

FIPECO le 27.08.2019
Les commentaires de l'actualité

Le rapport Delevoye sur la réforme des retraites

François ECALLE

Le Haut-Commissaire à la réforme des retraites a présenté en juillet [un rapport](#) sur la création d'un système universel de retraite. Cette réforme est sans doute la plus ambitieuse, la plus complexe et la plus difficile du quinquennat.

Ce rapport s'appuie sur une bonne analyse des défauts des régimes actuels de retraite et ses préconisations sont globalement pertinentes. Le présent billet expose surtout les réserves qu'elles appellent.

Le montant des retraites dans le nouveau système sera à peu près le même que dans l'ancien, de même que la part des dispositifs de solidarité. Il y aura donc des gagnants et des perdants, même si le rapport permet difficilement d'identifier ces derniers. Les « droits acquis » au 1^{er} janvier 2025 dans l'ancien système devraient être convertis en points du nouveau système, mais ce n'est pas possible pour tous les « droits acquis ». Sans doute pour limiter les oppositions à la réforme, le rapport propose déjà des dérogations à l'universalité des règles du nouveau système qui risquent de conduire au maintien de régimes spéciaux. Il serait préférable d'appliquer les nouvelles règles de liquidation des pensions seulement aux nouveaux entrants sur le marché du travail.

Si tel était le cas, les régimes actuels de retraite subsisteraient pendant encore longtemps et devraient être rééquilibrés en utilisant les instruments aujourd'hui disponibles, comme le nombre de trimestres validés requis pour obtenir le taux plein.

Le rapport propose un âge minimal (62 ans) et un « âge du taux plein » (64 ans) qui ne sont pas indispensables dans un régime par points, sauf pour obtenir le minimum de pension s'agissant de l'âge minimal, alors que l'âge de 64 ans risque de cristalliser les oppositions à la réforme. Il suffit de prévoir que la valeur de service du point fixée chaque année pourra dépendre de l'âge au moment de la liquidation de la pension. Ces bornes d'âge pourraient certes permettre de piloter plus facilement l'équilibre financier du nouveau système mais, si celui-ci ne concernait que les nouvelles générations, elles pourraient être introduites plus tard, une fois la réforme bien engagée.

Mes préconisations sont compatibles avec les déclarations du Président de la République à la fin du G7.

[A\) Les analyses et propositions du rapport sont globalement pertinentes](#)

Le Haut-Commissaire s'appuie sur une analyse approfondie des défauts des régimes actuels de retraite (cf. [note de ce site](#)) et ses préconisations sont globalement pertinentes. Celles qui n'appellent pas d'observations sont présentées dans cette première partie.

Les 42 régimes de retraite actuels (de base et complémentaires) seront remplacés par un système universel en répartition par points. Tous les revenus d'activité seront soumis à des cotisations, à un taux unique sur des assiettes harmonisées dans la mesure du possible (donc primes incluses pour les fonctionnaires), et ces cotisations seront converties en points, avec chaque année la même « valeur d'acquisition du point » pour tous. Les points accumulés au cours de la vie active seront convertis en une pension mensuelle au moment de la retraite en leur appliquant la « valeur de service du point » en vigueur à ce moment. Sauf décision contraire du Parlement, les valeurs d'acquisition et de service du point appliquées chaque année seront indexées sur le revenu moyen par tête. Une fois liquidée, la pension sera indexée sur l'inflation.

Il est important que les taux de cotisation dans le secteur public soient alignés sur ceux des salariés du secteur privé. En effet, les cotisations des agents du secteur public sont financées par des impôts et il ne faut pas que l'Etat puisse leur attribuer plus de points que dans le secteur privé en les finançant par l'impôt. Les indépendants pourraient vouloir cotiser moins et avoir une retraite publique plus faible, compensée par les produits de leur épargne. Toutefois, dans un régime par répartition, ils ne cotisent pas pour eux-mêmes mais pour financer les retraites actuelles dont le montant appelle des cotisations élevées. Il est donc justifié qu'ils aient le même taux de cotisation que les salariés.

Des points gratuits, financés par l'impôt à travers un fonds de solidarité vieillesse universel, seront attribués à ceux qui ne peuvent pas travailler pour cause de chômage, maladie, maternité... Ce fonds financera également une retraite minimale portée à 85 % du SMIC net, une majoration des pensions de 5 % par enfant dès le premier et des pensions de réversion dont le calcul aura été harmonisé ainsi que les dispositifs de départ anticipé de droit commun (carrières longues...).

Une caisse nationale de retraite universelle sera chargée de la gestion opérationnelle du système. Son conseil d'administration, composé de représentants des assurés et de leurs employeurs, donnera notamment son avis au Gouvernement sur les modifications à apporter aux paramètres du système (taux de cotisation, valeur de service du point...) dans les projets de loi de financement de la sécurité sociale soumis au Parlement. Une assemblée générale de composition plus large sera consultée par le conseil d'administration.

B) La transition envisagée sera très difficile et le système universel ne devrait concerner que les nouveaux entrants sur le marché du travail

Le rapport Delevoye prévoit que le système universel sera mis en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2025. A cette date, les droits acquis dans le système actuel, y compris ceux résultant de la solidarité (périodes de chômage...), seront convertis en points « en faisant comme si les assurés liquidaient leur retraite à cette date... au prorata de la période passée dans les anciens régimes ». Ces points s'ajouteront à ceux qui seront acquis ultérieurement en appliquant les règles du nouveau système. Les pensions des générations nées après 1963 seront liquidées à partir de cette date sur la base des points ainsi acquis. Les taux de cotisation des agents publics et des indépendants commenceront alors à converger vers ceux des salariés du secteur privé, l'alignement étant prévu au bout d'une quinzaine d'années.

Les modalités de conversion des droits acquis en points sont très peu explicitées dans le rapport et poseront de difficiles problèmes, notamment pour les agents du secteur public dont la pension ne dépend aujourd'hui que de la rémunération des six derniers mois d'activité. Les

jeunes fonctionnaires espérant avoir une carrière ascendante pourront à juste titre s'estimer perdants si leurs « droits acquis » au 1^{er} janvier 2025 sont estimés en retenant leur salaire de 2024 (ou même si c'était 2034). Les nouvelles règles leur permettront ensuite d'avoir une pension plus élevée du fait de la prise en compte des primes, mais seulement parce qu'ils auront cotisé sur ces primes, peut-être même dès 2025, et ainsi acquis plus de points.

Plus généralement, cette réforme fera des perdants et des gagnants, pour des montants qui pourraient être importants. En effet, le rapport souligne que les dépenses de retraite seront quasiment identiques à celles actuellement prévues par le conseil d'orientation des retraites dans ses projections à législation constante. Or une telle réforme ne peut pas être réalisée à coût constant sans perdants.

Il est difficile de les identifier car la plupart des cas-types cités dans le rapport sont gagnants par rapport à la législation actuelle. On peut toutefois penser que les personnes ayant une carrière ascendante seront perdantes, y compris dans le secteur privé en raison du passage, pour le calcul de la pension, des salaires des 25 meilleures années, avec une indexation des salaires portés au compte sur les prix, aux salaires sur l'ensemble de la carrière, avec une indexation de la valeur d'acquisition des points sur le revenu moyen par tête. Ceux qui ont des carrières plates ou heurtées y gagneront généralement.

Les nouveaux mécanismes de solidarité seront nécessairement défavorables à certaines personnes puisqu'ils seront harmonisés sans augmentation de leur coût global (25 % des dépenses de retraite, elles-mêmes inchangées par rapport à la situation actuelle).

En outre, certains fonctionnaires, dits « actifs » ou super-actifs », ont aujourd'hui « acquis le droit statutaire » de partir en retraite à 57 ou 52 ans (encore plus tôt s'agissant des cheminots). Ce « droit acquis » ne pouvant pas être transformé en points, il est prévu que ces âges minimaux convergeront très progressivement vers l'âge minimal de droit commun (62 ans). S'agissant des agents qui peuvent partir aujourd'hui à 57 ans, les générations nées après 1982 devront attendre 62 ans pour prendre leur retraite.

Les fonctionnaires seront certes éligibles à un départ anticipé au titre de la pénibilité de leur activité dans les mêmes conditions que les salariés du secteur privé. Toutefois, la pénibilité s'apprécie individuellement dans le secteur privé alors que les catégories actives du secteur public correspondent à des corps. Or tous les membres de ces corps n'effectuent pas des travaux pénibles tout au long de leur carrière. En outre, les « points de pénibilité » peuvent permettre de partir en retraite deux ans plus tôt et non pas cinq ou dix ans. De nombreux agents des catégories actives et super actives de la fonction publique ou des régimes spéciaux pourraient donc s'estimer pénalisés.

Il sera donc très difficile, socialement et politiquement, d'appliquer les nouvelles règles aux personnes aujourd'hui en activité même si les « droits acquis » dans l'ancien système sont partiellement maintenus.

Pour qu'une réforme aussi importante et aussi complexe soit acceptée par une partie suffisante de la population, il faudrait appliquer les nouvelles règles de liquidation des pensions seulement à ceux qui entreront sur le marché du travail à partir de 2020. Pour tous ceux qui sont aujourd'hui en activité, les retraites seraient alors entièrement liquidées en appliquant les règles actuelles. C'est la solution adoptée il y a déjà longtemps pour les agents de France Télécom. S'agissant des cheminots, c'est la seule solution cohérente avec le principe affiché

par le Gouvernement selon lequel tous ceux qui sont aujourd'hui en activité conserveront leur statut. Le rapport Delevoeye note que cette « option », s'il ne la met pas en avant, sera soumise à la concertation.

Si elle était retenue, les premières pensions liquidées en appliquant les nouvelles règles seraient versées aux personnes entrant sur le marché du travail à partir de 2020 quand elles prendront leur retraite. D'ici là, les cotisations seraient prélevées par la caisse de retraite universelle sur ces personnes en appliquant les nouvelles règles. Ces cotisations seraient d'abord converties en points inscrits sur le compte des personnes concernées. Ensuite, elles seraient reversées par la caisse universelle aux régimes actuels pour financer les pensions des personnes qui sont aujourd'hui en retraite¹.

C) Il faudrait équilibrer les régimes de retraite dans les prochaines années avec les instruments disponibles aujourd'hui

Le rapport Delevoeye considère que les comptes des régimes actuels de retraite seront à l'équilibre en 2025, lorsque le système universel sera mis en place, mais ces régimes seront déficitaires à cet horizon dans tous les scénarios du conseil d'orientation des retraites (de 0,3 à 0,6 % du PIB) et le rapport ne précise pas comment ils seront rééquilibrés. Les mesures qui devront être prises risquent d'être associées à la création du système universel par l'opinion publique et de contribuer à conforter les opposants à sa création.

Il serait préférable d'annoncer que le système universel concernera seulement les nouveaux entrants et que la question de son équilibre financier ne se posera alors que dans très longtemps. Dans ces conditions, les régimes actuels subsisteront pendant encore de nombreuses années et devront être rééquilibrés en utilisant les instruments disponibles aujourd'hui, par exemple en augmentant le nombre d'années validées requises pour obtenir le taux plein (ou en avançant l'augmentation déjà prévue par la loi pour les générations nées après 1973).

Le principal intérêt d'un relèvement de l'âge de départ en retraite est d'augmenter l'emploi et le PIB potentiel. En effet, l'augmentation de la population active qui en résulte n'a pas d'incidence sur le taux de chômage à long terme mais a un impact favorable sur l'emploi et la production.

En conséquence, le nombre de cotisants aux régimes de retraite est plus élevé, le nombre de pensionnés est plus faible et la hausse tendancielle du taux de dépendance de ces régimes (rapport du nombre de retraités au nombre de cotisants), due au vieillissement de la population, est freinée. La situation des finances publiques est améliorée à la fois en raison d'une augmentation des ressources et d'une diminution des dépenses publiques.

D) L'âge du taux plein (64 ans) n'est pas indispensable dès maintenant et va cristalliser inutilement les oppositions

A taux de cotisation donné, les principaux paramètres d'un régime par points qui doivent être fixés chaque année sont : la valeur d'achat des points et ses modalités de revalorisation ; la valeur de service du point, qui détermine le montant de la première pension ; les conditions dans lesquelles cette première pension est revalorisée chaque année jusqu'au décès.

¹ Ou en activité ; à partir du moment où les nouvelles générations liquideront leur retraite, une part de plus en plus grande des cotisations serait conservée par la caisse universelle pour les financer.

Pour maintenir l'équilibre entre les ressources et les dépenses du système de retraite, caractéristique fondamentale d'un régime par répartition, à taux de cotisation et valeur d'achat donnés, la valeur de service du point doit être d'autant plus faible que les règles de revalorisation des points et de la pension sont favorables aux retraités. Une fois ces règles d'indexation fixées, la valeur de service doit être ajustée régulièrement en fonction de l'évolution du ratio de dépendance (rapport entre le nombre de retraités et le nombre de cotisants), qui dépend lui-même largement de la progression de l'espérance de vie. Dans un régime en comptes notionnels, cette adaptation à l'évolution de l'espérance de vie est automatique. Dans un régime par points, elle est laissée à l'appréciation des responsables du régime.

Si, par exemple, la valeur de service du point est temporairement gelée, au lieu d'être indexée sur le revenu moyen par tête comme ce devrait être la règle selon le rapport Delevoye, les nouvelles pensions liquidées sont moins élevées et les actifs sont incités à retarder leur départ en retraite pour accumuler plus de points et obtenir une pension plus importante. Le régime peut ainsi être rééquilibré, comme cela fut toujours le cas de l'Agirc-Arrco jusqu'à présent.

La valeur de service du point une année donnée dépend souvent de l'âge au moment de la liquidation de la pension (on parle d'un barème en fonction de l'âge). Plus l'âge au moment de la liquidation est élevé, plus la valeur de service du point est importante.

Dans un tel régime par points, les actifs sont libres de choisir leur âge de départ en retraite, ce qui constitue un de ses avantages. S'ils partent tôt, leur pension est faible et plus ils partent tard plus leur pension est importante. Les notions d'âge minimal, de taux plein et d'âge du taux plein n'existent pas.

Un âge minimal est toutefois nécessaire si une pension minimale est attribuée à ceux qui n'ont pas suffisamment de points, ce qui est prévu par le rapport. En effet, à défaut d'âge minimal, ce minimum de pension pourrait être versé à des personnes très jeunes alors qu'elles pourraient encore travailler.

Le rapport Delevoye recommande cependant de fixer un âge minimal de 62 ans pour obtenir toutes les pensions, pas seulement la pension minimale, ainsi qu'un « âge du taux plein » de 64 ans, au-dessous duquel une décote de 5 % par année manquante sera appliquée et au-dessus duquel ce sera une surcote de 5 % par année.

L'auteur du rapport craint probablement que la fixation de la valeur de service du point soit insuffisante pour rééquilibrer rapidement le système de retraite si nécessaire. Elle serait toutefois plus incitative à un départ tardif si, chaque année, les responsables du régime fixaient une valeur de service variable selon la génération de chaque nouveau retraité, plus élevée pour les générations les plus anciennes (leur espérance de vie en retraite étant plus faible). Mais il n'y aurait pas d'âge du taux plein, de décote et de surcote, du moins en apparence car une valeur de service variable selon la génération est largement équivalente à un mécanisme de décote et surcote autour d'un âge pivot.

Or les enquêtes montrent que les Français visent généralement le taux plein, notion qu'ils semblent bien comprendre, pour partir en retraite. La valeur de service du point, même variable selon les générations, pourrait donc être moins efficace que cette référence à un âge du taux plein pour modifier les comportements et faire partir les actifs plus tard en retraite. Un

âge minimal contribue également à mieux assurer l'équilibre financier du système en limitant le nombre de retraités.

Toutefois, comme le suggère [l'institut des politiques publiques](#), il suffirait de fixer un âge de référence indicatif et individuel, par exemple celui pour lequel le nombre de points permet d'obtenir un taux de remplacement de 75 %.

Les réactions à la publication du rapport montrent que cet âge de 64 ans fédère les opposants à la création d'un système universel car il est interprété par certains comme un relèvement de l'âge de la retraite contraire à la promesse faite pendant la campagne présidentielle, alors que celle-ci concernait en fait l'âge minimal de 62 ans. En outre, l'âge minimal et l'âge du taux plein, comme toutes bornes d'âge, pénalisent ceux qui ont commencé à travailler tôt. Il est donc nécessaire, comme le propose le rapport Delevoye, de prévoir des départs anticipés pour ceux qui ont eu de longues carrières, voire un âge minimal plus faible pour certains métiers supposés pénibles en maintenant ainsi des régimes spéciaux (cf. plus loin).

Il serait donc préférable de créer un système par points sans bornes d'âge, si ce n'est pour percevoir la pension minimale, de prévoir que la valeur de service peut dépendre de l'âge de liquidation, de n'appliquer ce système qu'aux nouveaux entrants sur le marché du travail et de rééquilibrer rapidement les régimes actuels en augmentant le nombre de trimestres validés requis pour obtenir le taux plein. S'il apparaît, lorsque les premières pensions seront versées dans le cadre du système universel, que la fixation de la valeur de service du point ne suffit pas pour le rééquilibrer rapidement, il sera toujours temps d'introduire un âge minimal et un « âge du taux plein », avec décote et surcote. Il faut seulement que la loi le permette.

E) Des régimes spéciaux subsisteront

Les régimes spéciaux sont ceux des fonctionnaires et des salariés de certaines branches (industries électriques et gazières par exemple) ou de certaines entreprises publiques (SNCF par exemple). S'agissant des plus importants d'entre eux (fonctionnaires, cheminots et industries électriques et gazières), le mode de calcul de la pension est très différent de celui appliqué dans le secteur privé : la pension à taux plein est égale à 75 % du salaire, généralement hors primes, des six derniers mois d'activité et les retraites complémentaires sont marginales. Malgré des modes de calcul très différents, les taux de remplacement des derniers salaires par la pension sont, par hasard, aujourd'hui assez proches en moyenne dans les secteurs public et privé. A l'avenir, la réglementation actuelle devrait entraîner une baisse de ce taux de remplacement dans le privé alors qu'il serait stabilisé dans le public si les taux de prime n'augmentent pas.

La principale spécificité des régimes spéciaux réside dans la possibilité donnée à certains agents (les actifs et super actifs de la fonction publique), voire à tous les agents (SNCF), de partir à la retraite à 57 ou 52 ans (encore plus tôt aujourd'hui à la SNCF). En outre, les trimestres travaillés y sont souvent « bonifiés » (cinq trimestres travaillés valent six trimestres pour le calcul de la pension, par exemple).

Le rapport Delevoye préconise un alignement, très progressif, de ces âges minima vers l'âge minimum de droit commun (62 ans) et l'extension du dispositif de prise en compte de la pénibilité au secteur public. Cependant, il propose également que « les droits à un départ anticipé soient ouverts comme c'est le cas aujourd'hui » aux « fonctionnaires exerçant des

fonctions dangereuses dans le cadre de missions de maintien de l'ordre et de sécurité publique » ainsi qu'aux militaires.

La liste des corps de fonctionnaires éligibles à cette dérogation et retenus par le rapport Delevoye (policiers, pompiers, surveillants de l'administration pénitentiaire...) comprend celui des contrôleurs de la navigation aérienne (qui peuvent partir à 52 ans), ce qui montre qu'un autre critère est pris en compte : la capacité de paralyser une partie des transports. Il est donc très probable, d'autant plus que le Gouvernement l'a déjà annoncé avec la réforme de la SNCF pour ceux aujourd'hui en activité, que les cheminots garderont eux aussi leur régime spécial. Dans ces conditions et en l'espèce pour des raisons sociales, il sera très difficile de retirer le droit de partir à 57 ans à des catégories telles que celle des aides-soignants.

Le rapport Delevoye note que les bonifications de trimestres sont appelées à disparaître dans un système par points mais aussi que « des travaux devront être engagés afin de définir un mécanisme de cotisations supplémentaires de l'employeur s'y substituant et permettant de maintenir des niveaux de retraite comparables aux pensions actuelles ». Ces avantages spécifiques aux régimes spéciaux ne seront pas financés par le fonds de solidarité vieillesse universel, comme le seront les autres dispositifs de solidarité, mais par des cotisations supplémentaires des employeurs publics qui seront directement versées à la caisse nationale de retraite universelle pour être converties en points. Ces avantages seront bien *in fine* financés par l'impôt mais dans des conditions moins transparentes que les avantages financés par le fonds de solidarité si les cotisations supplémentaires des employeurs publics ne sont pas clairement identifiables.

Au total, les préconisations du rapport Delevoye pourraient conduire au maintien de certains régimes spéciaux pour une durée indéterminée, ce qui constituerait une entorse majeure à l'universalité du nouveau système. Il serait préférable de les supprimer pour les nouveaux entrants sur le marché du travail. A défaut, il faudrait au moins que les conditions d'attribution de ces avantages soient objectives et qu'ils prennent la forme de points gratuits accordés dans des conditions transparentes.