

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires sociales

- Examen, en application de l'article 88 du Règlement, des amendements sur :
 - la proposition de loi portant suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans la base de calcul de l'allocation aux adultes handicapés (n° 805) (Mme Marie-George Buffet, rapporteure) 2
 - la proposition de loi visant à augmenter le salaire minimum et interprofessionnel de croissance et les salaires en accompagnant les très petites entreprises et petites et moyennes entreprises (n° 1610) (M. Stéphane Peu, rapporteur) 2
- Audition conjointe du Conseil d'orientation des retraites (COR) et du Comité de suivi des retraites (CSR) 2
- Présences en réunion 26

Jeudi

7 mars 2019

Séance de 9 heures

Compte rendu n° 49

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

**Présidence de
Mme Brigitte Bourguignon,
Présidente,**



COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Jeudi 7 mars 2019

La séance est ouverte à neuf heures.

(Présidence de Mme Brigitte Bourguignon, présidente)

La commission des affaires sociales procède à l'examen en application de l'article 88 du Règlement, des amendements déposés en séance publique sur :

- *la proposition de loi portant suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans la base de calcul de l'allocation aux adultes handicapés (n° 805) (Mme Marie-George Buffet, rapporteure) ;*
- *la proposition de loi visant à augmenter le salaire minimum et interprofessionnel de croissance et les salaires en accompagnant les très petites entreprises et petites et moyennes entreprises (n° 1610) (M. Stéphane Peu, rapporteur).*

La commission n'a accepté aucun amendement.

La séance est suspendue à neuf heures cinq.

Puis la commission auditionne conjointement le Conseil d'orientation des retraites (COR) et le Comité de suivi des retraites (CSR)

La séance reprend à neuf heures dix.

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. Mes chers collègues, nous procédons aujourd'hui à l'audition conjointe de M. Pierre-Louis Bras, président du Conseil d'orientation des retraites (COR), et de Mme Yannick Moreau, présidente du Comité de suivi des retraites.

M. Pierre-Louis Bras, président du Conseil d'orientation des retraites (COR). Merci, madame la présidente, pour votre invitation.

Avant de vous faire part des résultats des travaux du Conseil d'orientation des retraites, je présenterai d'un mot le COR.

Créé en 2000 et présidé à son origine par Mme Yannick Moreau, le COR regroupe l'ensemble des partenaires sociaux, les organisations représentatives des employeurs, les syndicats de salariés, les représentants du monde agricole, des professions libérales, des associations familiales, des administrations, des personnalités qualifiées et des représentants du Parlement, soit quatre sénateurs et quatre députés.

Pour l'essentiel, le Conseil a vocation à établir un diagnostic partagé sur la situation du système des retraites. En raison de la diversité de ses membres, il est peu aisé de dégager des orientations communes ou consensuelles, mais l'essentiel est d'être d'accord sur le diagnostic et sur les chiffres. C'est ainsi que ma présentation fait l'objet d'un consensus,

puisqu'il s'agit de poser un diagnostic sur la situation financière du système des retraites, sur les âges de départ et sur le niveau de vie des retraités.

Pour poser ce diagnostic sur la situation financière des retraites, les hypothèses démographiques sont centrales. Nous nous appuyons pour ce faire sur les travaux de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), dont il ressort différents éléments.

Tout d'abord, une stabilité du taux de fécondité à deux enfants par femme, qui correspond à la tendance actuelle.

En second lieu, la poursuite de l'augmentation de l'espérance de vie. Actuellement, à soixante ans, l'espérance de vie se situe à 27,5 ans. Elle passerait en 2070 à 33,6 ans. L'augmentation serait encore plus forte pour les hommes, puisqu'elle passerait de 23 à 31 ans.

Enfin, un solde migratoire – l'écart entre les entrées et les sorties – positif de 70 000 par an, les derniers chiffres étant légèrement inférieurs. Cette hypothèse est toutefois la plus fragile et la plus difficile à formuler, car elle dépend du contexte international et des évolutions de la politique nationale en matière de migration.

Les hypothèses démographiques permettent de calculer un ratio de dépendance, autrement dit l'effectif des personnes en âge de travailler par rapport aux personnes qui ont *a priori* vocation à prendre leur retraite. Le ratio des 20 à 64 ans rapportés aux 65 ans et plus et celui des 20 à 59 ans rapportés aux 60 ans et plus se dégradent continûment. À l'heure actuelle, le premier ratio se situe à 3 et atteindra 2,3 en 2070. La donnée que constitue l'évolution démographique est centrale pour faire des projections sur le système de retraite.

L'évolution démographique est liée à l'augmentation de l'espérance de vie des personnes de plus de 65 ans et à l'arrivée depuis 2005 des générations nombreuses nées à partir de 1945, période du « baby-boom », qui a fait place au « papy-boom ».

S'ajoutent à cela des hypothèses économiques de long terme. Pour le court terme, nous nous fondons sur les prévisions gouvernementales qui induisent une période de transition. Nous établissons des hypothèses sur l'évolution de la croissance annuelle de la productivité horaire du travail à partir de 2032 pour en déduire l'évolution des rémunérations. L'idée de base est que les rémunérations horaires progressent comme la productivité horaire du travail. Les progrès technologiques et le niveau de qualification de la population déterminent à long terme la productivité horaire du travail. Nous projetons un spectre d'hypothèses entre 1 %, la plus défavorable, et 1,8 %, la plus favorable à partir de 2032. Ce spectre d'hypothèses a été construit entre les membres du COR et fait l'objet d'un relatif consensus.

Cette hypothèse est centrale car, dans notre système de retraite, sauf exception comme en 2019-2020, les retraites du régime général et les droits en cours de constitution sont indexés sur les prix. Or, en raison de l'augmentation de la productivité horaire du travail, les salaires progressent plus rapidement que les prix. Un écart se crée par conséquent entre l'évolution du produit intérieur brut (PIB) et celle des retraites, du fait que ces dernières sont indexées sur les prix. C'est la raison pour laquelle l'hypothèse de croissance de la masse salariale est centrale dans les projections.

Ce spectre d'hypothèses est raisonnable. L'hypothèse basse, celle d'une croissance du PIB de 1 % par an, correspond à ce que nous avons connu au cours de la période 2010-2017, c'est-à-dire depuis le plus fort de la crise en 2008-2009. L'hypothèse la plus favorable s'établit à 1,8 %. Pour la retrouver, il faut revenir à la moyenne de la période 1980-2017, autrement dit une très longue période.

Nous nous situons entre ces deux extrêmes pour fournir un ensemble de projections. Je précise que notre propos ne consiste pas à prédire l'avenir, mais à soumettre des éléments à la réflexion afin de prendre des décisions, et ce pour cinquante ans. Il s'agit, en un mot, de se doter des instruments intellectuels pour baliser l'avenir.

Une fois posées toutes les hypothèses démographiques et économiques, on peut en déduire les perspectives financières du système de retraite, notamment en termes de dépenses rapportées au PIB. En d'autres termes : combien coûtent les retraites par rapport à ce qui est produit annuellement par les actifs ?

Au début des années 2000 et jusqu'en 2017, la part des retraites dans le PIB a progressé fortement. D'un peu moins de 12 % en 2000, elle est passée à 13,8 % en 2017, ce qui veut dire que financer les retraites a nécessité de mobiliser 2 % supplémentaires de la richesse nationale en 2017 par rapport au début des années 2000. Depuis les années 2000, nous avons assisté en 2005 à l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby-boom et à la crise de 2008-2009, de sorte que, même quand le PIB augmente peu, les retraites poursuivent leur tendance et leur part, rapportée au PIB, augmente. Les retraites représentent actuellement 13,8 % du PIB ; autrement dit, il faut prélever 13,8 % sur la richesse créée par les actifs pour l'affecter aux retraites.

Si nous déroulons les projections jusqu'en 2070, selon les hypothèses retenues, les résultats présentent de forts écarts. Dans l'hypothèse la plus favorable, celle d'une croissance de 1,8 %, la part des retraites dans le PIB diminue sensiblement. En 2070 et même avant, on repasse en dessous de 12 %. Le phénomène est lié à la règle fondamentale appliquée dans ces projections, selon laquelle les retraites sont indexées sur les prix tandis que les salaires augmentent plus vite que les prix.

Dans l'hypothèse la moins favorable, on se stabilise autour de 14 % du PIB pour atteindre 14,4 % en fin de période. Globalement, les résultats sont très sensibles aux hypothèses de croissance de la productivité et des salaires, et sont liés à la manière dont est construit notre système de retraite, fondé, depuis la fin des années 1980 sur une indexation sur les prix comme règle principale.

Les projections de 2017 n'intègrent pas la mesure de sous-indexation des retraites décidée à l'automne, qui consiste à augmenter de 0,3 % les retraites en 2019 et en 2020 au lieu de leur faire suivre le rythme de l'inflation. Cet état de fait améliorera la situation financière du système, dans la mesure où il fera baisser la part des dépenses de retraite dans le PIB.

Il n'y a donc pas de dérapage, et les exigences de prélèvement sur les actifs s'améliorent même dans la plupart des hypothèses. Comment arrive-t-on à ce résultat alors même que la situation démographique se dégrade ?

Si l'on considère la traduction des évolutions démographiques exprimée en nombre de cotisants rapporté au nombre de retraités, en 2017 la France comptait 1,7 cotisant pour

1 retraité ; elle en comptera 1,3 en 2070. S'il s'agissait de la seule force agissante, elle ferait exploser la part des retraites dans le PIB.

Mais une autre force joue en sens contraire. L'évolution du niveau moyen des pensions rapportée au niveau moyen des salaires fait apparaître que, dans toutes les hypothèses, ce rapport baissera. Actuellement, la pension représente 51 % de la rémunération brute. Elle est appelée à baisser jusqu'à 40 %, voire 32 %, selon les hypothèses d'évolution des rémunérations.

Ce que je vous ai présenté de prime abord est la résultante de ces deux forces : la force démographique qui a vocation à faire exploser la part des dépenses de retraite dans le PIB, et la force qui, dans la plupart des hypothèses, est supérieure, à savoir la diminution du niveau des retraites rapporté au niveau des rémunérations, car les retraites sont indexées en règle générale sur les prix.

Conclusion : à l'avenir, les retraites ne dérapent pas, elles seront globalement stabilisées. Le phénomène dépend certes largement des hypothèses économiques, mais, même dans l'hypothèse la plus défavorable, elles n'explorent pas. Au début des années 2000, les dépenses de retraite atteignaient entre 20 % et 25 % du PIB. Nous étions dans un autre monde. Aujourd'hui, elles sont relativement stabilisées en proportion du PIB. Pour autant, dire que les retraites sont stabilisées ne signifie pas qu'elles le soient à un bon niveau. Aux yeux de certains, un niveau de 14 % du PIB représente trop de prélèvements sur les actifs, désincite au travail et engendre des dépenses publiques ; ils préconisent donc de le ramener à 12 %. D'autres diront que cela obligerait les gens à partir à la retraite trop tard, alors qu'ils sont usés et fatigués, les retraites versées n'étant pas suffisamment généreuses. Les deux discours peuvent s'entendre et il n'appartient pas à un technocrate comme moi de trancher, d'autant qu'au sein du COR les appréciations sont extrêmement divergentes.

Dès lors, comment apprécier le bon niveau ? Il convient d'étudier les effets économiques sur les actifs. Prélever sur les actifs pour financer les inactifs peut avoir des effets sur la croissance elle-même. Il convient également de savoir ce que les cotisants et les retraités souhaiteraient. La retraite est une épargne forcée que l'on impose aux actifs pour assurer leur niveau de vie pendant leur retraite. Le niveau en France est-il le bon niveau ? Impose-t-on trop d'efforts pendant la vie active de ceux qui cotisent ou leur accorde-t-on trop dès lors qu'ils sont inactifs ? C'est toute la question. L'équilibre est une décision éminemment politique. Les dépenses sont donc stabilisées. Le sont-elles à un bon niveau ? C'est à la politique d'en décider.

Le chiffre de 14 % du PIB correspond aux retraites publiques. Je dirai un mot de la part des dépenses publiques en France, qui donne lieu à un débat politique assez vif. Selon une étude de France Stratégie, ces dépenses, rapportées à la moyenne des onze pays comparables au sein de l'Union européenne, sont de 7 % supérieures. D'où des questions sur le niveau des prélèvements obligatoires et du déficit. Les retraites représentent 3,5 % sur ces 7 %, soit la moitié, donc, de l'écart entre pays européens pour ce qui est de la part des dépenses publiques dans le PIB. Si nous sommes, comme disent certains, champions du monde en la matière, les retraites sont responsables pour moitié de cet état de fait.

Ces 3,5 % liés aux retraites peuvent se décomposer en deux parts égales. Tout d'abord, par rapport au système de retraite des pays qui nous entourent, notre système est davantage public. Nous avons davantage inséré le système de retraite dans la sphère des dépenses publiques. Le système public de pays comme le Royaume-Uni, la Suède ou

l'Allemagne est en effet complétée par des systèmes privés reposant le plus souvent sur des accords de branche, d'entreprises, qui relèvent des dépenses privées. La France possède également un système complémentaire, AGIRC-ARRCO, mais dans la mesure où ce système est obligatoire et étendu à l'ensemble des entreprises, il entre dans notre décompte des dépenses publiques.

Quant à l'autre moitié de ces 3,5 %, elle est liée à la générosité un peu plus grande de notre système de retraite par rapport aux systèmes étrangers. C'est un constat, dont il vous appartient de tirer des conclusions normatives. On peut considérer qu'il existe un besoin, propre à la France, d'avoir plus de sécurité, ou un revenu plus élevé, ou de partir à la retraite plus tôt. Il s'agit d'un choix social, légitime en tant que tel. Je vous livre donc ces comparaisons sans en tirer de conséquences normatives.

Voilà pour les perspectives financières.

J'ai évoqué la part des dépenses de retraite dans le PIB, mais non leur solde, alors qu'en général c'est le solde qu'on commente. Je ne le ferai pas, parce que Mme Moreau s'y consacrera et, surtout, parce que je considère qu'en vous livrant les dépenses dans le PIB, je vous livre l'indicateur économique pertinent. C'est lui, en effet, qui permet de mesurer le montant à prélever sur les actifs pour assurer l'équilibre. Il est au cœur de la réflexion économique.

Nous pourrions nous attarder sur le solde, mais la question est plus conventionnelle. Si je décide d'affecter telle ou telle recette aux retraites plutôt qu'au budget de l'État, le solde évoluera en conséquence. Dans la mesure où vous votez chaque année le projet de loi de financement de la sécurité sociale, vous aurez noté la multiplicité des tuyaux entre l'État et la sécurité sociale. Je soupçonne même que vous avez parfois quelque difficulté à comprendre l'ensemble des branchements. Dans le passé, j'étais le plombier en chef. Et moi-même, au bout de six mois, ne comprenais plus rien aux tuyaux que j'avais construits ! (*Sourires.*) Mais dans la mesure où on les reconstruisait chaque année, il était inutile de comprendre. Si vous comprenez, bravo !

J'en viens à l'âge de départ à la retraite. Jusqu'au début des années 2000, les Français partaient en moyenne un peu avant 61 ans. L'âge de départ n'évoluait pas. À partir de 2010, la réforme dite « Sarkozy » a institué le report de 60 ans à 62 ans de l'âge minimum légal ; c'est ainsi qu'en 2017 les gens sont partis à la retraite, en moyenne, à 61,8 ans. Ce mouvement s'est poursuivi. Par ailleurs, la règle qui prescrit une durée d'assurance requise pour éviter la décote est devenue de plus en plus prégnante. Progressivement, l'exigence de durée d'assurance est passée à 43 ans pour la génération née à partir de 1973, ce qui fut établi dans la réforme de 2014, dite réforme « Touraine ». La plupart des Français partant au taux plein, cette exigence croissante en termes de durée d'assurance tirera vers le haut l'âge de départ à la retraite – jusqu'en 2035-2040, moment où les générations nées en 1970 partiront à la retraite. Ensuite, le mouvement s'est stabilisé puisqu'il n'y a plus d'exigence croissante, mais, d'ici à 2035, il est bien possible que d'aucuns se disent que l'on pourrait à nouveau déplacer le curseur et entreprendre une réforme plus systémique où la durée d'assurance jouerait un rôle différent de celui qu'elle joue actuellement. Je raisonne, pour ma part, à législation constante.

Progressivement, les Français partiront en moyenne à 64 ans. Même si l'âge du départ à la retraite s'élève, la durée de la vie à la retraite continuera de progresser. L'âge de départ sera en effet repoussé moins rapidement que n'augmente l'espérance de vie. La génération qui aura eu l'espérance de vie à la retraite la plus longue est la génération de 1950, celle qui est partie

juste avant la réforme de 2010. Cette réforme, qui a été assez rapide, a ramené l'espérance de vie à la retraite de 26 ans à 25,5 ans pour les cohortes nées en 1951, 1952, 1953 et 1954. À nouveau, l'espérance de vie à la retraite va augmenter parce que l'espérance de vie tout court augmentera davantage que ne reculera l'âge de départ à la retraite. Il faut souligner que les femmes ont une espérance de vie supérieure à celle des hommes.

L'âge de départ à la retraite étant décalé, que se passe-t-il pour l'âge de sortie d'activité et d'emploi ? En d'autres termes : en décalant l'âge de la retraite, crée-t-on des inactifs ou des chômeurs ? Quel est le temps moyen passé avant la retraite par une personne de 50 ans qui travaille ? Jusqu'en 2010, il fallait qu'elle attende 61 ans avant d'accéder à la retraite. Elle sortait du marché du travail ou de l'emploi deux ans avant, car il existait encore, à l'époque, de nombreux dispositifs de préretraite, ce qui se traduisait par un fort taux d'inactivité avant la retraite proprement dite.

Dans les années 2000, les préretraites ont disparu. Depuis 2010, repousser l'âge de la retraite a eu pour effet de repousser aussi l'âge de sortie de l'activité et l'âge de sortie de l'emploi. Bien sûr, des effets conjoncturels interviennent sur le chômage en général.

Quels sont, par régime, les âges moyens projetés ? Tous les régimes convergent vers 64 ans, à deux exceptions dans le système actuel : les catégories dites « actives », telles que les agents de conduite de la SNCF, qui partent vers 57 ans, et les personnels actifs de la fonction publique proprement dite – policiers, pompiers... - qui partiront en 2070 vers 57 ans dans le cadre du système actuel. Les fonctionnaires d'État dits « sédentaires », quant à eux, partent à 64 ans.

Le COR ne dispose pas de la décomposition entre sédentaires et actifs pour les agents des collectivités locales. L'âge de départ se situe un peu en dessous des autres régimes, soit un peu en dessous de 64 ans, car, parmi les personnels hospitaliers et territoriaux, on compte à la fois des sédentaires et des actifs. La Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) nous a promis de procéder à cette distinction dans la prochaine livraison de ses études.

En résumé, il y a convergence de l'ensemble des régimes autour de 64 ans, avec des exceptions dans les régimes publics et dans les régimes spéciaux, tels que la SNCF, au titre des catégories actives.

Par rapport aux autres pays européens, la projection réalisée par la Commission européenne fait apparaître que la France est le pays où les gens partent le plus tôt à la retraite : à 62 ans, et prévoit que cet âge atteindra progressivement 64 ans. Les Français se rapprocheront ainsi des ressortissants de la plupart des autres pays, à l'exception de la Belgique. L'Italie est le pays dont les ressortissants partent le plus tard, mais nous n'avons pas intégré le « nouveau monde » italien. L'Italie, en effet, débat actuellement de la question et s'apprête à revenir sur la réforme Fornero de 2011.

La France se caractérise actuellement par un âge de départ un peu plus précoce que dans les autres pays ; dans le futur, les Français partiront un ou deux ans plus tôt les habitants des autres pays.

Quant au niveau de vie moyen des retraités, il est supérieur à celui de l'ensemble de la population. On note à la fois une certaine parité entre retraités et actifs et la supériorité du niveau de vie des retraités par rapport à l'ensemble de la population – 105 % à 106 %. Il s'agit

là d'un constat statistique, et nullement de la perception des Français qui, interrogés, répondent, pour 60 % d'entre eux, que le niveau de vie des retraités n'est pas meilleur que celui de l'ensemble de la population ; 25 % l'estiment identique et seulement 14 % supérieur. Les jeunes, en particulier, pensent que les retraités ne vivent pas mieux que le reste de la population. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle ils ne sont pas favorables à l'abaissement du niveau des retraites.

J'ai évoqué les retraités comme s'il s'agissait d'un groupe, ce qui peut donner lieu à des interprétations selon lesquelles les retraités seraient riches. Mais « les retraités », cela n'existe pas : il s'agit d'une catégorie construite par les statisticiens.

Dix pour cent des retraités ont un niveau de vie inférieur à 1 090 euros mensuels et un nombre équivalent ont un revenu supérieur à 3 200 euros. Les écarts entre retraités sont toutefois un peu plus resserrés que les écarts entre actifs. L'écart entre le premier décile et le neuvième décile est de 2,9 pour les retraités et de 3,3 pour les actifs. Il y a donc moins d'inégalités entre les retraités qu'il n'y en a entre les actifs. Néanmoins, il y a des retraités riches et des retraités pauvres, comme il y a des actifs riches et des actifs pauvres. Toute considération sur les retraités par rapport aux actifs doit être confrontée à la diversité interne aux deux groupes.

Que vit un retraité au cours de sa retraite ?

Le principe est celui de l'indexation des retraites sur les prix. Le problème, c'est qu'il n'est pas tenu compte des transferts liés aux prélèvements qui s'appliquent aux retraites. L'indexation sur les prix n'a pas toujours été pratiquée, notamment dans les régimes complémentaires et même dans le régime de base ; en repoussant les revalorisations, on arrive à faire évoluer les pensions un peu moins vite que les prix.

Prenons l'exemple d'un cadre type, né en 1932, soumis à la contribution sociale généralisée (CSG) à taux plein, qui a pris sa retraite en 1972, à l'âge de 60 ans. Aujourd'hui, il a 87 ans et cela fait 26 ans qu'il est à la retraite. En 2018, il a perdu environ 11 % à 12 % du pouvoir d'achat de sa retraite. Au début des années 1990, il a été soumis à des augmentations de CSG. Ensuite, sa retraite a été un peu érodée, l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) n'ayant pas suivi l'évolution des prix. Je précise que la retraite AGIRC est très importante pour les anciens cadres. À cela se sont ajoutés les effets de l'augmentation de la CSG en 2017, de la sous-indexation AGIRC ARRCO la même année, et du prolongement en 2019-2020 de la sous-indexation des retraites de base, le résultat final de ce calcul dépendant naturellement des hypothèses d'inflation.

Les pensions étant indexées sur les prix, un ancien cadre assujéti à la CSG à taux plein a subi une perte de pouvoir d'achat significative par rapport aux actifs qui l'entourent. Le non-cadre, en revanche, qui n'est pas soumis à la CSG à taux plein, et qui a bénéficié de revalorisations, parfois assorties de « coups de pouce », de sa retraite du régime général, n'a en outre pas souffert de la sous-indexation de la retraite AGIRC, puisqu'il n'est pas ressortissant de ce régime. Il a donc, *grosso modo*, maintenu son pouvoir d'achat pendant toute la période. Il commencera à perdre un peu avec la sous-indexation en fin de période. En 2008, il était quasiment à moins 1 %. La grande différence avec le cadre, c'est la CSG.

En 2015, la prime aux faibles retraites, la prime forfaitaire Hollande de 40 euros, s'est bien traduite par une augmentation du pouvoir d'achat des retraités, mais ce ne fut qu'un feu de paille !

Comme je l'ai souligné, le niveau des pensions, rapporté à celui des salaires, permet de stabiliser la part des dépenses de retraite dans le PIB. En projection, le niveau de vie des retraités, qui constitue une notion plus large puisqu'elle comprend à la fois les pensions, les revenus du capital, les transferts et les prélèvements directs, diminuera relativement. De 105 % en 2017, le niveau de vie des retraités diminuera pour atteindre, à l'horizon 2070, entre 90 % et 75 % des revenus des salaires, selon les hypothèses relatives à l'évolution de ces derniers.

Actuellement, les retraités ont un niveau de vie supérieur à celui de l'ensemble de la population, en raison du mode d'indexation dans l'ancien monde. Mais, progressivement, leur niveau de vie sera érodé par rapport à celui des actifs. Je précise qu'il s'agit d'une érosion relative, car les retraités de demain gagneront plus, en moyenne, que ne gagnent les retraités d'aujourd'hui. Il n'y aura pas de paupérisation absolue des retraités. Je le souligne : au COR, nous disons que le niveau de vie relatif des retraités diminuera. Les journalistes un peu pressés retirent le terme « *relatif* » et la phrase devient « *le niveau de vie des retraités diminuera* », laissant accroire que les retraités de demain seront plus pauvres que ceux d'aujourd'hui. Non : selon les hypothèses du COR, les retraités de demain seront plus riches que ceux d'aujourd'hui, mais seront plus pauvres relativement aux actifs. Or, c'est cela qui importe. Si vous dites à un retraité que vous rencontrez dans vos permanences qu'il est plus riche que le même retraité d'il y a cinquante ans, il vous dira qu'il n'en a rien à faire et il aura raison ! Le niveau de vie relatif des retraités diminuera donc, mais il faut garder à l'esprit que notre projection est à comportements constants.

Face à cette perspective, les actifs d'aujourd'hui peuvent réagir de deux manières : soit épargner pendant leur vie active pour se constituer un capital dont ils bénéficieront à la retraite, soit retarder l'âge auquel ils partiront à la retraite. Si, confrontés à cette baisse du niveau de vie relatif, ils considèrent une telle situation comme insupportable, ceux qui seront encore en activité à l'âge de la retraite pourront prolonger d'un an leur vie active, ce qui leur offrira une surcote et la possibilité d'acquiescer davantage de droits. C'est pourquoi je dis que notre projection est à comportements constants : vu l'importance des changements qui vont intervenir, il se peut que les comportements évoluent également.

Après ces éléments d'appréciation sur le pouvoir d'achat, je conclurai sur une comparaison internationale. L'âge de départ à la retraite en France est un peu plus précoce que dans d'autres pays. La France est le pays où le niveau de vie relatif des plus de 65 ans par rapport à l'ensemble de la population est le plus favorable, puisque nous nous situons à 103 %, quand certains de nos voisins, comme la Suède, l'Allemagne ou le Royaume-Uni, se situent entre 80 % et 90 % – des taux que nous atteindrions si le niveau de vie relatif des retraités se dégradait.

Voilà le point sur la situation financière de notre système de retraite, les questions d'âge et les questions de pouvoir d'achat. Tout cela est tiré, pour l'essentiel, du rapport que nous produisons chaque année, le 15 juin.

Je vous ai parlé de l'ancien monde, non du nouveau. Avec l'ensemble des membres du Conseil, nous essayons de fournir des éléments pour comprendre la réforme. Depuis un an, nous consacrons de nombreuses séances pour dérouler les conséquences logiques des principes affirmés dans la présentation de la réforme et fournir aux partenaires sociaux des éléments pour en comprendre les enjeux.

Mme Yannick Moreau, présidente du Comité de suivi des retraites (CSR). Ayant une contrainte horaire à 10 heures 45, je serai alors remplacée par M. Didier Blanchet, éminent spécialiste de ces sujets à l'INSEE, où il travaille, construit l'agrégat « dépenses publiques » qui nous pose quelques problèmes.

Si nous disons que les Français bénéficient d'une retraite plus intéressante que les habitants des pays voisins, c'est en partie parce que l'on ne prend pas en compte les mêmes critères. C'est tout le problème des comparaisons internationales que l'on réalise, depuis des années, pour les dépenses publiques. Il serait bon de comparer les mêmes agrégats. Dans les pays étrangers, les accords ont tout autant force contraignante que la loi, mais dans la mesure où ils sont décidés par les entreprises et non par le législateur, les retraites n'entrent pas dans le même agrégat comptable que les retraites françaises. Cette question purement comptable explique la moitié de l'écart entre retraites en France et à l'étranger. L'autre moitié de cet écart, en revanche, n'est pas factice mais repose bien sur une différence économique réelle.

Pourquoi deux organismes, le Comité d'orientation des retraites et le Comité de suivi des retraites ? Je tiens d'autant plus à soulever cette question que j'ai présidé le COR à sa création et que je n'aurais jamais imaginé que soit créé un organisme à côté du COR. Je trouvais que le Comité d'orientation des retraites représentait un progrès formidable.

L'histoire est allée très vite, le renversement historique a été très rapide. En 1945, des régimes de retraite solides ont été créés. Auparavant, il existait les régimes de retraite des fonctionnaires et les régimes spéciaux, mais, pour l'immense majorité de la population, le système de retraite était branlant et le montant des retraites très faible.

En 1960, lorsque l'on a demandé à Pierre Laroque de mettre en place un système de protection sociale global comprenant la retraite, on s'est aperçu que les retraites étaient très basses. Pierre Laroque a constaté la nécessité de les augmenter et d'instaurer un régime par points. Il a ajouté la nécessité pour les entreprises de se moderniser et de faire travailler les retraités plus longtemps. Son discours n'a intéressé personne et n'a reçu aucun écho, ni de la part des entreprises, et certainement pas des intéressés qui partaient à la retraite à 65 ans ! Pierre Laroque était président de la section sociale du Conseil d'État. Il voulait que l'on travaillât plus longtemps, mais son point de vue était très futuriste. En revanche, il a été écouté lorsqu'il a préconisé d'injecter de l'argent dans le système parce qu'il y avait trop de retraités pauvres. C'est donc ce qui a été fait à la suite du vote de la loi Boulin. Une collègue qui travaillait avec Robert Boulin disait : « *On a fait une réforme généreuse. J'espère que l'on n'est pas allé trop loin.* » À l'époque, on n'établissait pas de projections.

Si les régimes complémentaires existaient déjà à l'époque, ils étaient facultatifs. Ils sont alors devenus obligatoires, à hauteur de 2 % appliqués à tous dans un premier temps, puis à hauteur de 4 %. Nous avons aujourd'hui l'image de régimes complémentaires qui rabetent, mais à l'époque ils ont fortement augmenté le montant des retraites. D'ailleurs, pendant un temps, ils ont fait les deux à la fois : un peu rabeté, un peu augmenté.

La machine des retraites fut donc alimentée, mais sans projections. Lorsque le Commissariat général du Plan a présenté le rapport *Vieillir demain* en 1970, nous n'étions pas encore en mesure de faire des projections. Nous avons commencé à en établir à partir de 1980. À ce moment-là, deux événements se sont produits. Jusqu'à la fin des années 1970, on considérait qu'il y avait un aléa démographique lié à la natalité. On craignait une baisse de la fécondité. Par ailleurs, on savait qu'il y aurait un « papy-boom », nombre de rapports alertaient sur le sujet, mais on considérait que la mortalité ne variait pas. Pendant longtemps,

l'INSEE a déclaré que ce facteur restait stable. Il a ensuite constaté qu'il évoluait et, depuis trente ans, il observe que le phénomène va s'accéléralant. Peut-être un jour ralentira-t-il, mais, selon les dernières projections qui ont donné lieu au rapport du COR de 2017 puis du Comité de suivi, l'espérance de vie continue de progresser. Dans la mesure où l'INSEE ne se trompe pas depuis trente ans, nous ne pouvons que suivre son avis. L'Institut est celui qui détient le plus de données, même s'il n'est pas infaillible.

À partir des années 1980, l'âge de la retraite a été abaissé, mais, dès les années 1980, le principe de l'indexation sur les prix a été mis en place. Année après année, le contexte est celui d'une désinflation compétitive. La réponse par l'indexation sur les prix, qui n'était pas affichée dans les années 1980, a été officialisée en 1993, l'année où l'alimentation de la machine a diminué. La situation était sensible : grands changements, moins d'argent dans la machine, ce qui a engendré d'autres changements très rapides. Le Livre blanc sur les retraites commandé par Michel Rocard a essayé d'apporter de la clarté aux Français, mais l'acte est resté isolé. En 1995, suite à une phrase malheureuse de M. Juppé, alors Premier ministre, sur la baisse des régimes spéciaux de retraite, la machine se bloque. Une phrase sans explication, c'est le pire de tout ! Personne ne voulait plus entendre parler de réforme des retraites.

Faire repartir la machine a été compliqué. Le rapport Charpin a été discuté, les syndicats ne trouvaient pas d'accord sur les chiffres, et la situation a conduit à la création du COR que j'ai présidé les premières années. Sa crédibilité était donnée pour zéro. En réalité, il a été une machine à expliquer qui nous a fait beaucoup travailler, Pierre-Louis Bras et moi-même, pendant quelques années. Une machine qui produit de l'information et dont les chiffres ne sont pas contestés. Éviter des discussions de trente-sixième ordre, faute d'être d'accord sur les chiffres pour des raisons artificielles, est un bien précieux. Pour autant, cela ne suffit pas pour mettre en œuvre des réformes des retraites dans des conditions apaisées. Une réforme des retraites n'est jamais un long fleuve tranquille !

En 2003, le Gouvernement a entrepris une réforme compliquée. Après la baisse de l'âge de la retraite, à une époque où il y avait beaucoup de préretraites, dans un contexte de chômage élevé, et alors que la gauche avait fait une promesse, quasiment inscrite dans le marbre, il a été annoncé qu'il était nécessaire de travailler plus, ce qui était contraire au souhait des Français, qui pensaient qu'ils pourraient ne plus travailler une fois devenus vieux. Quant aux entreprises, elles mettaient de toute façon les salariés à la retraite. La réforme de 2003 a été très difficile, car elle a marqué une évolution de tendance.

En 1990, on a refroidi la machine par le changement de l'indexation et, en 2003, on a annoncé le rapprochement des régimes. C'était un choc d'ego pour les fonctionnaires : auparavant, tout le monde voulait se rapprocher de leur régime ; désormais, c'étaient à eux de se rapprocher des autres régimes. Et ils se sont cabrés, même si leurs leaders syndicaux étaient très conscients que les options retenues auraient pu être pires.

Le régime des fonctionnaires et le régime général ont été rapprochés substantiellement, mais d'autres réformes ont été nécessaires pour parachever le dispositif. La loi de 2003 affichait la nécessité de réformes tous les cinq ans. Mais la vie politique est compliquée, on ne peut ordonner à un Président de la République de lancer une réforme à date fixe. C'est ainsi qu'à la législature suivante, on a constaté que le Président de la République n'engagerait de réforme extrêmement politique que s'il décidait qu'elle était mûre. Or, sur ce point, l'article de la loi n'était pas réaliste.

Les réformes ont été mises en œuvre et se poursuivent. Il ne faut pas oublier les réformes très importantes qui ont été engagées. La réforme de 2008 a fait descendre les Français dans la rue. Le changement était notable : les régimes spéciaux sont rentrés dans le rang, si je puis dire, et cela s'est payé cher car les contreparties étaient énormes. Mais l'on a payé une fois pour toutes les réformes suivantes.

En 2010, l'âge de la retraite a été rehaussé pour tout le monde, y compris pour les bénéficiaires des régimes spéciaux. Rien n'était encore pareil, mais le rapprochement était en marche. D'ailleurs, en 2010, des règles de rapprochement supplémentaires ont été imposées. Pourtant, ce rapprochement qui intervient n'est pas perçu par les Français.

En 2014, en raison de la crise, on a été de nouveau obligé d'alimenter la machine à hauteur de huit milliards d'euros. Huit milliards d'euros ne représentent pas une grosse réforme, mais elle a fait descendre les gens dans la rue. La loi de 2014 a pris acte du fait que l'on ne savait jamais quand intervenait une réforme. Aussi a-t-on estimé qu'il fallait, non pas un pilotage, car le terme froissait alors les syndicats, mais un suivi. En tout cas, c'est le terme que le président Hollande a préféré utiliser. Dans la réalité, il s'agissait d'un pilotage. Personnellement, moi qui n'aurais jamais cru que l'on créerait une structure à côté du Conseil d'orientation des retraites, j'ai recommandé un suivi annuel en élaborant le rapport précédant la loi de 2014.

Pierre-Louis Bras a insisté sur le fait que le COR émettait des avis et qu'il ne voulait pas s'engager. Dès lors, qui doit monter au front ? Les politiques n'ont pas envie d'entendre parler des retraites tous les ans et, en général, lorsqu'un ministre engage une réforme, il ne veut plus entendre parler des retraites. Pourtant, il faut en parler tous les ans. La solution c'est que des personnes, nommées par le Gouvernement en raison de leurs compétences dans le domaine économique ou social s'engagent en leur nom. Si vous voulez critiquer les nominations, vous vous adressez au Gouvernement. Je vous renvoie la balle !

C'est ainsi que le Comité de suivi des retraites compte cinq experts qui se prononcent en leur âme et conscience, à partir des données du COR car si les experts se prononçaient en se fondant sur d'autres données, le Comité n'aurait aucune crédibilité. Le COR garde tout son rôle. Il l'a compris, si bien que le COR et le CSR sont heureusement très amis. Pierre-Louis Bras m'invite à une séance tous les ans.

La première année, les syndicats n'étaient pas vraiment satisfaits ; ensuite, ils ont considéré que nous nous étions améliorés. Je dirais pour ma part que nous nous sommes familiarisés. Aujourd'hui, ils ont admis une forme de pilotage, mais qui ne nous satisfait pas nous-mêmes dans la mesure où l'on peut difficilement piloter des régimes qui regroupent trois unités de compte différentes : les points des régimes complémentaire ; les annuités du régime général ; le dispositif de la fonction publique, enfin, où sont pris en compte les salaires moins les primes, c'est-à-dire l'indicateur le plus tordu qui soit, mais à ce point traditionnel que l'on ne peut faire bouger la direction du budget. Si une autorité politique ne l'impose pas, la réforme ne se fait pas.

Le Comité de suivi des retraites a donc été créé en 2014 pour donner un avis annuel. Dans la mesure où il se fonde sur les chiffres du COR, vous trouverez peu de différence entre mon propos et celui de M. Bras.

Notre rôle est très balisé par la loi, qui nous demande de vérifier le respect des trois objectifs de bon sens posés par la loi : les régimes sont-ils à l'équilibre, ou doit-on intervenir

rapidement ? Si tel est le cas, nous devons formuler une recommandation dotée d'un sens juridique : soit le Gouvernement respecte la recommandation, soit il s'en explique. Émettre une recommandation revêt donc une portée non négligeable. Nous le faisons dans trois cas : dans l'hypothèse d'un déficit ; lorsque le niveau des retraites ne correspond pas à ce que prévoient la loi de 2014 et son décret d'application ; ou encore en raison d'iniquités entre hommes et femmes, entre régimes, etc.

M. Bras a procédé à des comparaisons internationales. Le CSR, pour sa part, n'en établit pas. Il répond aux obligations de la loi, et produit un rapport tout en l'assortissant de quelques commentaires – ce dont il ne se prive pas, sans quoi cela n'aurait aucun sens.

Nous produisons notre cinquième rapport. Notre mandat arrivant prochainement à échéance, de nouveaux membres du Comité de suivi seront nommés. Nous sommes en sursis. Le Gouvernement est libre. Nous ne sommes pas mariés aux retraites indéfiniment. Ce n'est d'ailleurs pas notre souhait !

Je n'évoquerai pas longuement les trois premiers avis, car nous étions alors à l'équilibre. L'équilibre financier est ce qui intéresse le plus, car un déficit fait les gros titres des journaux. Les trois premières années, donc, nous étions à l'équilibre. Les régimes complémentaires ont procédé à leur propre réforme, sans quoi nous aurions connu un grave déséquilibre.

Les textes ne prévoient pas que le CSR adresse directement des recommandations aux partenaires sociaux. Ce serait très mal vu. Mais nous pouvons utiliser le rapport pour les prévenir. Ils ne se sont même pas vexés – cela pour vous dire à quel point le dialogue est ouvert ! Prévenir de ce que l'on fait est important pour que les partenaires sociaux aient le sentiment d'être respectés. Tout va bien. C'est d'ailleurs ce qui ressortait du dernier rapport du COR et de l'avis du Comité de suivi juste avant l'élection présidentielle. Au moment de l'élection, de nouvelles projections quinquennales ont été publiées par l'Insee.

Le nouveau rapport quinquennal fait état de l'augmentation de l'espérance de vie et d'une légère baisse de la natalité. Par ailleurs, le solde migratoire qui était un peu élevé baisse dans la mesure où beaucoup de Français partent à l'étranger. Le solde migratoire varie souvent et est fragile.

En trente ans, l'INSEE ne s'est pas trompé sur l'évolution de la mortalité. Le CSR est donc obligé de relever un déficit. M. Bras évoque le montant des dépenses, le CSR étudie pour sa part le déficit. Nos sensibilités sont un peu différentes car, depuis que nous entreprenons des réformes, même si ce n'est peut-être pas, conceptuellement, le meilleur système, les deux regards sont intéressants. En raison du déficit des régimes de retraite, des réformes ont été engagées. La future réforme ne se fera pas principalement à ce titre car le niveau du déficit a considérablement baissé. À niveau économique constant, il a été au moins diminué par sept. Selon les années, soit de petits déficits réapparaissent, soit le système est à l'équilibre. Là où les différents régimes enregistraient un fort déficit ou un gros montant de dépenses, nous relevons aujourd'hui de petits déficits. On devrait d'ailleurs inventer un indicateur d'intensité du déficit. Si, dans les années 1990, nous étions à l'intensité « magnum 7 » nous sommes aujourd'hui, au maximum, à « magnum 1 ». Pour autant, cela représente des sommes d'argent importantes. Dans la mesure où nous sommes chargés de tirer la sonnette d'alarme dès que les indicateurs sont au rouge, nous avons relevé un déséquilibre en 2017.

Le Gouvernement a reçu la recommandation. S'il doit agir et ne le fait pas, il devra en expliquer les raisons. Le Premier ministre a été très poli. La ministre nous a envoyé une lettre expliquant que l'on verrait cela au moment de la réforme. L'année suivante, il n'y avait encore rien de très sensible. Nous avons néanmoins réitéré la recommandation.

Du point de vue de la soutenabilité financière, nous sommes confrontés à un léger déficit. Le plus important est de relever que le système actuel ne régule pas les changements économiques et démographiques. Toutes les économies ont été faites en recourant à une décote par l'indexation sur les prix, mais elle produit des effets différents selon le niveau de la croissance. Un contexte de croissance forte permet des économies non négligeables : autrement dit, tout va bien pour l'économie et tout va mal pour le niveau des retraites. Dans un contexte de faible croissance, en revanche, les régimes de retraite ne font plus d'économies.

Le scénario de forte croissance fait apparaître l'équilibre. D'un point de vue financier, c'est une bonne nouvelle. Mais, parallèlement, le niveau relatif des retraites baisse, ce qui est une mauvaise nouvelle. La difficulté du système actuel réside dans l'indexation sur les prix, qui ne permet pas d'équilibrer le système ni de maintenir le niveau de vie des retraités, lequel est fonction de la croissance et de la démographie. Le dispositif qui détermine le niveau de vie d'un retraité n'est pas régulé par avance.

Pour résumer, en France, le niveau des retraites se caractérise par la coexistence de trois unités de compte et par l'absence de régulation économique.

L'année où l'indexation sur les prix a été imaginée, c'était l'alpha et l'oméga. La pensée n'allait pas plus loin dans les années 1980. Depuis, elle a quelque peu progressé : si, un jour, une réforme doit intervenir, elle sera difficile comme l'ont été toutes les réformes des retraites. C'est la seule nuance que j'apporterai sur le plan personnel. Je m'exprime un peu plus sur le plan personnel que M. Bras. Lorsque je présidais le COR, je disais toujours : « *Le rapport dit ceci, et moi je pense que...* » Ce fut utile pour le premier rapport. Et j'ai continué. Je constate donc à titre personnel qu'aucune réforme n'a été aisée.

Si la soutenabilité financière s'est grandement améliorée, ce n'est pas le cas du pilotage.

Le deuxième objectif de la loi est la solidarité et le niveau de vie des retraités. En moyenne, si l'on compte les retraites et l'effort d'épargne, les retraités sont plus à l'aise. Il y a quelques années, la Cour des comptes, le ministère des finances et les politiques ont estimé qu'il y avait de l'argent à rechercher auprès des retraités parce qu'ils étaient plus riches que les autres. Ce n'est pas totalement faux. Mais, dans la perception subjective, les personnes qui possèdent leur maison estiment que ce sont leurs économies, une perception qui n'est pas tout à fait fautive non plus. Quand elles touchent 1 200 euros de retraite, elles ne s'estiment pas riches. Or, pour qu'une mesure sur les retraités rapporte de l'argent à l'État, il faut que cette mesure concerne des retraités percevant des pensions de faible montant. Cette idée a conduit, sous la législature précédente et la présente législature, à l'indexation sur les prix après la retraite. La retraite perd donc en niveau relatif, au fur et à mesure du temps. Comparés aux jeunes, les retraités sont très à l'aise. On compte, en effet, bien plus de pauvres parmi les jeunes. C'est vrai si l'on se reporte aux chiffres, mais, du point de vue de la perception subjective, c'est autre chose.

Nombre de mesures prises sont venues raboter les retraites. Un ras-le-bol s'est exprimé. On disait que les retraités étaient mieux lotis, ce qui a fini par produire un sentiment de colère. Et quand on a ajouté qu'ils étaient mieux lotis en recevant une retraite et non en travaillant, ce fut totalement incompréhensible pour les retraités car ils estiment que c'est l'argent de leur travail qui leur a donné ces droits. À titre très personnel, je n'aurais pas formulé cette phrase qui écorche les retraités à qui on parle de solidarité entre les générations ! Mais le ministère des finances a son propre tropisme dont il faut parfois se méfier.

En moyenne, par rapport aux objectifs de la loi, le niveau de vie des retraités reste bon, mais tout le monde n'est pas logé à la même enseigne. Nous devons porter notre vigilance sur deux points. Il est vrai que le taux de pauvreté des retraités est plus faible que dans l'ensemble de la population, beaucoup plus faible que parmi les jeunes, il n'en reste pas moins que beaucoup de retraités sont pauvres. Nous travaillons sur des moyennes. Des personnes, des femmes par exemple, touchent de petites retraites. Tous les ans, l'indexation s'opère, l'évolution est faible. Dans la mesure où, dans le même temps, on a fortement augmenté le minimum vieillesse, bien des personnes sont rattrapées par le minimum vieillesse, ce qui provoque un sentiment peu agréable ! Le minimum vieillesse sera bientôt égal au minimum de retraite. Une telle situation ne peut être bien perçue, nous semble-t-il. Quand on a travaillé toute sa vie, on estime qu'une personne qui n'a pas travaillé doit gagner moins. Si l'on engage une réforme, tenir compte du facteur travail est important.

Le troisième objectif porte sur l'équité. Du point de vue de la loi, nous avons incontestablement progressé vers l'équité. Est-ce compris par les Français ? Pas du tout. C'est triste, c'est un échec. Depuis vingt ans, le COR publie des quatre-pages de mieux en mieux faits pour expliquer les différences, les rapprochements, etc. Mais les gens ne comprennent pas, parce que c'est illisible. Or, il n'y a pas d'équité sans lisibilité. Produire de l'équité sans lisibilité empêche toute confiance dans le système. C'est ce que constate le CSR qui s'implique un peu plus que le COR, ce qui est normal car MEDEF et CGT ne sont pas du même avis. La loi de 2014 a imposé au COR un rapport annuel et des projections annuelles. Le changement est important, mais le COR le fait avec plaisir. Ce sont des bourreaux de travail !

Pour résumer, l'équité a progressé, mais l'illisibilité reste incontestable. Même là où les gouvernements se sont donné du mal et ont été courageux en rapprochant le régime des fonctionnaires des autres, on n'y comprend rien ! En raison de la part des primes qui est différente, il y a toujours quelqu'un pour évoquer une situation où il est préférable d'être fonctionnaire ou pour vous dire que les militaires à la retraite gagnent davantage en raison des bonifications qu'ils touchent. Peut-être sera-ce mieux compris plus tard.

La question des retraites dont le niveau dépend de la part des primes est incompréhensible pour l'opinion. Cela ne signifie pas qu'il faille une réforme, il ne nous appartient pas de le formuler. Nous constatons simplement que c'est illisible, qu'il est difficile de piloter des régimes avec trois unités de compte.

Quelle indexation recommander ? Une indexation sur les prix n'est pas opportune. La réflexion des économistes montre qu'appliquer une indexation sur les prix nous rend dépendants de la croissance. Lorsque le niveau de la croissance est élevé, le niveau des retraites baisse fortement. C'est une mauvaise nouvelle pour les retraités, le système est suréquilibré. L'indexation sur les prix est une sorte de loterie. Tel était l'état de la réflexion dans les années 1980. Quel est-il aujourd'hui ? Dernièrement, le comité de pilotage a retenu

trois personnes ayant des avis différents pour s'exprimer devant le jury citoyen. M. Sterdyniak, un éminent économiste, a émis un avis favorable au système actuel, M. Bozio était totalement contre et M. Libault, qui n'est pas économiste, observait que l'on pouvait changer, mais sous certaines conditions.

Depuis le premier rapport, nous considérons que l'indexation sur les prix pose problème parce qu'elle ne tient pas compte de la croissance économique. Elle crée des irrégularités qui sont anxiogènes et ne produisent pas la confiance.

L'équité du système n'est pas bonne, en raison de la trop grande différence des unités de compte. Au sein même de la fonction publique, la prise en compte du dernier salaire, hors primes, produit des différences considérables et est très difficile à expliquer. Cela ne veut pas dire pas qu'il soit aisé de réformer ou qu'une réforme soit une bonne chose. J'ignore quelle réforme il faudrait. Tel n'est d'ailleurs pas notre rôle et nous ne le disons pas : nous disons seulement que le système actuel ne parvient pas à engendrer la confiance et que l'indexation sur les prix nous rend dépendants de la croissance. Quand nous l'avons expliqué à des directeurs d'administration centrale avant l'élection présidentielle, l'écoute était nulle alors même qu'il s'agit d'une réflexion qui ne date pas d'hier. Il faut dix ans pour faire évoluer les esprits, ou alors il faut un *kriegspiel* politique risqué qui embarque tout le monde dans un travail commun. Les administrations sont aujourd'hui engagées dans un travail commun. La réforme, c'est autre chose...

Nous constatons dans notre rapport, en termes nets, que le système actuel connaît des difficultés et que le système d'indexation pose problème mais qu'il a engrangé des acquis formidables : un bon niveau des retraites et une progression dans l'équité, même si elle n'est pas perçue. En comparaison des pays étrangers, les Français sont bien lotis. La question posée reste celle de la confiance. D'ailleurs, tous les sondages sur la confiance dans le système de retraite sont mauvais. Mais rendre confiance n'est pas aisé et le problème est entièrement politique. Le rôle du CSR s'arrête là et vous, politiques, avez la main.

La loi de 2014 a prévu une articulation entre le COR et le Comité de suivi. Tous les indicateurs sont calculés par le COR, les chiffres du CSR sont strictement identiques. Par leurs avis, les experts s'impliquent pour déterminer s'il convient d'intervenir. S'ils émettent une recommandation, le Gouvernement doit intervenir. Le CSR a été amené à en faire une à deux reprises : en 2017 pour dire que la situation n'était pas catastrophique, mais qu'il constatait un déficit. Dans la mesure où rien n'a été fait de substantiel à ce moment-là, nous avons réitéré la recommandation l'année suivante, ce à quoi le Gouvernement a répondu qu'il en prenait acte et que la réforme rééquilibrerait le système. Mais ce n'est pas encore fait.

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. Je vous remercie.

Nous abordons la phase des questions.

M. Laurent Pietraszewski. Madame, monsieur, je vous remercie pour la qualité de vos interventions et la pédagogie dont vous avez su faire preuve, car ce sont des sujets à la fois techniques et porteurs d'une réelle sensibilité.

Un petit mot sur le COR, où j'ai l'honneur de siéger avec le président Pierre-Louis Bras. Le Conseil a du sens. Ainsi que vous l'avez justement relevé, madame la présidente du Comité de suivi des retraites, il offre des bases qui fondent nos diagnostics et permettent aux élus et aux politiques de prendre leurs responsabilités en la matière. Le COR est vraiment un

lieu précieux de rencontre entre les parlementaires, les représentants des organisations professionnelles et syndicales, des retraités, des familles et des membres de l'administration et les experts.

Monsieur le président Bras, tous les chiffres de votre présentation doivent s'entendre à dispositif constant. Ici, tout le monde sait que notre majorité veut mettre en œuvre un système différent, une réforme systémique qui nous permettra de construire un dispositif plus juste, plus compréhensible et adapté aux évolutions du marché du travail, mais aussi de la société.

Notre pays consacre 13,8 % du PIB aux retraites, soit une part très significative de sa richesse nationale. Les scénarios démographiques et de productivité sont prépondérants dans les perspectives que vous avez tracées.

J'ai également relevé que le niveau de vie relatif des retraités dans notre pays au regard du reste de la population est le plus favorable des pays industrialisés. C'est d'ailleurs une grande victoire de notre système par répartition que d'avoir permis une amélioration aussi forte de la situation des retraités dans le contexte de la reconstruction d'après-guerre, puis, ces trente dernières années, dans celui de fortes tensions économiques.

Je voudrais connaître votre perception quant à la création du régime universel par points que nous appelons de nos vœux et à sa capacité à maintenir un haut niveau de solidarité, tout en respectant les équilibres financiers.

M. Stéphane Viry, Madame la présidente, monsieur le président, à mon tour de vous remercier de vos interventions qui nous permettent, par les éléments techniques apportés, de mieux comprendre les enjeux de la réforme.

Comme chacun d'entre nous, je suis préoccupé par les trois objectifs fixés depuis toujours à notre système de retraite : premièrement, la soutenabilité financière. Il faut pérenniser notre système de retraite et éviter toute rupture qui viendrait mettre à mal les droits acquis ; deuxièmement, le niveau de vie des retraités, auquel nous devons être vigilants pour des considérations économiques mais également sociologiques ; troisièmement, l'équité.

Ce qui nous préoccupe, c'est une double matrice fondamentale : d'une part, les dépenses, c'est-à-dire les pensions versées et leurs modalités de versement ; d'autre part, le financement, les moyens, le socle financier et, à partir du socle financier, les projections.

J'ai noté dans vos propos un constat de l'existant, un rappel de la trajectoire de notre pays depuis quelques décennies, et néanmoins une difficulté à se projeter en raison de cette réforme systémique annoncée par la majorité qui est censée tout changer et qui pourrait – ou non – mettre à mal les projections qui ont pu être établies par le COR. La nouvelle donne proposée par la majorité créera un droit pour tout euro cotisé. Est-ce financièrement tenable à terme, ou y aura-t-il inévitablement des conséquences sur la soutenabilité de nos objectifs et de ceux de la nation pendant plusieurs décennies ? Quel est votre regard sur cette réforme systémique ?

Vous avez indiqué que l'âge conjoncturel ou factuel de départ à la retraite se situe à 64 ans à moyen terme, alors qu'il nous a été indiqué que, *a priori*, l'on ne modifierait pas l'âge légal de 62 ans. Je m'interroge sur le financement du système.

Ma troisième question porte sur le système de la fonction publique avec une masse salariale qui tendra à décroître et un problème de cotisations, au fil du temps, compte tenu d'un certain nombre de décisions. N'est-ce pas une des raisons cachées de cette réforme systémique ? Je voudrais, sans parti pris, que vous apportiez une réponse technique sur ce sujet.

Mme Jeanine Dubié. Madame la présidente, monsieur le président, merci de votre présentation. Il est toujours très agréable de vous entendre nous livrer votre point de vue sur la situation.

Je vous remercie, madame Moreau, d'avoir indiqué que le sujet des retraites occupe depuis trente ans l'espace politique, ce qui s'est traduit par des réformes successives. Les régimes et les gouvernements qui se sont succédé n'ont pas laissé le système se dégrader.

En 1981, pour prendre sa retraite à taux plein, il suffisait de justifier de 150 trimestres, soit 37,5 années de cotisations. Après la dernière réforme, on atteindra 172 trimestres, soit 43 années de cotisations, avec, donc, une augmentation de la durée du travail.

Il était utile de rappeler que le travail de rapprochement entre les régimes spéciaux et le régime général déjà entamé aidera probablement à l'acceptation sociétale de la prochaine réforme qui s'annonce.

Il est nécessaire d'unifier le régime de retraite pour plus de compréhension et de justice sociale. Au cours des quarante ans qui viennent de s'écouler, les commerçants ou les agriculteurs – encore très nombreux dans les années 1960 – n'ont pas voulu rejoindre le régime général. Ils préféreraient investir dans l'immobilier plutôt que de payer des cotisations. Aujourd'hui, le contexte est différent, le régime est essentiellement financé par le budget national.

D'ici au plein effet de la réforme, le système actuel perdurera. Au cours de cette période de transition, pensez-vous qu'il faudra modifier les régimes actuels ?

Mme Corinne Vignon. Madame Moreau, monsieur Bras, je vous remercie pour la clarté de vos propos. C'est un sujet qui m'intéresse particulièrement et j'apprends chaque jour à vos côtés.

Existe-t-il une statistique sur le niveau de vie réel des retraités, c'est-à-dire comprenant non seulement les pensions de retraite, mais aussi, le cas échéant, les revenus du patrimoine ? Dispose-t-on d'une évaluation des effets du reste à charge zéro, des réductions tarifaires sur les transports, les spectacles, etc. ?

Pour ma culture personnelle, j'aimerais également savoir pourquoi n'a jamais été créée une caisse de retraite des fonctionnaires d'État.

Mme Mireille Robert. Madame, monsieur, merci pour la clarté de vos propos.

Monsieur le président, j'ai bien noté que la part des retraites avoisine 14 % du PIB. Pourriez-vous nous indiquer la part du PIB consacrée à la retraite dans les principaux pays comparables au nôtre ?

M. Belkhir Belhaddad. Merci, madame la présidente, monsieur le président, pour vos communications extrêmement intéressantes.

Le constat est partagé. La question se pose du nouveau système à mettre en place, notamment de la pérennité du niveau des pensions. Suite aux crises économiques que nous connaissons depuis plusieurs années, le système de retraite fait très souvent preuve d'inertie grâce à des recettes principalement assises sur la masse salariale. Mais, face au défi démographique de type « papy-boom », comment concevez-vous le rendement du système par points ? Le haut-commissaire à la réforme des retraites, Jean-Paul Delevoye, évoque un coefficient démographique qui refléterait davantage la dégradation du ratio cotisants-retraités, notamment pour maintenir un même niveau de pension.

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. Je vous laisse répondre aux questions. Sans doute souhaitez-vous répondre en premier, madame Moreau.

Mme Yannick Moreau. Merci d'être aussi compréhensive et de prendre en compte mes impératifs financiers... ou plutôt mes impératifs horaires, voulais-je dire. Je finis par tout voir sous l'angle financier ! C'est une déformation...

M. Pierre-Louis Bras. Vous n'avez pas été payée que pour deux heures ! (*Sourires.*)

Mme Yannick Moreau. Je ne suis pas vraiment payée à l'heure... Il existe des moments inégaux de travail. Le Comité de suivi connaît des moments où il ne fait pas grand-chose et d'autres où il travaille beaucoup, en particulier entre le 15 juin et le 15 juillet. C'est un peu l'enfer ! Le 15 juin, nous recevons votre rapport, monsieur Bras, et le 15 juillet nous présentons notre avis au Premier ministre. Nous travaillons, cependant, par anticipation tout au long de l'année. Nos séances, contrairement à celles du COR, ne sont pas publiques. Nous nous réunissons toutefois librement à plusieurs reprises dans l'année.

Je vais répondre à une question dont je comprends qu'elle vous intrigue : pourquoi n'avons-nous pas créé une caisse des fonctionnaires ? Pour des raisons psychopolitiques. Il faut savoir que les salaires des fonctionnaires sont la résultante de la masse indiciaire et des primes. Pour réduire les salaires des fonctionnaires, notamment ces dernières années, la valeur de l'indice a été stabilisée. Ainsi, la direction du budget a l'impression de tenir les manettes de la masse salariale. Le bureau des retraites de la direction du budget estime que la masse des salaires et des retraites de la fonction publique est un ensemble qui doit rester géré par la direction du budget.

Le courant historique est très fort et passe par des syndicats, dont Force ouvrière (FO), très représentative, et la Confédération générale du travail (CGT). Il ne faut pas croire que les syndicats sont homogènes, entre ceux qui défendent des fonctionnaires et ceux qui défendent d'autres catégories. Il y a ceux avec lesquels cela peut se passer à peu près bien et ceux avec lesquels cela peut « castagner ». Il faut bien comprendre les divergences entre direction du Trésor et direction du budget. La direction du Trésor a expliqué partout qu'il convenait d'adopter un régime par points, alors que la direction du budget ne voulait pas que l'on changeât un iota d'une machine qu'elle disait contrôler parfaitement.

Quant à la création d'une caisse de retraite des fonctionnaires, les fonctionnaires n'étaient pas demandeurs et la direction du budget était contre. Mes propos sont crus, mais vrais. Faire émerger un régime de retraite aurait mis les fonctionnaires sous le contrôle de

conventions d'objectifs et de gestion (COG) passées avec la direction de la sécurité sociale ; cela semblait impossible pour les fonctionnaires.

La loi de 2010 a prévu un rapport sur la création d'une telle caisse, mais ce rapport n'a jamais vu le jour, car il existait deux versions, celle de la direction de la sécurité sociale et celle de la direction du budget, et il n'existait pas d'accord entre les deux directions. Les syndicats n'étaient pas demandeurs ; ce n'était pas leur intérêt. Les fonctionnaires, quant à eux, ne se rendaient pas compte que le service rendu est plutôt moins bon quand un régime est pris en charge par un service administratif. Enfin, le mode de calcul en vigueur paraissait plus simple ; en cas de changement, il aurait fallu plus d'agents. Au surplus, la direction du Trésor maintenait sa position en faveur d'un régime par points, plutôt unique, et les autres directions ainsi que les hauts fonctionnaires du ministère étaient contre, ces derniers voulant maintenir une certaine discrétion sur le montant élevé de leurs primes.

Le ministère des finances ne soutenait pas une position unifiée, et jamais un ministre des finances ne voudrait arbitrer une telle question. Mais celle-ci a évolué. L'affirmation politique selon laquelle une réforme était inéluctable a joué son rôle. D'ailleurs, aujourd'hui, la question n'est pas celle de la création d'une caisse de retraite des fonctionnaires. Il n'y en aura probablement jamais, ou alors à titre intérimaire. La direction du budget a estimé mieux régler le problème de cette façon.

Même si les inconvénients du système étaient patents, les avantages en termes de sécurité budgétaire paraissaient considérables. Tous les directeurs du budget ont tenu le discours selon lequel créer une caisse de retraite ne servirait à rien. Tel était le discours officiel, doublé d'un discours sous-jacent : ils ne souhaitaient pas passer une COG avec la sécurité sociale. Aucun rapport ne pouvait reprendre ce discours, auquel personne n'était très favorable, sauf parfois un parlementaire – et moi-même qui, interrogée sur l'utilité d'une caisse pour les fonctionnaires, avais dit qu'une COG aurait le mérite de mettre les chiffres en lumière.

Un léger progrès est intervenu en 2014. Une réunion annuelle de discussion sur les retraites a été prévue au ministère des finances. On créait ainsi une situation nouvelle, à la condition, cependant, que l'on ne change rien au bout du compte ! Mais, au moins, on faisait le point. Il fallait bien commencer par quelque chose !

Invitée par le ministre du budget ou par celui de la fonction publique, j'ai assisté à certaines des réunions. Les éléments du dossier étaient mis sur la table. La question de savoir s'il fallait changer le régime de la fonction publique et créer une caisse a été posée pour la première fois dans le rapport public de juin 2013 de la commission que je présidais, où il était écrit que la situation des fonctionnaires était intenable et ne pouvait durer. La question de la création de la caisse était relativement secondaire. Certains membres du Gouvernement étaient d'accord, tandis que d'autres étaient absolument hostiles à cette idée – tout le monde sachant que cela ne se ferait pas.

À l'époque, la direction du budget était très disciplinée pour produire tout ce qu'on lui demandait, mais les directeurs du budget ont tous été contre la création d'une caisse jusqu'à l'élection du président Macron. Un choc politique s'est alors produit ; pour autant, un choc politique ne résout pas l'ensemble des problèmes. Car, dans ces querelles, les raisons ne sont pas toutes d'ordre corporatif. La création de la caisse aurait mis en cause l'équilibre salaire-retraite. Par exemple, les enseignants du premier degré perçoivent très peu de primes, donc de bonnes retraites. C'est là une petite compensation. Il faut donc imaginer qu'une réforme se

serait étalée sur un temps très long. La direction du Trésor partageait cet avis. Aujourd'hui, le principal progrès tient dans le fait que les directions du ministère se parlent désormais et qu'un directeur de cabinet les fait dialoguer – c'est ce que j'ai cru comprendre. Cela dit, nous ne participons pas aux groupes de travail, nous ne sommes pas impliqués dans la réforme, nous établissons l'avis annuel.

Il n'y a jamais eu de caisse parce que, sociologiquement, tout le monde y était opposé, et parce qu'une réforme de la fonction publique ne soulève pas uniquement l'opposition des fonctionnaires : elle déplace des masses d'argent considérables. Voilà le cœur de la difficulté à venir, et voilà ce qui explique la longueur de la période de transition qui sera nécessaire – nous le savons par avance.

Le Comité de suivi est plutôt dans l'idée qu'il faut évoluer, mais il n'a jamais dit ce qu'il convenait de faire ni que ce serait facile. Il est évident que la réforme prévue soulèverait des problèmes considérables de transition dans le temps. J'emploie le conditionnel, car tant que le projet ne sera pas présenté au Conseil des ministres, le sujet est si lourd par les masses d'argent en cause que nous ne savons pas si la réforme aura lieu, même si le Président de la République a annoncé qu'il y en aurait une. Les enjeux sont considérables. Aucune des réformes ne fut simple, celle-ci ne le sera pas non plus.

La réforme présente un atout. Selon les sondages, les Français pensent que l'on n'a pas réformé les retraites et sont insatisfaits. Pour autant, la France dépense tout de même 14 % du PIB, un niveau qui n'est pas médiocre, mais les Français n'ont pas confiance. Cela ne signifie pas qu'ils applaudiront des deux mains un changement. C'est ce que traduisent les sondages : les Français ne sont pas contents de la situation actuelle, mais ne disent pas être favorables à la réforme.

M. Pierre Louis Bras. Je vais essayer de répondre à certaines questions, sachant que, sur la réforme, les questions devraient plutôt être adressées à M. Jean-Paul Delevoye.

Il n'y a pas de secret : rien ne se crée, rien ne se perd. Si l'on veut un haut niveau de vie des retraités, il faut un haut niveau de prélèvement sur les actifs ; à cela, il n'y a pas d'échappatoire, sauf à imaginer un trésor caché ! Dès lors que nous sommes dans un système par répartition, un haut niveau de vie des retraités signifie que l'on demande aux actifs de consentir un sacrifice sur leur consommation immédiate, avec la promesse qu'ils bénéficieront, eux aussi, une fois à la retraite, d'un haut niveau de vie. Telle est la tâche des politiques : calibrer en fonction des aspirations moyennes. Si le système était privé, ce que je ne défends pas, chacun ferait ses choix pendant sa vie active et en tirerait les conséquences à sa retraite, mais notre système public est celui d'une épargne forcée, avec la promesse qu'elle perdurera de génération en génération. Il appartient donc aux élus de la nation de déterminer le bon niveau de prélèvement. Les comparaisons internationales montrent qu'il n'existe pas de bon niveau. Que l'on sache, les retraités allemands ou britanniques ne se soulèvent pas !

J'en viens aux statistiques sur le niveau de vie. Lorsque nous calculons des statistiques sur le niveau de vie, nous nous fondons sur le revenu disponible des ménages. Nous retenons leur retraite, les revenus du capital, les transferts sociaux éventuels, tels que les aides personnalisées au logement, nous retirons les impôts directs, l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation. Nous ramenons enfin cela à la composition du ménage. : la première personne vaut 1, tout autre adulte vaut 0,5 pour des raisons d'économie d'échelle, les enfants valent 0,5 au-dessus de 14 ans et 0,3 en dessous de 14 ans. C'est ainsi que l'on calcule le niveau de vie des retraités et qu'on le compare au niveau de vie des actifs. Le niveau de vie

n'est pas uniquement constitué du revenu perçu. Le niveau de vie, ce sont les revenus plus les transferts moins les prélèvements, le tout rapporté à la composition du ménage. C'est la raison pour laquelle le niveau de vie des retraités est supérieur au niveau de vie des actifs, alors même que leurs revenus sont inférieurs. En règle générale, les actifs ont des enfants à charge et les retraités, sauf exception, n'en ont pas. Telle est la notion de niveau de vie, qui ne tient pas compte de l'éventuel différentiel de prix liés à l'âge – réductions au théâtre, dans les salles de sport ou autres – ni du prix des mutuelles ou assurances, qui sont plus chères pour les retraités que pour les actifs. Les organismes privés, même quand ils sont mutualistes, sont obligés de tarifer à la mesure du risque. C'est sous toutes ces réserves que l'on parle de niveau de vie.

Les statistiques ne tiennent pas compte du fait que les retraités sont souvent propriétaires de leur résidence principale. Être propriétaire de sa résidence principale joue sur l'effet revenu. Si le loyer était imputé dans les calculs, le niveau de vie des retraités serait encore supérieur de 2 % à 3 % à celui de l'ensemble de la population. En sens inverse, on ne retire pas les transferts qui se font majoritairement des retraités vers leurs descendants ou, dans une moindre mesure, des descendants vers les ascendants du fait de la dépendance. La prise en compte de tels transferts réduirait le niveau de vie mesuré des retraités. Voilà les quelques précisions que je souhaitais apporter sur la notion de niveau de vie.

Sur la réforme systémique et sa soutenabilité, bien évidemment, ce que je vous ai présenté aujourd'hui porte sur l'« ancien monde ». Si l'on devait se fonder sur d'autres paramètres, d'autres modes de fonctionnement, d'autres systèmes, on établirait un autre rapport. *A priori*, le fait de construire un autre système ne met pas en cause la soutenabilité ; tout dépend du choix des nouveaux paramètres.

Un argument est avancé en faveur de la réforme : les projections de dépenses dépendent très largement du niveau de progression des salaires. L'un des enjeux de la réforme pourrait être un mécanisme de construction de la retraite bâti sur une seule courbe au lieu de quatre. En effet, dans la mesure où les retraites seraient fixées par référence aux salaires, la dynamique des salaires n'aurait plus d'influence sur la part des retraites dans le PIB. En d'autres termes, si les retraites étaient référencées aux salaires alors qu'aujourd'hui elles sont référencées aux prix, il n'existerait plus qu'une seule courbe.

Certains soutiennent la thèse que l'on ne peut se satisfaire qu'un pays développé comme la France utilise quatre projections à long terme du niveau des dépenses de retraite et qu'il faudrait n'en avoir qu'une. Didier Blanchet a très longtemps défendu cette thèse avec force. Pour ce faire, il faudrait que le système de retraite soit conçu de sorte que les retraites évoluent à proportion des salaires, comme c'était le cas avant la fin des années 1980. Mais, dans la mesure où, *a priori*, le coût est plus élevé dans l'hypothèse d'un référencement aux salaires, il faut modifier d'autres paramètres, sauf à faire exploser le système. On ne peut avoir un taux de liquidation à 50 % à 62 ans ! La réforme systémique change tout. En elle-même, elle n'est ni favorable ni défavorable à la soutenabilité, qui reste dépendante des paramètres retenus.

Dans le projet initial, tel qu'il figurait dans le programme du Président de la République, prévalait une très forte influence du modèle que le COR appelle « à rendement défini » : un système en pilotage automatique, qui évite de rendre des arbitrages réguliers sur les paramètres et de se demander chaque année si les retraités sont trop riches ou non, s'ils doivent être indexés ou sous-indexés, si l'on doit augmenter la CSG pour transférer de l'argent d'une catégorie à une autre. On serait dans un système, à l'image du système suédois, où

chaque génération a un droit à percevoir l'équivalent actuariel de ce qu'elle a cotisé. Cela supprime le débat visant à déterminer si les retraités sont riches. Aujourd'hui, on peut répondre oui ou non, chacun peut avoir son avis. En Suède, il n'y a pas de débat, chaque génération de retraités reçoit, sous forme de prestations, l'équivalent actuariel de ce qu'elle a cotisé. Le système est quasiment en pilotage automatique, les retraités ont de vrais droits, le système est presque toujours équilibré, sans intervention des pouvoirs publics. Telle est la proposition qui figurait dans le programme du Président de la République. Dans ce cadre, les politiques et les syndicats acceptent de ne pas intervenir à tout moment, comme on le voit depuis des années, en augmentant la CSG pour reverser de l'argent aux actifs, en indexant sur les prix, etc.

Certains pensent que le pilotage automatique est une bonne chose parce qu'il ouvre de vrais droits, et aussi parce que nous n'avons pas à nous en occuper en permanence, même s'il convient de procéder à quelques ajustements. D'autres pensent qu'il faut nourrir constamment un débat démocratique et estiment qu'en cas de changement démocratique on doit pouvoir changer d'orientation politique en modifiant les paramètres et les équilibres entre retraités et actifs. Tel est, selon moi, le vrai choix : pilotage automatique, ordonné avec de vrais droits, ou renvoi au débat démocratique et au choix discrétionnaire.

Soixante-deux ans est l'âge minimum d'ouverture des droits, mais tel n'est pas l'âge du départ à la retraite. La plupart des Français considèrent que l'on part à la retraite lorsque l'on atteint le taux plein. Et, de fait, 80 % des gens partent à ce moment-là. Treize pour cent partent plus tard et 6 % à 7 % « décotent » : ils partent avant. La norme du taux plein est à l'esprit de tous les Français et de tous les DRH qui ne peuvent se séparer de leur salarié que s'il a atteint le taux plein. Demain, avec la réforme, un âge minimal d'ouverture des droits continuera de s'appliquer. Il se peut que cette référence au taux plein disparaisse, puisque les gens accumuleront des points et que la référence à la durée d'assurance aura disparu.

L'une des questions que se posent tous les économistes, et à laquelle même M. Blanchet n'a pas la réponse, est celle-ci : quels seraient demain les comportements, dès lors que l'on supprimerait cette référence à un âge de taux plein ? Les gens partiraient-ils dès qu'ils le pourraient, ou continueraient-ils à travailler pour bénéficier d'une surcote ? Ils auraient la liberté de partir à 62 ans, mais à eux d'assumer les conséquences de leur choix de départ : plus ils partiraient tôt, moins leur retraite serait élevée ; plus ils partiraient tard, plus leur retraite serait intéressante. Dans un sens, c'est équitable : s'ils partent tard, ils coûtent moins au système, qui peut donc leur verser davantage. La décote et la surcote ne représentent pas un cadeau : c'est faire comprendre à la personne qui prend la décision de partir plus ou moins tôt ou tard le fait qu'elle coûtera plus ou moins à la collectivité. Le système donne une grande liberté, mais il appartient à chacun d'assumer les conséquences de sa décision.

S'agissant de la fonction publique, la donne resterait inchangée dans le cadre de la réforme systémique, puisque les primes seraient intégrées dans les rémunérations qui donnent droit à retraite et dans l'assiette des cotisations. Dans un premier temps, il faudrait prélever des cotisations sur les primes, ce qui aiguiserait la question des salaires nets pendant la période de transition. Aujourd'hui, les fonctionnaires ne paient pas de cotisations sur les primes. Si nous informons un fonctionnaire qui touche 30 % de primes que nous allons lui prélever 12 % de cotisations dessus, il s'interrogera sur l'évolution de son salaire...

Prélever sera l'un des sujets majeurs de la réforme, surtout dans une période de gel de la valeur du point d'indice. Si, demain, on prélevait 2 % de cotisations supplémentaires, les réactions seraient fonction de l'évolution des salaires.

Le contexte d'aujourd'hui se caractérise par le gel du point. Augmenter les cotisations paraît compliqué, mais l'augmentation peut s'étaler sur vingt ans – tout en posant d'autres problèmes. C'est toute la difficulté d'un système qui n'est pas universel. Dans le privé, on cotise et on perçoit des pensions en fonction de ce qu'a été l'ensemble de sa rémunération ; dans la fonction publique, la pension se calcule sur la seule rémunération indiciaire, hors primes.

Une question a porté sur la période de transition et sur l'hypothèse selon laquelle il faudrait modifier l'ancien système alors même que le nouveau serait entré en vigueur. C'est une question qui peut se poser, mais qui dépend du choix qui sera fait sur la transition.

Dans l'hypothèse d'une transition « big-bang », il n'y aurait plus, dès la transition, d'ancien système. On convertirait tous les droits à une date donnée pour une génération donnée. Par exemple, en 2025, on convertirait tous les droits constitués de l'ancien système dans le nouveau. Cela signifierait que, pour un salarié du privé ayant travaillé trente ans et ayant acquis des droits au titre du régime général et de l'ARRCO-AGIRC, on convertirait ses points dans le nouveau système, ce qui s'assortirait d'une éventuelle décote. Pour le régime général, les droits acquis sur trente ans seraient calculés sur les vingt-cinq meilleures années. Les convertir dans le nouveau système consisterait à calculer ce qu'un SMIC et demi, durant trente ans, apporte en termes de points. Telle est l'opération « big-bang ». Dans ce cas, l'ancien système mourrait et disparaîtrait. Une autre manière de faire la transition est de faire perdurer les anciens droits et les anciennes cotisations – c'est ainsi qu'ont procédé les Italiens.

Telles sont les deux options du système de transition. La question n'est pas tranchée.

S'agissant des comparaisons internationales, il faut considérer que, par rapport aux pays européens, nous consacrons aux retraites 3,5 points de PIB en plus. Sur ces 3,5 %, la moitié est liée au fait que le système est presque entièrement public, sans recours à des accords d'entreprise ou de branche. L'autre moitié est due au fait que nous sommes un peu plus généreux quant à l'âge de départ et au niveau des pensions. Au surplus, nous bénéficions de l'espérance de vie la plus longue au monde.

Concernant l'idée de faire jouer un coefficient démographique, relevons que, de génération en génération, l'espérance de vie augmente et que, donc, les pensions versées diminuent dans la mesure où la pension est perçue plus longtemps.

Statistiquement, un homme de la génération 1958 vivra deux ou trois ans de moins qu'un autre de la génération 2000. Il est donc normal que ce dernier touche moins chaque mois puisqu'il vivra deux ou trois ans de plus. De génération en génération, la transformation du capital constitué à 65 ans aura un rendement moindre en raison de l'allongement de l'espérance de vie. Il faut une équité entre générations : celui qui perçoit sa pension plus longtemps doit toucher moins et, s'il veut recevoir autant, il doit travailler un peu plus.

Dans le système suédois, un tableau à double entrée transforme, depuis 1988, un capital de points en retraite en fonction de l'âge. Chacun choisit. Et, de génération en génération, les coefficients de transformation décroissent. C'est là un élément d'un système en pilotage automatique qui intègre dans les paramètres du système l'évolution de l'espérance de vie.

M. Sylvain Maillard. Vous affirmez que le système est sous contrôle. Le niveau de vie des retraités est plutôt bon. Les jeunes ont toutefois le sentiment qu'ils n'auront pas de

retraite. La confiance dans le système est-elle plus forte dans d'autres pays européens ? Si oui, quel système appliquent-ils ?

M. Pierre-Louis Bras. Il faut prendre en compte le fait qu'en France la situation a été dramatisée en vue d'opérer des réformes. J'y ai participé moi-même, et réussi à ce point que je m'en inquiète aujourd'hui ! La dramatisation des questions engendre des effets de représentation pendant sur une durée de vingt ou trente ans. J'ai fait partie de l'équipe qui a rédigé le Livre blanc de Michel Rocard. La dramatisation du Livre blanc a permis les réformes d'Édouard Balladur, de François Fillon, de Nicolas Sarkozy, d'Eric Woerth, de Marisol Touraine ... Aujourd'hui, il faut arrêter de dramatiser. Moi qui ai dramatisé au début des années 1990, je dis aujourd'hui que la situation est sous contrôle, sans affirmer pour autant que tout va bien. Cela étant, je rencontre les pires difficultés avec les journalistes. C'est d'autant compliqué que certains, par exemple, parlent du solde, ce que je trouve conventionnel dans la mesure où l'on peut ajouter ou enlever des ressources.

Vous avez tenu des débats sur la compensation des exonérations sur les bas salaires dans la loi de programmation des finances publiques et dans le dernier PLFSS. Toutefois, si demain l'État ne compensait plus l'exonération « bas salaires », les régimes seraient sensiblement en déficit alors même que l'on n'aurait rien changé au système des retraites. Nous aurions simplement modifié la manière d'affecter telle ou telle ressource.

Le solde est un outil très conventionnel, et peut susciter des inquiétudes en permanence. J'avance que nous sommes à 14 % du PIB et que le taux devrait se maintenir. Or, ceux qui souhaiteraient une réforme tendant à abaisser l'âge de la retraite n'ont pas envie d'entendre que la situation est sous contrôle. Par ailleurs, la plupart des journalistes aiment à dire que rien ne va. Le COR explique depuis deux ou trois ans que la situation est stabilisée. Cela été repris dans le programme du président Macron, mais nous ne sommes pas écoutés. Il est très difficile de faire de la pédagogie à contre-sens.

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. Merci infiniment, monsieur le président, pour ces réponses dans un temps contraint et pour la passion qui sous-tend vos propos !

La séance est levée à onze heures trente.

Présences en réunion

Réunion du jeudi 7 mars 2019 à 9 heures

Présents. - M. Belkhir Belhaddad, Mme Brigitte Bourguignon, Mme Marie-George Buffet, M. Sébastien Chenu, Mme Josiane Corneloup, Mme Jeanine Dubié, M. Cyrille Isaac-Sibille, Mme Charlotte Lecocq, M. Sylvain Maillard, M. Thomas Mesnier, Mme Michèle Peyron, M. Laurent Pietraszewski, M. Jean-Hugues Ratenon, Mme Mireille Robert, Mme Corinne Vignon, M. Stéphane Viry, Mme Martine Wonner

Excusés. - Mme Delphine Bagarry, Mme Ericka Bareigts, Mme Justine Benin, Mme Carole Grandjean, Mme Claire Guion-Firmin, Mme Monique Iborra, Mme Caroline Janvier, Mme Nadia Ramassamy, Mme Nicole Sanquer, M. Jean-Louis Touraine, M. Boris Vallaud

Assistait également à la réunion. - M. Jean-Luc Warsmann