Les régimes spéciaux sont des boîtes à fantômes. Les régimes sont dits spéciaux car ils dérogent aux règles en vigueur au sein du régime général. Ils sont issus de régimes qui avaient été créés avant la Seconde Guerre Mondiale. Les premiers régimes de retraite dans les chemins de fer avaient été mis en œuvre au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. La France compte une quinzaine de régimes spéciaux : le régime des militaires, le régime des ouvriers des établissements industriels de l'État, le régime des agents des collectivités locales, le régime des mines, le régime des Industries Électriques et Gazières, le régime de la SNCF, le régime de la RATP, le régime des marins, le régime des clercs et employés de notaire, le régime des cultes, le régime de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, le régime des personnels de l'Opéra National de Paris, le régime de la Comédie Française, le régime du Port autonome de Bordeaux, le régime du Sénat, le régime de l'Assemblée Nationale.

Les régimes spéciaux comptent 1,1 million de retraités et environ 500 000 cotisants. Ce rapport démographique, fortement déséquilibré, nécessite un financement extérieur. La fermeture des mines, la diminution des effectifs à la SNCF ou à la RATP avec l'automatisation expliquent l'évolution du rapport retraités/cotisants. Ainsi à la SNCF, il y a 285 000 retraités pour 156 000 cotisants. À la RATP, il y a 46 000 bénéficiaires pour 44 000 cotisants. Enfin pour le régime spécial des mines, il y a 331 000 bénéficiaires de droits « retraite » pour un nombre de cotisants nul.

Pour favoriser la convergence et équilibrer les comptes, les pouvoirs publics ont eu recours à la pratique de l'adossement des régimes spéciaux au régime général avec paiement de

soutues de la part des entreprises concernées. En 2007, les régimes spéciaux ont été alignés sur le régime général ou plutôt sur les règles en vigueur dans la fonction publique en ce qui concerne la durée nécessaire pour l'obtention d'une retraite à taux plein. Au préalable, le passage à 40 ans (puis à 41 ans et demi) a donné lieu à une négociation au niveau national puis au sein de chaque entreprise ou secteur concerné. Les mesures d'adaptation ont été reprises dans des décrets qui ont été publiés en 2008.

La durée de cotisation est passée à 151 trimestres (au lieu de 150) au 31 décembre 2008 et a été augmentée ensuite d'un trimestre au 1<sup>er</sup> janvier et au 1<sup>er</sup> juillet de chaque année jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2012. Depuis cette date, elle augmente d'un trimestre au 1<sup>er</sup> juillet de chaque année jusqu'en 2017, année à partir de laquelle s'appliquera pour les régimes spéciaux la réforme de 2010. À compter de 2017, les régimes spéciaux devraient se voir appliquer les règles de droit commun en matière de durée de cotisation.

Une décote pour les salariés des régimes spéciaux partant en retraite sans avoir la durée de cotisation requise a été créée ainsi qu'une surcote pour ceux ayant dépassé cette durée sur le modèle du secteur privé. Enfin, l'indexation des pensions de retraite a été alignée sur celle en vigueur pour les retraités du régime général, indexation sur les prix et non plus sur les salaires.

Dans un rapport de la Cour des Comptes de 2012, il est précisé que pour la SNCF comme pour la RATP, jusqu'en 2020, les réformes génèrent des surcoûts importants. Après 2020, l'harmonisation est profitable pour la SNCF ; pour la RATP, la Cour des Comptes reste prudente en ce qui concerne l'existence de gains.

## **2008 OU LES RETRAITES DANS LA TOURMENTE DE LA CRISE**

La loi Fillon de 2003 avait institué une clause de rendez-vous périodique. Tous les cinq ans, les pouvoirs publics et les partenaires sociaux devaient établir un bilan et prendre le cas échéant de nouvelles mesures.

Compte tenu de la dégradation rapide des comptes de l'assurance-vieillesse et les projections réalisées par le Conseil d'Orientation des Retraites au mois de novembre 2007, le Gouvernement de François Fillon a été contraint d'opérer quelques ajustements sans pour autant se lancer dans une véritable réforme.

### **Une durée de cotisation de plus en plus longue**

Dans le prolongement de la loi Fillon sur les retraites de 2003, le Gouvernement a continué à allonger la durée cotisation qui est passée progressivement de 160 à 164 trimestres. Cette mesure concernera les actifs nés après le 1<sup>er</sup> janvier 1951. Pour les salariés des régimes spéciaux, le passage à 41 ans est effectif en 2016.

Le processus automatique de la loi Fillon a laissé la place à un système plus politique. C'est le Gouvernement qui fixe par décret, pour chaque génération, quatre ans avant son 60<sup>e</sup> anniversaire, la durée de cotisation. Ce dispositif est resté en vigueur jusqu'à la loi sur les retraites de 2014 qui fixe législativement la durée de cotisation.

En 2008, le régime de la surcote a été légèrement modifié sans en changer réellement l'équilibre afin d'encourager les assurés à rester un peu plus longtemps en activité.

### **Le cumul emploi-retraite facilité**

Un des changements les plus importants conduits en 2008 concerne le cumul emploi-retraite. L'objectif était d'inciter les retraités à reprendre une activité. Avec le nouveau dispositif, les conditions de durée et de ressources sont supprimées pour les retraités bénéficiaires d'une retraite à taux plein. Ce dispositif a été revu par la loi sur les retraites de 2014 qui oblige, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, les retraités à liquider l'ensemble de leurs droits avant de reprendre une activité. En outre, ils ne peuvent plus se constituer de nouveaux droits et cotisent donc à fonds perdu.

### **Le dispositif en faveur des carrières longues est durci**

Sans remettre en cause le dispositif en faveur des salariés ayant eu une longue carrière, les pouvoirs publics tentent, en 2009, d'en réduire les effets sur le déficit de l'assurance-vieillesse. Cette affaire des carrières longues sera de nouveau au cœur de l'actualité des retraites tant en 2010 qu'en 2012.

## **2009 - 2010, L'EUROPE S'INVITE DANS LE DÉBAT DES RETRAITES**

En 2009, une décision de la Cour de Justice de l'Union Européenne impose au Gouvernement de modifier quelques dispositions concernant les retraites.

En 2003, le régime des droits familiaux avait été modifié pour les fonctionnaires mais pas pour les actifs relevant du régime général. Or, le droit européen interdit les discriminations entre les hommes et les femmes en matière de prestations. Avant l'adoption de la loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2010, les majorations de durée d'assurance pour enfant étaient réservées aux femmes. Cette situation constituait donc une discrimination en fonction du sexe condamnée par la jurisprudence européenne et française. Or, cette majoration permettait de corriger, en partie, les inégalités de salaire et de retraite dont sont victimes les femmes.

Le Gouvernement a donc décidé de mettre en conformité le droit français. Ainsi, pour les enfants nés ou adoptés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, trois majorations de durée d'assurance sont prévues. La première est accordée aux femmes au titre de l'incidence sur leur vie professionnelle de la maternité ; la deuxième est attribuée au père ou à la mère pour

chaque enfant mineur au titre de son éducation pendant les quatre années suivant sa naissance ou son adoption. La troisième bénéficie aux parents pour chaque enfant adopté durant sa minorité au titre de l'incidence sur leur vie professionnelle de l'accueil et des démarches nécessaires et préalables à celui-ci.

La majoration « maternité » a été, en 2009, fixée à quatre trimestres. Cette durée est également celle de la majoration « éducation ». Si la première est évidemment réservée aux femmes, la deuxième doit faire l'objet d'un accord entre les parents qui doivent désigner un bénéficiaire. En cas de désaccord, la majoration est attribuée par la Caisse nationale d'assurance vieillesse à celui des parents qui a assumé, à titre principal, l'éducation de l'enfant. La majoration « adoption » est accordée dans les mêmes conditions que celle d'« éducation ». Ce régime ne vaut que pour les enfants nés après le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

Pour les enfants nés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2010, les majorations « éducation » et « adoption » sont accordées d'office à la mère sauf si le père de l'enfant apporte la preuve qu'il a élevé, seul, l'enfant pendant une période de une ou plusieurs années au cours des quatre premières années de l'enfant ou au cours des quatre années qui ont suivi son adoption.

## **2010, LA BARRIÈRE DES 60 ANS TOMBE**

Initialement, le prochain rendez-vous des retraites était prévu en 2013. Mais la crise de 2008 et la proximité de l'élection présidentielle de 2012, ont conduit Nicolas Sarkozy à espérer respecter le calendrier quinquennal des réformes.

En 2010, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Orientation des Retraites a réalisé de nouvelles projections qui confirmèrent l'augmentation du besoin de financement. D'ici 2050, en l'absence de réforme, le besoin de financement est évalué de 1,7 à 3 points de PIB, soit une augmentation de plus d'un point de PIB par rapport aux estimations de 2007. Sur la période, toujours sans correction, les dépenses de retraite devaient passer de 13,5 % à 16 % voire 17 % du PIB.

Le point-clef de la réforme de 2010 a été le report de 60 à 62 ans de l'âge légal de départ à la retraite et de l'âge de la retraite à taux plein de 65 à 67 ans.

À la différence de la grande majorité de nos partenaires, en France, plusieurs bornes d'âge cohabitent :

- l'âge légal de départ à la retraite correspond à l'âge minimal auquel un actif peut partir à la retraite sous réserve de respecter certaines conditions (durée de cotisation ou situations particulières comme être victime d'un handicap ou avoir été exposé à de l'amiante par exemple) ;
- l'âge de la retraite à taux plein, l'âge à partir duquel il est possible de partir à la retraite sans faire référence à une durée de cotisation ;

- l'âge de la mise à la retraite d'office, c'est-à-dire l'âge en vertu duquel un employeur peut imposer le départ à la retraite à un de ses salariés ;
- l'âge effectif de départ à la retraite qui correspond à l'âge auquel un actif a liquidé réellement ses droits à pension.

L'âge légal est ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2016, fixé à 62 ans. Pour la retraite à taux plein, l'âge de 67 ans sera en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2021. Ces bornes d'âge s'appliquent, de fait, à la génération née en 1955 qui doit également cotiser 41 années et demie.

Le rendement de cette mesure a été évalué, à l'horizon 2020, à 20 milliards d'euros avec une montée en puissance assez rapide. Le nombre de retraités en moins généré par la réforme sera de plus de 420 000 en 2015 et d'un million en 2030.

### **L'INFORMATION DES FUTURS RETRAITÉS**

La loi de 2010 a amélioré le droit à l'information sur la retraite qui avait été institué en 2003 et qui s'était matérialisé par la création du GIP Info retraite. Ce groupement d'intérêt public regroupe les 35 organismes de retraite obligatoires et un grand nombre de caisses de retraite complémentaires. En vertu de la loi du 9 novembre 2010, tout nouvel assuré dans l'année qui suit son affiliation bénéficie d'une information générale sur le système de retraite par répartition. Par ailleurs, tous les assurés peuvent demander, à partir de 45 ans, un entretien auprès de leur caisse de retraite obligatoire. Cet entretien porte sur les droits constitués et sur les perspectives et les moyens pour les améliorer. Tous les cinq ans, un relevé de situation individuelle est adressé à l'assuré avec une possibilité d'y accéder de manière électronique. La loi prévoit également qu'une estimation indicative globale est réalisée à compter de 55 ans avec une prise en compte de l'âge potentiel de départ à la retraite. Depuis 2010, plusieurs dispositions ont renforcé et amélioré ce droit à l'information.

### **LE FONDS DE RÉSERVE DES RETRAITES AU SECOURS DES DETTES PASSÉES**

Le Fonds de Réserve des Retraites est appelé, depuis l'adoption de la loi de 2010, à financer la Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale. Ainsi, le FRR qui avait été constitué pour lisser les effets du départ des baby-boomers à la retraite est affecté au règlement de la dette passée.

### **2012, LA RETRAITE PRISE ENTRE DEUX FEUX**

La retraite ne fut pas au cœur de la campagne de 2012. Les deux principaux candidats étaient conscients du caractère sensible du sujet. Nicolas Sarkozy a essayé de capitaliser sur sa réforme en montrant qu'elle avait sauvé les régimes de retraite. François Hollande, embarrassé par la promesse du retour de la retraite à 60 ans intégrée au projet du PS, restait prudent sur le sujet.

## ÉLARGISSEMENT DU DISPOSITIF DE CARRIÈRE LONGUE

Après son élection, François Hollande, tout en ne remettant pas en cause la retraite à 62 ans, a décidé d'élargir le dispositif en faveur des carrières longues qui est désormais ouvert à ceux qui ont commencé à travailler avant 20 ans. Auparavant, il fallait avoir commencé à travailler avant 18 ans et avoir 8 trimestres de plus que le nombre de trimestres nécessaires pour avoir une retraite à taux plein.

## 2013, LE CHANTIER DES RETRAITES EST À NOUVEAU OUVERT

Face à la dégradation des comptes, dès l'été 2012, le Gouvernement de Jean-Marc Ayrault est contraint de se lancer dans l'élaboration d'une nouvelle réforme des retraites. Pour préparer la négociation avec les partenaires sociaux, le Premier Ministre créa une nouvelle commission, la Commission sur « l'avenir des retraites » présidée par Yannick Moreau, Présidente de section au Conseil d'État. Cette commission reçut comme objectif l'identification des différentes pistes de réformes permettant tout à la fois d'assurer la pérennité des régimes de retraite et d'en renforcer la justice ainsi que la lisibilité pour les assurés. Dès la mise en place de la commission, le principe d'une réforme systémique qui rebattrait l'ensemble des cartes de la retraite fut écarté.

Le Gouvernement joua sur plusieurs curseurs pour équilibrer les comptes. Il opta ainsi pour un allongement de la durée de cotisation et sur le taux des cotisations sociales. La durée de cotisation passera, en vertu de la loi sur les retraites de 2014, à 43 ans pour les générations nées en 1973 et après.

La réforme mit également à contribution les retraités en prévoyant le report du 1<sup>er</sup> avril au 1<sup>er</sup> octobre la date d'indexation des pensions. Par ailleurs, les majorations de pension pour les retraités ayant eu trois enfants ou plus ont été fiscalisées. Les conditions du cumul emploi/retraite furent également durcies. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, les Français retraités qui souhaiteront reprendre une activité professionnelle devront avoir liquidé l'ensemble de leurs droits à retraite. Par ailleurs, les cotisations « retraite » qu'ils verseront au titre de leurs nouvelles activités ne pourront plus contribuer à la création de nouveaux droits. Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2015, un retraité exerçant une activité dépendant d'un régime autre que celui au titre duquel il touche une pension pouvait accumuler des droits à retraite supplémentaires.

Le Gouvernement a, en revanche, souhaité favoriser le développement de la retraite progressive qui n'a pas trouvé jusqu'à maintenant son public. À peine 10 000 retraités en 2013 ont eu recours à ce dispositif de départ progressif à la retraite. Avec la retraite progressive, un salarié peut travailler à temps partiel tout en percevant une partie de ses pensions de retraite. Son montant dépend de la durée de l'activité à temps partiel. Le bénéficiaire continue à accumuler des droits pour sa pension au titre de son activité professionnelle. Ce dispositif est ouvert aux salariés ayant atteint l'âge minimum de la retraite et justifiant de 150 trimestres d'assurance. La loi de 2014 abaisse de deux ans l'âge

à partir duquel le salarié peut en bénéficier. En revanche, il n'est pas prévu d'étendre aux autres catégories professionnelles le bénéfice de cette mesure.

En contrepartie, le Gouvernement a accepté la création d'un compte de pénibilité et d'améliorer les droits à la retraite des femmes et des actifs ayant connu des accidents de carrière. Le compte de pénibilité a donné lieu à une forte opposition du patronat en raison de sa complexité. Sa portée a, depuis, été réduite.

### **AMÉLIORATION DE L'INFORMATION DES ASSURÉS**

La loi de 2014 complète et conforte les dispositifs d'information des actifs sur leur future retraite et engage un important processus de simplification dans la gestion des pensions. Ainsi, le législateur a prévu que chaque Français serait doté d'un compte retraite unique avec une vision consolidée et à jour de sa carrière en regroupant l'ensemble des informations sur les droits acquis et cela pour tous les régimes de retraite auxquels il est affilié. Ce compte unique constitue une avancée pour les poly-pensionnés (c'est-à-dire pour ceux qui dépendent de plusieurs régimes de retraite).

Toujours pour une meilleure information, la loi a décidé la mise à disposition d'un simulateur de retraite consultable sur Internet qui intégrerait les informations sur la carrière pour les périodes passées. Au moment de la liquidation de ses pensions, chaque assuré n'aura qu'une seule demande de retraite à réaliser en ligne avec une déclaration pré-remplie sur le même principe que l'impôt sur le revenu. La loi indique également que des accueils unifiés inter-régimes seront développés. Une fois la pension liquidée, le Gouvernement entend simplifier le paiement des pensions. Il est à noter que depuis 2014, le versement des complémentaires a été mensualisé.

Avec le compte unique de retraite, l'assuré aura accès à l'ensemble de ses pensions de retraite. À cette fin, une structure inter-régimes sera créée, associant l'ensemble des organismes de retraite obligatoire (de base et complémentaire), et sera chargée d'assurer le pilotage des principaux projets inter-régimes. Elle absorbera à terme le Groupement d'Information (GIP) Info retraite.

Toujours, au niveau de la gouvernance, le législateur a souhaité réduire l'indépendance de la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Professions Libérales. Cette caisse dont la gestion a été montrée du doigt par la Cour des Comptes a été, à demi-mot, étatisée par la loi sur l'avenir des retraites de 2014 et cela malgré la forte opposition des professions libérales. Il a été prévu que le directeur soit dorénavant nommé par décret sur proposition du Conseil d'administration mais à partir d'une liste de trois noms fixée par le Ministre en charge de la Sécurité Sociale. Par ailleurs, un contrat liera la CNAVPL à l'État, contrat qui pourra être décliné en contrats de gestion entre la caisse nationale et les sections professionnelles.

## LE GEL DES PENSIONS, UNE EXCEPTION QUI DEVIENT LA NORME

Sous François Hollande, il a été décidé de reporter la date d'actualisation des pensions de base du 1<sup>er</sup> avril au 1<sup>er</sup> octobre afin de gagner quelques mois de revalorisation. Par ailleurs, un gel des pensions a été appliqué en 2014. La faiblesse de l'inflation a entraîné leur non-revalorisation en 2015. De ce fait, elles n'ont pas augmenté de 2013 à 2016.

## 2013 - 2015, AU TOUR DES COMPLÉMENTAIRES

Face à la dégradation des résultats, les partenaires sociaux ont, avec l'Accord national interprofessionnel du 13 mars 2013 sur les retraites complémentaires, pris des mesures de sauvegarde qui se sont traduites notamment par une augmentation des cotisations.

L'Accord national interprofessionnel du 30 octobre 2015 est plus ambitieux car il comporte des mesures de nature conjoncturelle mais aussi d'ordre structurel.

Plusieurs études ont souligné que sans cet accord, les réserves dont disposent les deux régimes complémentaires, disparaissent assez rapidement, 2018 pour l'AGIRC et 2025 pour l'ARRCO. Afin d'éviter une baisse sensible des pensions, des mesures conservatoires ont été prises. Ainsi à compter de 2016 et pour trois ans, il a été prévu une moindre revalorisation des pensions. Les revalorisations des complémentaires n'interviennent plus en avril mais en novembre. La valeur du point ne peut être augmentée que du montant de l'inflation diminué d'un point. Étant donné que l'inflation en 2016 a été inférieure à un point, aucune revalorisation n'a été appliquée au 1<sup>er</sup> novembre 2017. De son côté, le salaire de référence est désormais fonction du salaire moyen majoré de deux points. Après application de ces mesures, les partenaires sociaux ont décidé que le rendement des complémentaires ne pourrait pas être inférieur à 6 %.

L'accord élargit le paiement de la cotisation AGFF qui assure le financement des pensions perçues avant 65 ans à la tranche C des salaires.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, l'AGIRC et l'ARRCO seront fusionnées avec à la clef l'instauration de deux tranches de cotisation qui seront appelées à 127 % au lieu de 125 % actuellement.

Un système de bonus/malus est également institué. Ainsi, les retraités remplissant les conditions d'obtention de la retraite à taux plein et décalant leur départ d'un an ne seront pas soumis à un abattement de 10 % de leurs pensions. Cet abattement est applicable durant 3 ans dans la limite des 67 ans. Plusieurs catégories de retraités ne seront pas assujetties à ce malus. Il en sera ainsi pour les retraités exonérés de CSG. Pour ceux soumis au taux réduit de CSG, la décote sera de 5 %.

Les participants qui décalent, en revanche, de deux ans, l'âge de départ, pourront bénéficier d'une majoration de pension durant un an. Cette majoration sera de 10 % pour ceux partent

avec 8 trimestres supplémentaires par rapport à l'âge de la retraite à taux plein, de 20 % et de 30 % pour ceux qui continuent à travailler respectivement durant 12 et 16 trimestres. La borne des 67 ans ne s'applique pas pour l'obtention de ce bonus.

L'accord de 2015 double le montant des économies de gestion que doivent réaliser d'ici la fin d'année 2018 les institutions de retraite complémentaires les portant à 600 millions d'euros.

## **LA PREMIÈRE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DU GOUVERNEMENT D'ÉDOUARD PHILIPPE**

### **LE DÉBUT DES GRANDES MANŒUVRES**

Le Gouvernement d'Édouard Philippe a décidé le transfert du Régime Social des Indépendants au régime général. Par voie de conséquence, le régime de base des indépendants est transféré à la Caisse nationale d'Assurance Vieillesse. Il en est de même pour le régime complémentaire mais les représentants des indépendants en resteront responsables. Néanmoins, c'est la première fois que la CNAV gère un régime complémentaire. Par ailleurs, il a été décidé de transférer de nombreuses professions qui dépendaient de la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance-vieillesse des professions libérales (CIPAV) vers le RSI et donc vers le régime général.

Dans le cadre du remplacement du Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi par des allègements de charges sociales sur les bas salaires, le Gouvernement a décidé de supprimer des cotisations AGIRC-ARRCO. Cette mesure prévue par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018 constitue une première.

## VERS LE RÉGIME UNIVERSEL DES RETRAITES ?

Le Premier Ministre, dans le cadre de sa déclaration de politique générale, le 4 juillet 2017, a réaffirmé son intention « *de rendre notre système de retraite plus juste et plus lisible* ». Il a précisé que son objectif était « *qu'un euro cotisé ouvre les mêmes droits pour tous* ». Il a mentionné que « *nous prendrons le temps du diagnostic, de la concertation et de la négociation et nous fixerons le cadre de la réforme fin 2018* ».

Par rapport aux engagements pris durant la campagne, le calendrier de la réforme semble être étiré. Par ailleurs, il a indiqué clairement que le Gouvernement veillera à préserver les équilibres du système de retraite, tout en le rendant plus juste et plus lisible ». Il a ajouté que « *les nouvelles prévisions du Conseil d'orientation des retraites nous y invitent avec insistance, puisqu'elles indiquent que le retour à l'équilibre, un temps prévu pour 2025, ne pourrait finalement intervenir qu'en 2040* ».

Ces déclarations s'inscrivent dans le prolongement du programme d'Emmanuel Macron. Il avait promis « *qu'un système universel avec des règles communes de calcul des pensions sera progressivement mis en place. Le fait de changer d'activité ou de secteur sera sans effet sur les droits à la retraite. Avec un principe d'égalité : pour chaque euro cotisé, le même droit à pension pour tous !* ». Sur le site Internet d'En Marche !, il était précisé que « *nous créerons un système universel de retraites où un euro cotisé donne les mêmes droits, quel que soit le moment où il a été versé, quel que soit le statut de celui qui a cotisé. Les cotisations, aux régimes de base comme aux régimes complémentaires, qu'elles soient versées sur les bases de revenus ou acquises au titre de la solidarité (pour les chômeurs par exemple) seront inscrites sur un compte individuel et revalorisées chaque année selon la croissance des salaires. Ainsi, chaque euro cotisé accroîtra de la même manière la pension future, quels que soient le statut du travailleur et l'origine de cette cotisation. Le total des droits accumulés sera converti au moment de la retraite en une pension, à l'aide d'un coefficient de conversion fonction de l'âge de départ et de l'année de naissance. L'allongement de l'espérance de vie est donc pris en compte en continu, au fil des générations : plus besoin de réformes successives, qui changent les règles et sont anxiogènes et source d'incertitude. Dans la durée, la réforme aura bien un effet financier en garantissant un équilibre sur le long terme. Cette réforme ne changera rien aux conditions de départ à la retraite de ceux qui sont à moins de cinq ans de la retraite et qui l'ont donc déjà planifiée. Pour les autres, ceux qui ont au moins cinq ans d'activité devant eux, la transition sera progressive, sur une période d'environ 10 ans* ».

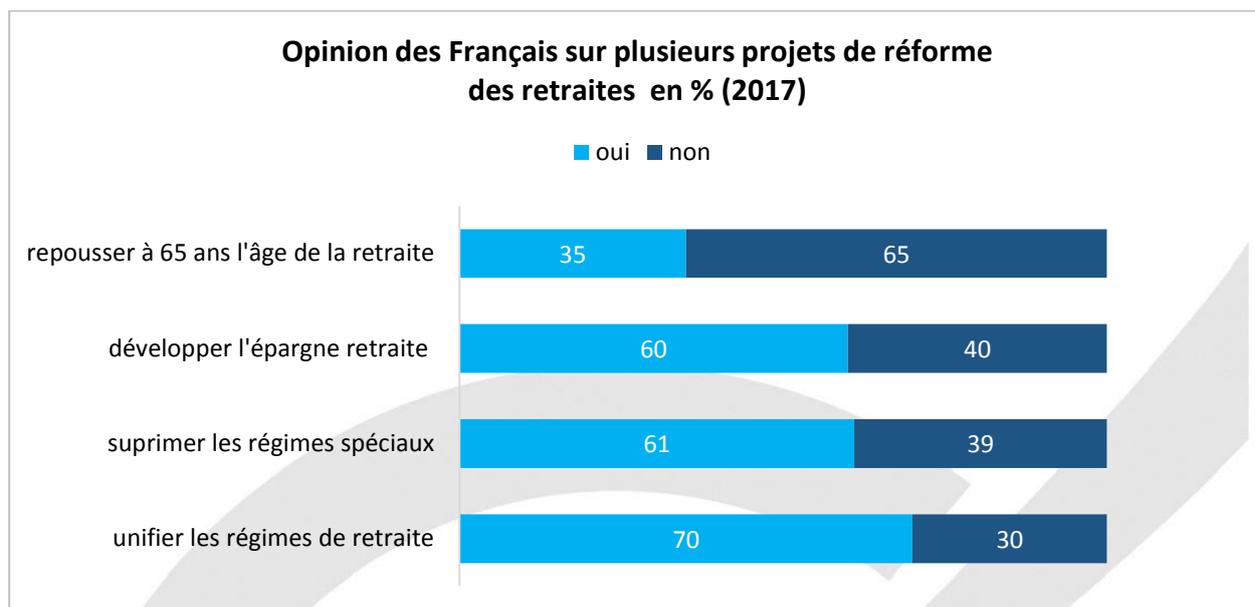
Dans ce même programme, il était donc mentionné que les régimes spéciaux de retraite seraient supprimés. Depuis son élection, Emmanuel Macron a réaffirmé son intention de réformer les régimes de retraite en ne touchant « *pas à l'âge de départ à la retraite, ni au niveau des pensions* ».

Si tel était le cas, ce serait la première fois depuis 1945 que la France s'engage dans une réforme systémique de ses régimes de retraite. Depuis 1993, les réformes mises en œuvre sont toutes de nature paramétrique en modifiant la quasi-totalité des curseurs des régimes par répartition sans pour autant remettre en cause leurs grands principes. Ainsi, les pouvoirs publics ont agi sur la durée de cotisation, l'âge légal de départ à la retraite, les règles d'indexation, etc. Une convergence entre les différents régimes de base a été entreprise mais sans pour autant aboutir à une unification et un alignement de toutes les règles. L'instauration d'un régime unique des retraites est, depuis la fin des années 80, régulièrement soulevée mais tous les gouvernements ont refusé jusqu'à maintenant de s'y engager. La loi portant réforme des retraites de 2010 qui a reporté l'âge légal de départ à la retraite de 60 à 62 ans prévoyait que la création d'un régime unique par points soit étudiée à compter de 2013. Ce projet d'étude ne vit pas le jour. Sept ans plus tard, la question refait surface.

L'unification des régimes de retraite est un gigantesque chantier qui peut potentiellement concerner tous les actifs travaillant en France, plus de 30 millions de personnes. Les 16 millions de retraités pourraient échapper à la réforme en restant soumis aux règles actuelles pour leurs pensions. Néanmoins, rien n'interdit de penser que ces dernières pourraient être gérées par la nouvelle caisse du régime unique.

Cette unification, en fonction des modalités qui seront retenues, créera des gagnants et des perdants qu'il conviendra de traiter. Il faudra également instituer un dispositif de lissage pour éviter que les actifs se situant à quelques années de leur départ à la retraite ne soient pénalisés. La réforme systémique pose également la question du mode de gouvernance qui est actuellement de nature paritaire. Que deviendront les caisses de retraite, les institutions de retraite paritaires, les salariés qui y travaillent ?

Selon la dernière enquête [Cercle de l'Épargne / Amphitéa « les Français, l'épargne et la retraite »](#), rendue publique au mois d'avril dernier, les Français sont opposés au report de l'âge de la retraite à 65 ans ou à l'allongement de la durée de cotisation. En revanche, ils se prononcent en faveur de l'unification des régimes de retraite. 70 % des sondés sont favorables à l'unification des régimes et 61 % sont pour la suppression des régimes spéciaux quand seulement 35 % approuvent l'idée d'un report à 65 de l'âge légal de départ à la retraite.



Cette forte adhésion à l'unification d'un régime unique repose sur l'idée que toutes les pensions doivent être calculées de la même manière quel que soit son statut professionnel. L'idée que les bénéficiaires des régimes spéciaux ou du système de la fonction publique soient avantagés par rapport à ceux du régime général des salariés est communément admise. Les spécificités des métiers pèsent peu. Néanmoins, si une réforme systémique est populaire à l'état d'idée générale, sa concrétisation est susceptible de générer d'importantes oppositions car par nature, en modifiant les règles de calcul des pensions, il y aura des transferts de droits. Il y aura des gagnants et des perdants et pas nécessairement ceux auxquels on croit. Les gagnants sont, en règle générale, assez discrets quand les potentiels perdants sont, par définition, plus vindicatifs.

### LES PRÉALABLES DE LA RÉFORME

Pour le régime unique, il n'y a pas de solution unique et encore moins de méthode unique pour atteindre l'objectif fixé par le nouveau Président de la République. En effet, le champ de la réforme peut être plus ou moins large, les modalités de calcul des pensions sont multiples et enfin la période de passage de l'ancien régime au nouveau régime peut être plus ou moins longue. De nombreux points techniques devront être tranchés. Des regroupements et des réorganisations seront nécessaires.

Par ailleurs, la réforme supposera le règlement d'un certain nombre de problèmes juridiques. Les régimes de retraite sont gérés par des caisses ayant leur propre personnalité morale. Il faudra gérer les problèmes de personnels, de statuts mais aussi les problèmes informatiques et de reconstitution de carrière.

## LA PROBLÉMATIQUE DU CALENDRIER

### **Le calendrier de la négociation**

Le système de retraite français comporte 37 régimes de base et une centaine de régimes complémentaires. Si depuis 1993, l'administration a renforcé son influence sur les régimes de base, le paritarisme reste la règle. L'AGIRC et l'ARRCO qui fusionnent par ailleurs au 1<sup>er</sup> janvier 2019, sont ainsi gérés de manière paritaire.

Le big-bang des retraites concernera un très grand nombre d'acteurs, des salariés aux indépendants en passant par les fonctionnaires de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux, par les bénéficiaires des régimes spéciaux, les agriculteurs et par les professions libérales. Une telle réforme transverse suppose une multitude de négociations.

À ce titre, afin d'épauler la Ministre des Solidarités le Président de la République, Emmanuel Macron, a nommé Jean-Paul Delevoye en tant que Haut-Commissaire aux retraites. Les premières réunions de négociation ont commencé fin novembre.

Des hésitations semblent se faire jour au sujet du calendrier. Initialement, il était prévu que le texte de la réforme soit finalisé au courant du 1<sup>er</sup> semestre 2018 en vue d'une adoption avant la fin de l'année. Un possible report sur 2019 est désormais évoqué. Mais plus la discussion durera, plus le risque d'une montée des oppositions et de leur cristallisation sera fort. Si les Français approuvent en théorie le régime unique, ils peuvent changer d'avis à partir du moment où seront mis sur le devant de la scène les éventuels changements qu'ils seront amenés à subir. Le conservatisme l'emporte bien souvent sur le réformisme. De ce fait, le Gouvernement, s'il souhaite effectuer le big bang des retraites devra prendre son temps mais pas trop.

### **Le calendrier de la mise en œuvre de la réforme**

Le passage d'un régime à prestations définies reposant sur un grand nombre de régimes à un système unique par points ne peut être réalisé d'un coup de baguette magique. Il est difficile d'imposer ce nouveau système à des actifs de plus de 55 ans. Par ailleurs, il pourrait être difficile de reconstituer rapidement au sein de la fonction publique l'ensemble des carrières. Une période transitoire sera sans nul doute instituée pour passer d'un système à un autre. Les pays européens qui ont, ces dernières années, mené des réformes systémiques ont prévu des dispositifs de transition. En 1998, la Suède, pour la mise en place des « comptes notionnels », a prévu une période transitoire qui a duré 17 années. L'Italie avait, en 1995, décidé de réaliser sa grande réforme des retraités sur 40 ans. Sur la pression de Bruxelles, ce délai a été légèrement réduit. En Allemagne, le passage d'un régime par annuités à un régime par points en 1992, a, en revanche, été instantané, avec une conversion d'emblée des droits anciens.

## LE PÉRIMÈTRE DE LA RÉFORME

Le Gouvernement, avec les partenaires sociaux, devra fixer le périmètre de la réforme. Ne concernera-t-elle que les régimes de base ou intégrera-t-elle les régimes complémentaires ? Les régimes spéciaux et le système de la fonction publique auront-ils vocation dès le départ à se fondre dans le régime unique ?

Au-delà de la question du périmètre, fonction de la méthode choisie, toutes les solutions sont envisageables. Les déclarations du nouveau Président de la République peuvent donner lieu à plusieurs lectures. Il a en effet indiqué que « nous créerons un système universel de retraites où un euro cotisé donne les mêmes droits, quel que soit le moment où il a été versé, quel que soit le statut de celui qui a cotisé ». Dans une interview donnée au quotidien du Parisien, il s'était prononcé clairement en faveur de la fusion des 37 régimes de base. Il s'est également déclaré, au moins une fois, favorable à la mise en place d'un système par points en comptes notionnels comme en Suède.

### Quels sont les régimes concernés ?

#### *Les régimes de base alignés*

La logique de la création d'un régime unique repose sur une fusion de tous les régimes, de base. Depuis 2003, un processus de convergence a été engagé qui facilitera la migration. Cette dernière devrait concerner non seulement le régime général, les différents régimes des TNS. Malgré la convergence de ces dernières années, cette fusion posera des problèmes de taux et de niveau de pension car aujourd'hui, des différences sensibles existent d'un régime à un autre.

#### *Les régimes spéciaux*

Le maintien des régimes spéciaux atténuerait l'effet psychologique de la réforme. L'objectif est d'appliquer des règles communes de calcul des pensions pour le plus grand nombre de Français. Les régimes dits « spéciaux », sont pour rappel des régimes préexistants au régime général instauré en 1945. Les deux principaux secteurs à régime spécial sont les chemins de fer ou l'énergie.

#### *Les fonctions publiques*

L'intégration des régimes de la fonction publique, État, militaire, territoriale et hospitalière est un des éléments clefs de la feuille de route de la réforme. Une telle réforme concernera les 5 millions de fonctionnaires en activité.

## L'intégration des régimes complémentaires

Toutes les catégories sociales ont accès à un régime complémentaire à l'exception des fonctionnaires, sauf à considérer que le Régime Additionnel de la Fonction Publique en est un (les cotisations ne sont perçues que sur une partie des primes versées aux fonctionnaires).

Le Gouvernement semble avoir tranché en faveur d'une intégration des régimes complémentaires au sein du nouveau régime unique. Mais, lors du débat qui l'a opposé à Marine Le Pen le 3 mai dernier, Emmanuel Macron a indiqué « *je ne propose pas du tout de toucher aux complémentaires* », en expliquant qu'il visait « *déjà un régime sur la base qui soit le même pour tout le monde* ».

La fusion pose évidemment la question de la transformation juridique des institutions de retraite complémentaire qui sont des organismes paritaires, dotés de la personnalité morale. Les cotisations sont actuellement prélevées par plusieurs groupes de protection sociale comme AG2R LA MONDIALE ou Malakoff Médéric.

| RETRAITE DE BASE   |   | RETRAITE COMPLÉMENTAIRE   |   |   |
|--|---|---|---|---|
| <b>Salariés</b>  |   |   |   |   |
| Salariés de l'agriculture  | > | MSA<br>Mutualité sociale agricole   | + | ARRCO<br>Retraite complémentaire des salariés |
| Salarié de l'industrie, du commerce et des services                    | > | CNAV<br>Régime général de la Sécurité sociale   | + |   |
| Agents non titulaires de l'État et des Collectivités publiques         | > |   | + | IRCANTEC                                      |
| Personnel navigant de l'aviation civile                                | > |   | + | CRPN  |
| Salariés relevant d'entreprises ou de professions à statut particulier | > | RETRAITE DES MINES, CNIEG (Gaz-Elec), CRPCF (Comédie-Française), CRPCEN (clercs et employés de notaires), ENIM(marins), OPERA DE PARIS, PORT AUTONOME DE STRASBOURG, CRP RATP, CPRPSNCF |   |   |
| <b>Fonctionnaires</b>  |   |   |   |   |
| Fonctionnaires de l'État, magistrats et militaires                     | > | SERVICE DES RETRAITES DE L'ÉTAT   |   |   |
| Agents de la fonction publique territoriale et hospitalière            | > | CNRACL<br>Caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales   |   |   |

|                                       |   |  |   |  |
|---------------------------------------|---|--|---|--|
| Ouvriers de l'État                    | > | <b>FSPOELIE</b><br>Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État  |   |  |
| <b>Non-salariés</b>                   |   |  |   |  |
| Exploitants agricoles                 | > | <b>MSA</b><br>Mutualité sociale agricole   |   |  |
| Artisans, commerçants et industriels  | > | <b>RSI</b><br>Régime Social des indépendants (fusion Ava et Organic)   |   |  |
| Professions libérales                 | > | <b>CNAVPL</b><br>Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales<br>Retraite de base + complémentaire +supplémentaire selon les sections professionnelles : CRN (notaires), CAVOM (officiers ministériels), CARMF (médecins), CARDSF (dentistes et sages-femmes), CAVP (pharmaciens), CARPIMKO (infirmiers, kinésithérapeutes..), ARPV (vétérinaires), CAVAMAC (agents d'assurance), CAVEC (experts-comptables), CIPAV (architectes et professions libérales diverses) |   |  |
|                                       |   | <b>CNBF (avocats) Caisse nationales des barreaux français</b>  |   |  |
| Artistes, auteurs d'œuvres originales | > | <b>CNAV</b><br>Régime général de la Sécurité sociale   | + | <b>IRCEC</b><br>Retraite complémentaire              |
| Marins                                | > | <b>ENIM</b>  |   |  |
| Membres des cultes                    | > | <b>CAVIMAC</b><br>Caisse d'assurance-vieillesse, invalidité et maladie des cultes  | + | <b>ARRCO</b><br>Retraite complémentaire des salariés |

## L'ARCHITECTURE DU NOUVEAU RÉGIME UNIQUE

### LE RÉGIME PAR POINTS

#### Les modalités de calcul des pensions

Le nouveau régime unique devrait prendre la forme d'un système par points qui offre de nombreux avantages en matière de pilotage.

Les actifs accumulent sur un compte retraite des points qui sont fonction de leurs cotisations. Au moment de la liquidation, les points accumulés sont convertis en rente en prenant en compte la valeur de rachat du point.

Ce système remplacera le système par annuités en cours au sein de nombreux régimes de base. L'ensemble de la carrière sera pris en compte quand aujourd'hui, pour calculer la pension de base, seules les 25 meilleures années sont retenues.

Pour l'attribution des points, deux options sont possibles. Dans la première, les cotisations servent à acheter des points selon un tarif fixé par avance. Dans la seconde, l'attribution des points et le montant des cotisations sont disjoints. Les cotisations visent à payer les pensions des actuels retraités. Les points pourraient être attribués selon d'autres critères, montant du salaire annuel, pénibilité, etc.

#### Le recours à un compte notionnel

Emmanuel Macron a indiqué durant la campagne que le nouveau régime français pourrait être en comptes notionnels. Ainsi, chaque assuré aurait un compte retraite sur lequel seraient versés ses points. Au moment de la liquidation, la pension est calculée en fonction de l'espérance de vie à la retraite de la génération à laquelle appartient l'assuré. Ce mode de calcul permet une neutralité actuarielle. Avec l'augmentation de l'espérance de vie, le montant de la pension annuelle versée se réduit.

Le régime par points et en particulier celui en comptes notionnels peut s'affranchir des durées de cotisation et des âges légaux de départ à la retraite. En effet, un assuré partant tôt bénéficiera d'une pension moindre que celui qui décide de rester en activité. Néanmoins, au sein des pays ayant mis en place de tels régimes, des âges butoirs ont été conservés afin de garantir un minimum de pension.

#### La problématique du passage d'un système à l'autre

Le Gouvernement devra fixer les règles de transition d'un système à un autre. Trois options sont envisageables. Si pour les actuels retraités, le basculement ne devrait pas avoir d'incidences, tel ne serait pas le cas pour les actifs. Il est admis que les actifs qui se situent

de 5 à 10 ans de l'âge ne seraient pas concernés par la réforme. En revanche, pour tous les autres, le transfert suppose l'adoption d'un dispositif leur permettant de garantir un certain montant de pension compte tenu de la carrière professionnelle passée.

La première option consisterait à réserver le nouveau système aux nouveaux entrants dans la vie active. Cette solution n'a guère de chance d'être retenue car la transition durerait plus de 40 ans.

La deuxième option repose sur la méthode du maintien des « droits acquis ». Elle consiste à calculer la pension acquise dans l'ancien régime à la date de transformation et à la convertir en nombre de points ou en capital virtuel initial. Cette méthode est particulièrement appropriée dans le cas de la transition immédiate. Elle pose néanmoins des difficultés d'estimation puisqu'elle nécessite de faire des hypothèses sur les conditions de liquidation dans le régime en annuités (salaire de référence, durée d'assurance, âge de départ à la retraite...) alors que la carrière n'est pas achevée.

La dernière option repose sur la méthode de la valorisation des cotisations passées. Elle consiste à accorder des droits dans le nouveau régime (un capital virtuel ou un nombre de points) en fonction des cotisations correspondant à la période d'activité passée dans l'ancien régime. Cette méthode est particulièrement appropriée dans le cas de la transition progressive avec affiliation simultanée. Elle nécessite de disposer d'un historique des cotisations ou rémunérations individuelles ou, à défaut, d'utiliser des proxies (reconstitutions approximatives) pour calculer le capital virtuel initial ou le nombre de points sur la base de carrières individuelles approchées. Lorsque le taux de cotisation a beaucoup augmenté dans le passé, cette méthode peut conduire à attribuer de faibles pensions aux salariés les plus âgés ; un taux de cotisation plus élevé (par exemple celui du nouveau régime en points ou en comptes notionnels), combiné à l'historique des rémunérations passées, peut alors être retenu pour appliquer la méthode.

Quelle que soit la méthode choisie, il y aura obligatoirement des gagnants et des perdants.

### **Un euro cotisé donnera-t-il des droits identiques ?**

Un euro cotisé permettra-t-il d'obtenir les mêmes droits ? Comment apprécier la notion de droits, droits annuels, droits tout au cours de la retraite ? En effet, un ouvrier a une espérance de vie inférieure à celle d'un cadre supérieur. Faut-il prendre en compte les espérances de vie par catégorie sociale ? Une telle option serait complexe. Des majorations de points pourraient être prévues.

Le système de retraite par répartition actuel garantit près de 80 % du dernier salaire pour les actifs se situant à proximité du SMIC quand ce taux est de 50 % pour les cadres. Le changement de système garantira, sans nul doute, le montant des pensions versées aux salariés les plus modestes.

#### *La question des indépendants*

Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, le régime des indépendants, le RSI, est transféré au régime général de l'assurance-vieillesse. Ce transfert concerne le régime de base et le régime complémentaire (même si pour ce dernier les indépendants en conservent la direction). De ce fait, en cas de création de régime universel de retraite, les indépendants seront concernés. Mais les indépendants comme les professions libérales et les exploitants agricoles devraient conserver certaines spécificités comme les taux de cotisation. Un alignement sur les règles du régime général pourrait entraîner une augmentation substantielle de leurs charges.

#### *La question de la fonction publique*

La transition d'un système à prestations définies à un système à cotisations définies sera par nature complexe.

Aujourd'hui, les fonctionnaires d'État n'ont pas de régime complémentaire ; leur retraite est acquittée non pas par une caisse autonome mais par le budget. Certains posent le problème de la reconstitution des carrières pour le calcul des pensions. Même si les bases de données n'existent pas, elles doivent être réalisables dans un délai raisonnable.

L'abandon de la règle de la pension égale à 75 % des traitements des six derniers mois suppose que dans le nouveau système les fonctionnaires s'y retrouvent sans pour autant créer de nouvelles inégalités de traitement avec les autres actifs.

L'intégration des primes dans le calcul de la future pension est suggérée comme moyen de négociation mais le niveau des primes différent d'un ministère à un autre pourrait être calculé un taux réel de remplacement qui se situe entre 60 et 72 %. Ce taux serait alors retenu comme base pour le futur régime. La question du régime additionnel de la fonction publique se posera. Créé par la loi Fillon de 2003, ce régime permet aux fonctionnaires de cotiser sur une partie de leurs primes. Du fait de sa montée en charge progressive, ce régime fonctionne comme un fonds de pension. Il pourrait devenir le deuxième pilier de la retraite de la fonction publique.

Du fait de la pyramide des âges des fonctionnaires et des montants de pension, le coût de leurs pensions pour le futur régime universel pourrait être important. Sans subvention d'équilibre, il est probable que les salariés du privé soient amenés à financer la retraite du secteur public.

#### *Les dispositifs de solidarité*

Plusieurs dispositifs sociaux ou de solidarité existant dans le système actuel devront être reconduits dans le nouveau régime universel. Les congés maternité donneront droit à l'attribution de points. Les périodes de chômage, d'invalidité et maladie devront être

également sources de points. Le dispositif de majoration de durée d'assurance pour enfant devra être également revu.

Les assurés qui n'auront pas suffisamment cotisé bénéficieront-ils comme aujourd'hui d'un minimum contributif ?

Par ailleurs, le passage du système par points supposera également la refonte de la réversion qui assure une part non négligeable des retraitées femmes. L'unification des règles de réversion qui diffèrent aujourd'hui selon les régimes de retraite, sera sans nul doute une source de simplification.

La mise en place d'un régime en comptes notionnels en Suède s'est traduite par une augmentation du taux de pauvreté chez les retraités. Il en a été de même avec la réforme allemande. En prenant en compte l'ensemble de la carrière et non les vingt-cinq dernières années ou les six derniers mois, les assurés ayant des carrières incomplètes ou ayant eu connu des périodes avec des faibles rémunérations sont pénalisés.

#### **LA GOUVERNANCE DU NOUVEAU RÉGIME UNIVERSEL DE RETRAITE**

Même si depuis 1995, le paritarisme est en recul, en particulier pour les régimes de base, il reste un des piliers de l'assurance-vieillesse. Les régimes AGIRC-ARRCO sont gérés de manière paritaire comme le prouvent les décisions prises dans le cadre de l'Accord National Interprofessionnel. Les autres régimes dont le RSI ou la mutualité agricole disposent d'instances représentatives.

L'unification des régimes de retraite s'accompagnera-t-elle du maintien d'un minimum de paritarisme ? Comment gérer un système unique avec des actifs relevant de statuts différents ? S'il sera difficile de prévoir une gestion collégiale associant les différents statuts professionnels, l'existence d'instances représentatives permettrait l'organisation de consultations en cas de modifications du régime. Qui sera compétent pour fixer les règles d'indexation des pensions ainsi que la valeur d'achat et de rachats des points ? L'État, le Parlement, la direction du régime unique ?

#### **LA QUESTION DES ÉQUILIBRES FINANCIERS ET DU FINANCEMENT**

##### **L'équilibre général**

Emmanuel Macron a indiqué à plusieurs reprises qu'il ne modifierait pas durant son premier quinquennat les paramètres du système de retraite et en particulier l'âge de départ à la retraite.

Les simulations du Conseil d'Orientation des Retraites sont contrastées. Si en juin, elles prévoient un déficit accru à court terme des régimes de retraite, elles se révèlent plus

optimistes en cette fin d'année 2017. Compte tenu de l'amélioration de la conjoncture, du gel des pensions et des augmentations de cotisation décidées ces dernières années, les régimes de retraite devraient rester en quasi-équilibre ces prochaines années, ce qui facilitera l'engagement de la réforme. Néanmoins, à moyen terme, au vu des évolutions démographiques, un déséquilibre ne peut que survenir, et nécessitera des ajustements. La transition devant s'étaler sur 5 à 10 ans, des dispositions devront être prises pour maintenir le cap. Si le report de l'âge de la retraite est censé ne pas être d'actualité malgré son efficacité, le Gouvernement pourra jouer sur les cotisations ou les règles d'indexation.

### **Le financement du régime unique**

Le passage à un régime par points pose également la question du mode de financement. *A priori*, le système devrait rester essentiellement financé à partir des revenus professionnels. Certes, avec le remplacement du CICE par un allègement de charges sociales, l'État a décidé de supprimer des cotisations AGIRC – ARRCO, ce qui signifie que le manque à gagner sera pris en charge par le contribuable national et donc par l'impôt. Dans ces conditions, comment s'effectuera l'achat de points pour les salariés qui seront exonérés de cotisations quand le régime unique sera réalisé ? Comment l'État s'acquittera-t-il de ses cotisations au titre de ses salariés ? Comment le Fonds de Solidarité Vieillesse s'articulera-t-il avec le régime unique ?

### **LA CRÉATION D'UN NOUVEL ÉTAGE DE RETRAITE**

L'instauration du régime unique s'accompagnera de transferts au sein des futurs retraités, certains seront avantagés quand d'autres subiront une diminution du taux de remplacement. En l'état, il est difficile d'évaluer les futurs perdants et les gagnants de la réforme. Néanmoins, devraient être pénalisés ceux connaissant des fins de carrière ascendante et ceux ayant cotisé pas ou peu durant une partie de leur vie active.

Les cadres et notamment les cadres supérieurs devraient être pénalisés sachant que leur taux de remplacement dans l'ancien système baisse depuis de nombreuses années.

Comme en 1947, lors de la création de l'AGIRC, l'instauration du régime unique pourrait s'accompagner du développement d'un étage supplémentaire de retraite. En effet, le régime unique dégage un espace pour mettre en place un étage de retraite collective qui pourrait être par capitalisation au regard des pratiques de nos partenaires européens.

La mise en place de régimes professionnels au niveau des entreprises ou au niveau des branches pourrait être une solution afin d'éviter une chute du taux de remplacement et du niveau de vie des retraités. Selon les évaluations du Conseil d'Orientation des Retraites, le niveau de vie des retraités devrait baisser d'ici 2040 et passer en dessous de la moyenne nationale.

## CONCLUSION

Compte tenu de la complexité du système français, l'élaboration de la réforme exigera du temps. Par ailleurs, la phase de transition pourrait être plus longue que prévu. Une dizaine d'années sera sans nul doute nécessaire. La gouvernance et le pilotage seront des enjeux importants de la réforme. Le régime unique risque de réduire le paritarisme qui, certes, pourra étendre son champ d'action avec la création d'un deuxième pilier sous réserve d'un accord entre les partenaires sociaux. Un système de retraite par capitalisation collective avec une sortie en rente devrait être privilégié.

La fusion des régimes de retraites nécessitera un effort important en matière de logistique notamment informatique. Il faudra, en outre, assurer la fusion d'un grand nombre de structures. Le régime unique devra gérer des personnels issus des différentes caisses existantes. Il y aura donc un défi ressources humaines de première importance.

## ANNEXE

### LES EXEMPLES ÉTRANGERS DE RÉGIME UNIVERSEL

#### L'ALLEMAGNE

L'Allemagne a transformé son régime de retraite en annuités en un régime en points en 1992.

La formule de calcul de la pension de retraite appliquée entre 1957 et 1992 utilisait un taux d'annuité fixe à 1,5 % du salaire moyen de l'ensemble de la carrière (et non des meilleures ou des dernières années comme en France). Les droits accumulés et les pensions liquidées évoluaient comme les salaires bruts.

En 1992, la formule de calcul de la pension a été modifiée pour prendre sa forme actuelle, sans que le montant des pensions soit modifié au moment de la transition (la valeur du point représente la part de pension mensuelle accordée pour une année de cotisation avec une rémunération égale au salaire moyen), mais la valeur du point est indexée sur les salaires nets depuis cette date.

Cette transition instantanée ne nécessitait pas de dispositif particulier de reconnaissance des droits acquis dans l'ancien système. Il a été possible de basculer facilement d'un système vers un autre car le salaire de référence du régime en annuités correspondait au salaire moyen de l'ensemble de la carrière.

Le régime en points allemand se différencie, en particulier, des régimes complémentaires en points français, au sens où le nombre de points acquis au cours d'une période est calculé à partir des salaires perçus et non des cotisations versées.

Des réformes intervenues en 2001 et 2004 ont en outre fait évoluer la valeur du point de retraite allemand sur la base de l'évolution des salaires nets, corrigée par un mécanisme d'équilibre prenant en compte l'évolution du rapport démographique du régime (nombre de cotisants/nombre de retraités). Même si en application de la formule, les pensions pouvaient être diminuées en cours de service, elle n'a pas été totalement appliquée. La valeur du point a été gelée pendant trois ans entre 2004 et 2006. Une loi de 2008 garantit dorénavant la valeur nominale du point. Enfin, le pilotage du système allemand vise à garantir trois objectifs principaux : un montant minimum de réserves, un taux de remplacement minimum et un taux de cotisation maximum.

## LA SUÈDE

La Suède a opté pour la mise en place d'un système par points et en compte notionnels.

La Suède bénéficiait d'un contexte favorable pour mener à bien sa réforme. L'existence d'informations sur l'historique des rémunérations (permettant de valoriser les droits sur la base des cotisations passées) et de réserves financières constituaient deux indéniables atouts.

Le nouveau système a été introduit, en 1998, progressivement au fil des générations (avec affiliation simultanée à l'ancien et au nouveau régime pour les générations de la transition) et il a coexisté pendant plusieurs années avec l'ancien système, même si la transition a été assez rapide (sur dix-sept générations).

Les pensions, en termes réels (soit hors inflation), sont désormais revalorisées chaque année suivant l'évolution réelle du revenu d'activité moyen des assurés amputée d'un taux de 1,6 %, considéré comme la tendance à long terme de la croissance réelle du revenu moyen. Elles sont donc indexées sur l'inflation en moyenne, mais peuvent évoluer plus ou moins vite selon les années. De plus, la Suède a instauré en 2001 un mécanisme automatique d'équilibre qui se déclenche dès que le rapport entre les réserves financières augmentées des cotisations à recevoir par le régime (soit les recettes actuelles et futures) et les engagements de pension du régime est inférieur à 1. Le ratio de solvabilité du régime de retraite suédois est inférieur à 1 pour la première fois depuis 2009. Cette dégradation tient surtout à la baisse des réserves liée à la crise financière. Les autorités suédoises ont décidé de changer le mode de valorisation des réserves financières (moyenne de la valeur des réserves sur les trois dernières années plutôt que leurs valeurs en  $n-1$ ) afin de lisser les évolutions du ratio d'équilibre. Ce changement entraîne une hausse du ratio d'équilibre qui atténue la baisse nominale des pensions pour l'année 2010 (3 % au lieu de 4,5 % sans changement de la valorisation des réserves financières).

## L'ITALIE

Jusque dans les années 90, l'Italie disposait d'un régime de retraite assez proche de celui de la France constitué de nombreux régimes. Le système de retraite était déficitaire dès les années quatre-vingt-dix et n'avait pas accumulé de réserves.

Après une première réforme paramétrique en 1992, les autorités italiennes ont instauré un nouveau régime de retraite en comptes notionnels visant notamment à unifier les différents régimes existants.

Dans le nouveau régime en comptes notionnels, le capital virtuel est revalorisé chaque année selon la croissance du PIB des cinq dernières années.

Le rendement escompté du capital virtuel intervenant dans le coefficient de conversion de ce capital en pension est fixé à 1,5 % par an ; l'évaluation de l'espérance de vie intervenant dans le coefficient de conversion, initialement décennale, est triennale depuis la réforme Prodi de 2007. Les pensions, une fois liquidées, sont revalorisées chaque année suivant l'évolution des prix.

Initialement, les autorités italiennes avaient retenu une période transitoire très longue, de plus de quarante ans. La population des assurés a été répartie en trois groupes :

- les assurés ayant validé plus de 18 annuités en 1995 relèvent en totalité de l'ancien système de calcul des droits à la retraite ;
- les nouveaux assurés, entrant sur le marché du travail à partir de 1996, relèvent entièrement du nouveau système ;
- les assurés ayant validé moins de 18 annuités en 1995 relèvent d'un système mixte. Les droits acquis jusqu'au 31 décembre 1995 seront liquidés selon les règles de l'ancien système et les droits acquis après cette date seront liquidés selon la nouvelle législation.

L'Italie n'avait pas prévu de mécanisme de rééquilibrage du système se déclenchant en cas de déséquilibre financier. Dans la mesure où la part des retraites servies sur la base des droits acquis dans l'ancien système est encore très importante, le système de retraite italien reste donc déficitaire. Le nouveau régime fonctionnera à plein régime à compter de 2036.

Retrouvez toutes les informations concernant le Cercle sur notre site : [www.cerclEDELEPARGNE.fr](http://www.cerclEDELEPARGNE.fr)

Sur le site vous pouvez accéder à :

- L'actualité du Cercle
- Les bases de données économiques et juridiques
- Les simulateurs épargne/retraite du Cercle

**Le Cercle de l'Épargne**, de la Retraite et de la Prévoyance est un centre d'études et d'information présidé par Jean-Pierre Thomas et animé par Philippe Crevel.

Le Cercle a pour objet la réalisation d'études et de propositions sur toutes les questions concernant l'épargne, la retraite et la prévoyance. Il entend contribuer au débat public sur ces sujets.

Pour mener à bien sa mission le Cercle est doté d'un Conseil Scientifique auquel participent des experts reconnus en matière économique, sociale, démographique, juridique, financière et d'étude de l'opinion.

**Le conseil scientifique du Cercle** comprend **Robert Baconnier**, ancien Directeur général des impôts et ancien Président de l'Association Nationale des Sociétés par Actions, **Jacques Barthélémy**, avocat-conseil en droit social et ancien professeur associé à la faculté de droit de Montpellier, **Philippe Brossard**, chef économiste d'AG2R LA MONDIALE, **Jean-Marie Colombani**, ancien Directeur du Monde et fondateur de Slate.fr, **Jean-Paul Fitoussi**, professeur des universités à l'IEP de Paris, **Jean-Pierre Gaillard**, journaliste et chroniqueur boursier, **Christian Gollier**, Directeur de la Fondation Jean-Jacques Laffont - Toulouse Sciences Économiques, membre du Laboratoire d'Économie des Ressources Naturelles (LERNA) et Directeur de recherche à l'Institut d'Économie Industrielle (IDEI) à Toulouse, **François Héran**, Directeur de recherche à l'INED et Ancien Directeur du département des sciences humaines et sociales de l'Agence Nationale de la Recherche, **Jérôme Jaffré**, Directeur du CECOP, **Florence Legros**, Directrice Générale de l'ICN Business School de Nancy ; **Jean-Marie Spaeth**, Président honoraire de la CNAMTS et de l'EN3S et **Jean-Pierre Thomas**, ancien député et Président de Thomas Vendôme Investment.

Ce dossier est une publication du Cercle de l'Épargne.

Comité de rédaction : Philippe Crevel, Sarah Le Gouez

**Contact relations presse, gestion du Mensuel :**

Sarah Le Gouez

06 13 90 75 48

[slegouez@cerclEDELEPARGNE.fr](mailto:slegouez@cerclEDELEPARGNE.fr)



AG2R LA MONDIALE

