

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires sociales

- Audition de M. Raphaël Hadas-Lebel, président du Conseil d'orientation des retraites, sur le septième rapport sur les systèmes de retraite en points ou en comptes notionnels (article 75 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009) ..... 2
- Présences en réunion ..... 17

Mercredi  
3 février 2010  
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 23

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence de  
M. Pierre Méhaignerie,  
Président**



## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

**Mercredi 3 février 2010**

*La séance est ouverte à dix heures.*

*(Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président de la commission)*

*La Commission des affaires sociales entend M. Raphaël Hadas-Lebel, président du Conseil d'orientation des retraites, sur le septième rapport sur les systèmes de retraite en points ou en comptes notionnels (article 75 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009).*

**M. le président Pierre Méhaignerie.** J'ai le plaisir d'accueillir M. Raphaël Hadas-Lebel, pour nous présenter le septième rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR), sur les options et modalités techniques d'un passage éventuel à des régimes de retraite en points ou en comptes notionnels. Ce rapport a été rendu public jeudi dernier.

Ce rapport résulte d'une commande du Parlement, en application de l'article 75 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009. Je crois pouvoir dire que le COR est allé au-delà de l'attente des parlementaires, en consacrant la première partie du rapport aux caractéristiques de notre système actuel de retraite. Cette étude nous sera utile dans le cadre du rendez-vous de 2010, lorsque nous devons traiter du problème des retraites sans dramatisation, mais sans démagogie ni immobilisme non plus.

Sans dramatisation parce que lors de la préparation du budget pour 2008, nous étions très proches de l'équilibre, puisque les dépenses de santé augmentaient moins vite que la richesse nationale et que nous pensions pouvoir transférer 1,5 point de la cotisation chômage au financement des dépenses de vieillesse. La crise a, depuis, changé la donne ; son ampleur implique une remise en cause profonde, y compris dans ce domaine.

**M. Raphaël Hadas-Lebel.** Le Conseil d'orientation des retraites répond tout naturellement aux invitations du Parlement et il le fait régulièrement. Mais c'est la première fois qu'il répond, en tant qu'organisme indépendant pourtant rattaché au Premier ministre, à une commande spécifique du Parlement sur un thème tout à fait circonscrit. L'ancien professeur de Sciences-po que je suis veut y voir l'une des conséquences non écrites de la réforme constitutionnelle de 2008, qui a renforcé les pouvoirs du Parlement.

Ce rapport est donc sans lien direct avec le rendez-vous sur les retraites de 2010. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 (loi du 17 décembre 2008) prévoyait qu'avant le 1<sup>er</sup> février 2010, le COR remettrait aux commissions compétentes un rapport sur les modalités techniques de remplacement du calcul actuel des pensions personnelles servies par les régimes de base d'assurance vieillesse légalement obligatoires, soit par un régime en points, soit par un régime en comptes notionnels, fonctionnant l'un et l'autre par répartition.

Nous espérons avoir rempli ce contrat, qui nous a occupés durant toute l'année 2009. Certains de vos collègues, membres du COR ont assisté aux séances des 20 et 27 janvier, lors desquelles ce rapport a été longuement débattu, parfois vivement.

C'est donc le contenu de ce rapport que je me propose de vous présenter.

La première partie est consacrée à un état des lieux du système actuel. Il est, en effet, indispensable, quand on se demande s'il faut ou non en changer, de s'interroger sur ce qui ne va pas dans le système actuel et ce qui justifierait le changement. En premier lieu, nous sommes en face d'un système complexe. Celui-ci est l'aboutissement d'un long processus historique et politique, qui remonte au moins à la Libération, qui a accompagné l'extension du champ de la couverture vieillesse. Il se caractérise par un ensemble de régimes multiples et par des modes de calcul des pensions très divers.

C'est une de ses spécificités, la France compte plus d'une vingtaine de régimes de base couvrant les trois grandes catégories d'assurés – salariés du secteur privé, non salariés, fonctionnaires et salariés des entreprises publiques – et un grand nombre de régimes complémentaires, obligatoires depuis les années 1970, fonctionnant par répartition.

A cela s'ajoutent des règles différentes d'acquisition et de valorisation des droits à retraite, principalement entre régimes de base et régimes complémentaires. Tandis que la plupart des régimes de base sont des régimes en annuités – à l'exception de ceux des professions libérales et des non-salariés agricoles –, les régimes complémentaires sont tous des régimes en points.

Les paramètres de calcul des pensions, en particulier le salaire de référence, les âges de départ à la retraite, le taux de liquidation, la revalorisation des droits, sont très divers d'un régime à l'autre. Les dispositifs de solidarité présents dans tous les régimes – règles de majoration de durée d'activité, notamment – diffèrent également. Dans ces conditions, le calcul du montant des pensions est complexe, chaque retraite étant la somme des droits acquis dans les régimes de base et les régimes complémentaires auxquels chacun a cotisé.

Il est vrai que depuis plusieurs années, on assiste à un certain mouvement de convergence. Les réformes de 2003 et de 2008 ont ainsi opéré un rapprochement des règles de calcul des pensions dans la plupart des régimes de base, en alignant les durées d'assurance requises, en harmonisant les mécanismes de décote et de surcote et en indexant l'ensemble des pensions sur les prix. Les régimes complémentaires, généralisés depuis 2004 dans le privé, ont ajusté leurs paramètres en cohérence avec ce qui s'est fait dans les régimes de base.

Certains membres du COR ont reproché au rapport d'insister trop sur la complexité et de prendre ainsi position pour une réforme profonde. D'autres ont souligné les avantages de la complexité qui permet de répondre à la diversité de situation. Le COR se borne à constater les faits ; il ne lui appartient pas de tirer les conclusions de cet état des lieux, cela relève du choix du décideur politique.

La deuxième caractéristique de notre système est qu'il permet d'assurer aujourd'hui une quasi parité de niveau de vie entre les actifs et les retraités, grâce à une composante de solidarité importante. Cette question est controversée. Mais si l'on exclut les revenus du patrimoine, le rapport entre les revenus des retraités et ceux des actifs est de 0,89 – 0,99 si l'on intègre les revenus du patrimoine et 1,02 si l'on prend également en compte les loyers imputés.

Cela est d'ailleurs assez logique. Au-delà des règles de calcul des pensions, cela tient à l'homogénéité de la population des retraités alors que celle des actifs l'est beaucoup moins, en raison du chômage, du travail précaire, ... Cela tient également à l'effet « noria » : les générations qui arrivent à la retraite bénéficient de pensions plus élevées que celles précédemment perçues par les personnes qui décèdent, de sorte que le niveau de vie moyen

des retraités continue à s'améliorer. Le taux de pauvreté des plus de 60 ans – 9 % – est inférieur à celui de l'ensemble de la population active – 13,5 %. Les conséquences des réformes de 1993 et de 2003, qui pourraient entraîner une érosion du niveau de vie des retraités, ne sont pas encore apparues. C'est pourquoi nous estimons que la situation des retraités, comparée à celles des actifs, ne devrait pas se dégrader dans les années qui viennent.

La situation moyenne des retraités est par ailleurs affectée par des mécanismes de redistribution qui représentent environ 20 % du montant des retraites. Nous distinguons traditionnellement redistribution explicite et redistribution implicite. La redistribution explicite recouvre, par exemple, la prise en compte de périodes validées non cotisées, notamment au titre du chômage ou de la maladie, les droits familiaux et les minima de pensions. Les effets de la redistribution implicite, qui résulte des règles de calcul des pensions, comme la prise en compte des 25 meilleures années pour le calcul du salaire de référence, sont par définition peu lisibles et ne bénéficient pas nécessairement aux assurés qui ont connu des carrières courtes, perçu des bas salaires ou commencé à travailler tôt.

Le mode de pilotage constitue le troisième caractère du système. La réforme de 2003 a posé les bases d'un mécanisme clarifié de pilotage, faisant de la durée d'assurance la principale variable : son évolution, désormais, doit être parallèle à celle de l'espérance de vie. Elle a prévu des possibilités d'ajustement par le biais de rendez-vous quadriennaux pour adapter les différents paramètres à l'évolution économique financière ou sociale. Le rendez-vous de 2008 a ainsi prévu d'allonger d'un trimestre par an pendant quatre ans la durée d'assurance et de prendre des mesures concernant l'emploi des seniors. Les résultats de ce rendez-vous ont suscité des appréciations contrastées, si bien que le Gouvernement a annoncé qu'il ferait un point d'étape en 2010. La crise, survenue entre temps, a transformé ce point d'étape en « rendez-vous » véritable.

Les progrès dans le pilotage du système n'ont toutefois pas permis d'éviter une dégradation des comptes. Le déficit de la branche vieillesse du régime général de la sécurité sociale est passé de 5,6 milliards en 2008 – qui s'expliquent en partie par des raisons démographiques et par le coût élevé du dispositif relatif aux carrières longues – à 8,2 milliards en 2009 et pourrait atteindre 10,7 milliards en 2010. Une des mesures envisagées, la compensation de la baisse des cotisations Unedic par la hausse des cotisations retraite, n'a pu être mise en œuvre en raison de la situation de l'emploi.

La deuxième partie du rapport est consacrée à une étude comparée des typologies des systèmes de retraite par répartition. Je me permettrai d'en rappeler brièvement les principales caractéristiques.

Dans les régimes en annuités, la pension est calculée en prenant en compte le salaire de référence, la durée d'assurance validée – qu'elle ait été cotisée ou non – et un taux d'annuité qui représente le montant de pension acquis pour chaque année validée. La pension ne dépend donc pas directement du montant des cotisations versées.

Dans les régimes en points, l'ensemble des cotisations versées au nom de l'assuré est transformé en points en fonction de la valeur d'achat du point ; la pension est calculée en multipliant le nombre de points accumulés au cours de la carrière par la valeur de service fixée chaque année, valeur qui est différente de la valeur d'achat. Le lien entre montant de la pension et montant des cotisations est donc ici très direct.

Dans les régimes en comptes notionnels – en vigueur en Suède, en Italie, en Pologne et en Lettonie – chaque assuré est titulaire d'un compte individuel et les cotisations versées alimentent un capital virtuel. On le qualifie de virtuel, parce qu'il n'est pas placé, comme dans les systèmes par capitalisation, mais fait l'objet d'une revalorisation annuelle, selon un indice – basé sur la masse salariale ou le PIB – fixé par les gestionnaires du régime. Le montant de la pension est égal au montant du capital virtuel multiplié par un coefficient de conversion, qui fait que la pension est d'autant plus faible que l'âge du départ en retraite est précoce. Dans un tel système, le principe est que le montant des cotisations versées par une génération doit être égal au total des prestations qu'elle percevra. On tient compte de l'espérance de vie de la génération à laquelle appartient l'assuré. Il n'est fait aucune distinction en fonction de l'espérance de vie de chaque catégorie professionnelle.

Les systèmes en points ou en comptes notionnels, fondés sur une logique de contributivité, sont associés à des régimes « à contribution définie », par opposition aux régimes « à prestation définie ». Le système en comptes notionnels est vanté pour sa capacité d'autorégulation, puisqu'il implique une égalité actuarielle entre le montant des cotisations d'une génération et celui des prestations. Même si l'équilibre financier instantané n'est pas assuré à tout moment – il arrive que ceux qui cotisent ne soient pas aussi nombreux que ceux qui partent à la retraite –, le système tend à l'équilibre sur le long terme. Au sein du COR, certaines organisations syndicales y sont plutôt favorables, d'autres y sont hostiles. Elles ont, de concert avec les organisations patronales, loué de façon unanime le sérieux et la qualité de notre travail, ce qui ne les empêche pas d'en tirer des conclusions divergentes.

Les systèmes en points et en comptes notionnels encouragent la prolongation d'activité. Ils sont plus lisibles pour les assurés puisque le montant de la pension est directement lié au montant des cotisations, ce qui n'est pas le cas dans les régimes en annuités. Ces derniers comportent des engagements en termes de taux de remplacement, même s'ils peuvent être jugés théoriques, qui n'existent pas dans les systèmes en points et en comptes notionnels.

S'agissant de la solidarité, notre conclusion est que tous les systèmes permettent d'intégrer des mécanismes en ce sens. On pourrait dire que ceux-ci apparaissent de façon plus explicite dans les systèmes en points et en comptes notionnels, parce que si l'on veut augmenter les droits, il faut cotiser, soit l'assuré lui-même, soit un organisme extérieur.

Sur le plan de l'équité intergénérationnelle, le système en comptes notionnels ne prévoit aucune mutualisation des efforts entre générations, chacune assumant les conséquences de l'allongement de son espérance de vie.

Les systèmes en points ou en comptes notionnels sont-ils plus faciles à piloter ? Le système en comptes notionnels permet clairement de contenir les déficits, grâce aux mécanismes d'autorégulation qui peuvent y être greffés. C'est ce qu'a fait la Suède, mais l'application lors de la crise du mécanisme automatique d'équilibre prévu a été jugée trop brutale. A l'inverse, le système en annuités ne prémunit pas contre le risque de déficit, mais la multiplicité des paramètres utilisés permet une plus grande souplesse de gestion.

En soi, aucun système ne permettrait d'assurer un retour à l'équilibre. En revanche, si les mesures nécessaires, agissant sur les trois leviers que sont le niveau des cotisations, le niveau des pensions et l'âge effectif de départ à la retraite, étaient préalablement mises en œuvre, pour rétablir l'équilibre financier, la pérennité du rétablissement n'est pas assurée de la même façon selon les systèmes.

Dans sa troisième partie, le rapport conclut à la possibilité technique d'un changement de système, intégrant des mécanismes de solidarité. Même si une sécurité juridique totale ne peut être garantie, le passage à un autre système ne fait pas apparaître d'obstacles particuliers. Le COR a plus précisément étudié le problème juridique : les droits à la retraite ne sont acquis définitivement qu'à la liquidation de la pension. Le législateur dispose donc d'une certaine marge de manœuvre, dans la mesure où le Conseil constitutionnel considère que le principe d'intangibilité des droits liquidés n'est pas un principe constitutionnel et où la Cour européenne des droits de l'Homme admet qu'il peut réglementer l'usage des biens – les pensions étant considérées comme tels – conformément à l'intérêt général.

Une telle réforme, si elle était décidée, devrait être soigneusement préparée. Elle impliquerait, en effet, de disposer de données parfaitement fiables pour reconstituer l'ensemble des historiques de cotisations – ce qui n'est pas forcément fait aujourd'hui –, un effort de formation des gestionnaires, une harmonisation des systèmes d'information des régimes et un accompagnement des assurés.

Si cette réforme devait être menée, plusieurs possibilités s'ouvriraient aux autorités pour organiser la transition de l'ancien vers le nouveau système. L'application de la réforme aux seuls nouveaux entrants ne semble pas souhaitable, car elle étalerait sa mise en œuvre sur cinquante ans. La transition immédiate, qui revient à fermer l'ancien système et à tout recalculer dans le nouveau, a été choisie par la Lettonie, qui ne compte que deux millions d'habitants. Si elle apparaît plus simple, puisqu'elle évite de gérer deux systèmes à la fois, il n'est pas évident qu'elle soit envisageable pour un pays de la taille de la France.

Si les autorités devaient retenir le principe d'une transition progressive, deux modalités pourraient être envisagées. La Suède et la Pologne ont choisi d'affilier simultanément les générations de transition à l'ancien et au nouveau système, afin de reconstituer leurs droits en fin de carrière, le poids du nouveau système étant de plus en plus important au fil du temps. A l'inverse, l'Italie a prévu une affiliation successive des générations de transition dans l'ancien et le nouveau système.

La décision de passer à un autre système de retraite repose en définitive sur des choix plus politiques que techniques. Le premier choix politique est l'architecture globale du système. Il semble logique que le changement de système s'accompagne d'un recul de la complexité. Deux schémas sont envisageables : soit appliquer le nouveau système à tous les régimes de base, tout en conservant la diversité des régimes complémentaires, soit l'appliquer à l'ensemble des salariés du secteur privé, ce qui supposerait une fusion des régimes de base et des régimes complémentaires. Les régimes complémentaires étant aujourd'hui gérés par les partenaires sociaux, cette dernière option suppose de s'interroger au préalable sur le système de gouvernance à mettre en œuvre.

Pour opérer un choix entre les systèmes et élaborer une architecture globale, les responsables politiques devront définir les priorités entre les différents objectifs assignés à un système de retraite : la pérennité financière – placée en tête car c'est la condition de survie du système –, la lisibilité, l'équité intergénérationnelle, la solidarité intragénérationnelle, et l'articulation avec d'autres objectifs économiques (compétitivité, endettement public).

Il leur appartiendra également de décider des paramètres qu'il conviendra d'intégrer au nouveau système, étant entendu qu'un changement entraînera forcément une

modification des droits individuels des assurés. De la même façon, il reviendra aux responsables politiques de décider du degré de solidarité.

En nous appuyant sur les exemples étrangers, nous avons analysé l'ensemble des caractéristiques techniques des systèmes et les modalités de passage à un nouveau système. Ce faisant, nous avons souligné l'importance des choix politiques. Même si le COR est un lieu de débat, il ne lui appartient pas de se prononcer plus avant ; son seul rôle est d'éclairer les décideurs.

**M. Arnaud Robinet.** J'adresse mes félicitations au COR pour ce rapport qui enrichira nos réflexions. Nous partageons tous le même constat : notre système de retraite, trop complexe, offre peu de visibilité et insuffisamment d'équité. Il a néanmoins joué son rôle d'amortisseur lors de la crise. Qu'en est-il des systèmes en points et en comptes notionnels, notamment en Suède ? Comment ces systèmes s'adaptent-ils au vieillissement de la population ? Sont-ils à même de prendre en compte les carrières interrompues et la pénibilité des emplois occupés ? Leur mise en place peut-elle avoir comme objectif la suppression de l'âge légal du départ à la retraite, en prônant une sorte de retraite « à la carte » ? Faut-il attendre un retour à l'équilibre financier avant de changer de système ?

Par ailleurs, vous préparez un rapport sur la réactualisation des chiffres. Pourriez-vous nous communiquer en avant-première quelques-uns de vos résultats ?

**M. le président du COR.** Je réponds immédiatement sur ce dernier point. Après nous être entièrement consacrés à la rédaction du présent rapport, nous débutons seulement cette étude. Nous attendons que le Gouvernement, qui vient de communiquer aux autorités de Bruxelles des indications sur le court et moyen terme, nous fournisse les scénarios économiques nécessaires à nos simulations. Nous espérons pouvoir donner des chiffres courant avril seulement.

**M. Yves Bur.** La commande du Parlement était justifiée, la réponse est de qualité et fort utile. Vous soulignez, à juste titre, qu'un changement de système ne réglerait pas le problème du déficit. Vous dites aussi que les systèmes en points ou en comptes notionnels peuvent intégrer des mécanismes de solidarité. Force est de constater que, dans notre système, le Fonds de solidarité vieillesse ne remplit que partiellement cette exigence. Un changement de système ne passerait-il pas nécessairement par une refonte totale de l'architecture ? Cela poserait alors la question du pilotage. Les partenaires sociaux, qui font tous le constat de la complexité du système actuel, sont-ils prêts à aller au-delà et à engager une modification profonde ? Enfin, le rapport de 2001 du COR faisait état d'écarts entre les espérances de vie ; aborderez-vous cette question dans le rapport que vous rendrez au mois d'avril ?

**M. Denis Jacquat.** Par la commande de ce rapport comme par plusieurs décisions antérieures, nous avons voulu montrer notre attachement à l'indépendance du COR. Celui-ci est parvenu à certaines conclusions, mais c'est bien évidemment à nous qu'il incombera, sur la base de ses travaux extrêmement complets, de faire des choix.

Pourriez-vous par ailleurs, monsieur Hadas-Lebel, nous en dire un peu plus sur les effets de la crise sur le système suédois, notamment sur les rendements des pensions et sur la question de l'indexation du capital virtuel ?

Dans ce pays, il a fallu quinze ans pour opérer des transformations en profondeur. Nous savons bien que cela ne se fera pas chez nous d'un coup de baguette magique ; estimez-

vous qu'un délai du même ordre sera nécessaire ?

**Mme Marisol Touraine.** Comment ne pas s'interroger sur l'utilité des travaux du COR quand le Premier ministre déclare qu'une réforme de l'architecture du système ne lui paraît pas envisageable ? Peut-être, comme nous en avons maintenant l'habitude, le Président de la République tiendra-t-il un autre discours lorsqu'il recevra les syndicats, mais les décisions ne sont-elles pas en fait déjà prises ?

Vous avez par ailleurs insisté à juste titre, monsieur Hadas-Lebel, sur la complexité du système. Les choix à venir devront donc viser la simplification, la transparence et la lisibilité, afin que les futurs retraités sachent quel sera le montant de leur pension. Il en va de l'acceptabilité de la réforme et de la pérennité de l'architecture actuelle, sans qu'il soit besoin d'en changer.

S'il apparaît qu'une des grandes vertus de la Suède est le consensus social, ce dernier a-t-il résisté à la crise et à la diminution des versements promis ? L'espoir placé dans la capacité du système à faire face à la baisse des pensions n'a-t-il pas été déçu ?

On dit souvent que l'un des intérêts du système en comptes notionnels est de tenir compte de l'espérance de vie de la génération à laquelle appartient l'assuré. Pourrait-il en aller de même pour un système par annuités ? Notre système actuel pourrait-il être adapté afin de laisser plus de latitude à l'assuré quant au moment de son départ à la retraite ?

**M. Jean-Luc Prél.** Merci au président du COR de nous avoir éclairés sur ce sujet majeur et toujours très sensible de l'avenir des retraites.

S'il s'agit d'aller vers un régime universel, comment pourrait-on y intégrer les fonctionnaires, pour lesquels il n'existe actuellement pas de caisse ?

Croyez-vous par ailleurs en la possibilité d'une vraie gestion paritaire de l'ensemble du système et non pas seulement des régimes complémentaires ?

Un système en points présente l'avantage de laisser chacun libre de choisir le moment de son départ. S'il ne permet pas de résorber le déficit actuel, il garantit au moins un équilibre annuel dans la mesure où ce sont les gestionnaires qui définissent les valeurs d'achat et de liquidation du point.

S'agissant de la pénibilité qui est, avec l'employabilité des seniors, un des sujets majeurs en la matière, il conviendrait sans doute de prendre en compte l'espérance de vie en fonction des professions. Mais comment introduire une bonification ? Comment serait-il en outre possible de retenir les périodes non contributives, qui participent à l'équilibre et à la valeur du point ?

Enfin, comment les pensions de réversion s'intègrent-elles dans un tel système ?

**M. Maxime Gremetz.** Je félicite le COR pour son rapport qui nous ouvre des pistes de réflexion. De nombreux autres travaux viennent d'ailleurs le compléter, par exemple sur la question du financement de la protection sociale, auquel pourraient participer les revenus financiers...

**M. le président Pierre Méhaignerie.** Ce n'est pas le sujet !

**M. Maxime Gremetz.** Le système par points est très discutable : en Allemagne, il aboutit à fixer à 67 ans l'âge légal de départ à la retraite. Si c'est ce que l'on veut pour notre pays, à rebours de l'avis de toutes les organisations syndicales, il faut le dire !

Conserver un système par répartition, fondé sur la solidarité intergénérationnelle, relève d'un véritable choix politique. Mais, il est vrai que ce système est en déficit, quand bien même le niveau des pensions a beaucoup baissé et les cotisations beaucoup augmenté. Le COR n'a certes pas la prétention de nous dire comment le déficit peut être résorbé, mais il nous fournit des éléments qui faciliteront nos choix politiques. La retraite est avant tout un choix de société.

**M. le président du COR.** M. Robinet et plusieurs de ses collègues m'ont interrogé sur le système suédois et sur la façon dont il prend en compte l'allongement de l'espérance de vie. En France, celle-ci est aujourd'hui de 24 ans pour une personne âgée de 60 ans et elle augmentera d'au moins un trimestre tous les deux ans. Le système suédois présente l'avantage de tenir compte de cet allongement, puisque grâce à un coefficient de conversion qui fait que la pension est d'autant plus faible que l'espérance de vie est élevée, elle parvient à un équilibre.

Comme la plupart des pays, la France est également confrontée à un autre problème démographique, celui du *papy boom*, qui fait que l'on est passé de 550 000 personnes partant chaque année en retraite jusqu'en 2000 à 800 000 aujourd'hui. Ce facteur de déséquilibre n'est pas géré par le système en comptes notionnels. Jusqu'à maintenant, la Suède y fait face grâce aux réserves constituées en des temps où le rapport entre cotisants et retraités était plus favorable. En période de crise, la question se pose de savoir si ces réserves ont un niveau suffisant.

La Suède a également prévu des mécanismes diminuant automatiquement le montant des retraites en cas de baisse de la croissance. Pour la première fois, cette diminution n'est pas facilement acceptée par l'opinion et des discussions ont été conduites afin de ne pas appliquer brutalement la formule qui aurait dû l'être.

Il convient de rétablir l'équilibre financier avant ou au moment de la réforme, par exemple grâce à des dispositifs couvrant le déséquilibre démographique, car ce n'est pas au nouveau système que cela doit incomber. En France, le Fonds de réserve des retraites est précisément destiné à traiter ce problème à partir de 2020. Mais, outre que ses dotations sont modestes, elles ont été érodées par la crise. Il faudra donc réfléchir à la raison d'être d'un fonds de réserve, à son financement ainsi qu'au moment de son utilisation.

Le COR a organisé en décembre un colloque sur la crise. Ses effets ont été terribles pour les régimes par capitalisation. Les conséquences sont surtout lourdes pour les personnes qui étaient à la veille de leur départ en retraite, les autres pouvant espérer un rattrapage au cours des années à venir. De ce point de vue, les régimes par répartition ont bien joué un rôle d'amortisseur social, mais ils ne sont pas pour autant sorti indemnes de la crise, le chômage ayant réduit notablement leurs ressources.

Le COR n'avait pas pour mission de travailler sur la question du financement du système et des cotisations, mais il est vrai que l'on se demande souvent s'il ne conviendrait pas de rechercher une autre assiette que les salaires. Jusqu'ici, nous avons jugé légitime d'asseoir les cotisations sur les salaires dans la mesure où la retraite est généralement perçue comme un salaire différé. Certains considèrent toutefois que cela nuit à la compétitivité des

entreprises. Il est en tout cas concevable que les mesures ayant trait à la solidarité soit financées autrement que par une cotisation sur les salaires. De ce point de vue, l'exemple du Fonds de solidarité vieillesse est en effet intéressant, monsieur Bur.

Il semble évident par ailleurs qu'un changement de système entraînerait nécessairement un bouleversement de notre architecture : on ne fera pas un véritable big-bang pour conserver les structures en l'état !

Je ne pense pas que nous actualiserons en avril les données démographique relatives à l'espérance de vie, à l'immigration et au taux de fécondité, tout simplement parce que l'INSEE et l'Institut national d'études démographiques ne devraient pas nous fournir de nouveaux éléments avant la fin de l'année. En revanche, nous tiendrons compte de l'évolution des variables économiques, comme le chômage et la productivité, ainsi que des variables réglementaires.

On peut analyser globalement l'espérance de vie, comme le font les Suédois, mais on peut aussi essayer d'apprécier de façon plus fine certains éléments comme la pénibilité. Pour le moment, on n'a rien trouvé et il faut que les partenaires sociaux ou le gouvernement s'y mettent : il n'est pas possible d'envisager l'allongement de la durée d'activité sans traiter de l'emploi des seniors et donc de la pénibilité.

Merci, monsieur Jacquat, d'avoir rappelé dans quel esprit travaille le COR. Sa crédibilité dépend de la qualité de ses travaux et de la liberté de ses débats et vous pouvez être assurés que je ne laisserai personne l'instrumentaliser. Nous n'avons pas voulu préciser combien de temps serait nécessaire pour mener à bien la réforme, mais l'ordre de grandeur est sans doute de quinze ans, comme vous l'avez indiqué.

**M. Denis Jacquat.** Je souhaite que l'on comprenne que même si l'on changeait de système, cela ne résoudrait pas le problème du déficit actuel.

**M. le président du COR.** Il ne me semble pas, madame Touraine, que le premier ministre ait désavoué le COR. Il a simplement constaté, au regard notamment de la position des partenaires sociaux, qu'il serait probablement difficile d'arrêter, d'ici la fin de l'année, une position de principe sur une réforme systémique. J'ai lu son appréciation comme une marque de réalisme. Pour ma part, en adressant notre rapport, je lui ai indiqué qu'il trouverait un certain nombre d'éléments au cas où une telle réforme serait menée.

Par ailleurs, vous avez eu raison d'insister sur la complexité du système actuel. Mais la perception de sa lisibilité peut varier. Ainsi, pour la CGT et pour FO, elle est surtout liée à l'existence d'un objectif du taux de remplacement. Pour d'autres, le manque de lisibilité se traduit par le fait que le salarié de 30 ou 40 ans n'a actuellement aucune visibilité quant à sa future retraite. Même si l'on a enregistré d'énormes progrès grâce à GIP *Info Retraites*, les salariés ne semblent guère convaincus que le système dégagera les ressources nécessaires pour qu'ils perçoivent une retraite.

Cela renvoie d'ailleurs à la question de M. Gremetz sur la solidarité intergénérationnelle. Celle-ci doit faire que les générations à venir n'aient pas le sentiment qu'elles cotisent pour des personnes qui vont bénéficier de bonnes retraites, mais qu'il n'y aura plus d'argent pour assurer les leurs. Il faut donc que le système leur donne des assurances en ce sens.

En effet, madame Touraine, le consensus social est fondamental et il fait aujourd'hui défaut en France sur la question des retraites. Le fait qu'aucune organisation n'ait contesté les éléments qui figurent dans notre rapport montre toutefois que la pédagogie progresse. Je constate que le consensus qui existe en Suède n'existe pas en France, même si, disant cela, j'ai conscience de me mêler de ce qui ne me regarde pas. En Suède, le consensus a plutôt résisté à la crise, mais au prix de quelques aménagements.

Peut-on intégrer l'espérance de vie dans le système en annuités ? C'est bien ce à quoi s'est employée la réforme de 2003 et c'est tout le sens du fameux ratio 2/3 - 1/3 appliqué en 2008. Mais, je pense que l'on doit aussi tenir compte de l'espérance de vie en fonction des catégories et des métiers.

A titre personnel, je considère que la pénibilité doit être gérée tout au long de la carrière au moyen de primes de pénibilité, de variations de la durée du travail ou de compensations diverses, mais qu'au moment de la retraite on ne doit retenir que les éléments de pénibilité dont on sait qu'ils ont un effet direct sur l'espérance de vie. Ce n'est pas facile, car on ne peut pas dire que l'ensemble d'une profession a une espérance de vie réduite. Les Suédois n'ont pas tenu compte de cela. Mais, je m'engage dans un domaine que le COR n'a pas étudié.

Il paraît très difficile, monsieur Prével, d'aller vers un régime universel. Nous avons présenté deux hypothèses, l'une verticale, l'autre horizontale. Nous avons envisagé l'hypothèse selon laquelle le régime de base intègre les fonctionnaires et l'on commence, semble-t-il, à évoquer la question de la convergence avec les non fonctionnaires. Il est évident que l'on ne peut pas changer de système, sans tenir compte de la situation des fonctionnaires.

Les partenaires sociaux qui ont en charge les régimes complémentaires les gèrent de manière rigoureuse, voire sévère pour les assurés, peut-être parce qu'ils se disent que le régime de base pourra plus facilement supporter des déficits... Si on devait fusionner les régimes, je ne sais pas comment se feraient la gestion et la gouvernance.

Nous avons évoqué la pension de réversion dans notre rapport de l'année dernière sur les droits familiaux. Les Français y sont très attachés et je constate que d'autres mécanismes de substitution étudiés précédemment sont difficilement envisageables.

Monsieur Gremetz, chaque pays a son histoire et ses spécificités et nous n'avons pas dit qu'il fallait faire comme les Allemands ou comme les Suédois. Simplement, nous avons décrit les expériences étrangères, afin de pouvoir, le cas échéant, s'en inspirer. On ignore souvent que dans le système suédois il y a, en plus du système par répartition, un système obligatoire par capitalisation avec des cotisations de 2,5 % et qu'il existe un mécanisme analogue en Allemagne.

Dans ce dernier pays, l'âge d'ouverture est de 63 ans et c'est l'âge d'accès au taux plein qui est de 67 ans. Les Allemands ont adopté un programme à très long terme, qui allonge chaque année la durée de cotisation d'un mois, puis de deux, pour passer à 67 ans entre 2011 et 2029.

**M. Yves Bur.** Est-ce la méthode à suivre ?

**M. Maxime Gremetz.** Non !

**M. le président du COR.** Je signale simplement que les Allemands ont procédé de la sorte dans un souci de lisibilité et de prévisibilité et que les Espagnols s'engagent aussi dans cette voie. C'est également ce que nous avons prévu, mais à court terme, entre 2008 et 2012.

**Mme Martine Carrillon-Couvreur.** Pour incontournable qu'apparaisse la réforme, on ne peut imaginer qu'elle n'apporte pas de réponse à la question de la pénibilité. Quels critères pourrait-on retenir pour réaliser cet objectif ?

En 2004, on a commencé à débattre du rapprochement entre les secteurs public et privé et l'on s'est interrogé en particulier sur la situation des femmes. Mais, on n'a pas apporté de réponse pour la majoration au titre des enfants. Cela paraît pourtant indispensable si l'on veut expliquer ce rapprochement à nos concitoyens.

Enfin, vous nous annoncez que certaines projections seront prises en compte ultérieurement, mais le COR a-t-il déjà réfléchi aux effets des interruptions de carrière et des emplois à temps partiels sur le niveau des pensions ?

**M. Georges Colombier.** S'agissant de l'augmentation du déficit, qui atteint désormais 10,77 %, vous avez semblé déplorer un défaut de pilotage. Pour ma part, il me semble que l'on ne pouvait pas prévoir que la crise prendrait une telle ampleur.

Je veux, par ailleurs, insister à mon tour sur l'indépendance et la crédibilité du COR, dont on peut utiliser les travaux sans crainte d'être contredit, comme je le constate dans les réunions auxquelles je participe.

En 2003, on avait laissé les partenaires sociaux traiter, au sein de chaque branche, la question de la pénibilité, en annonçant qu'à défaut le Gouvernement s'en chargerait. Mais ni les uns ni l'autre ne se sont acquittés de cette tâche et il faut désormais que chacun prenne ses responsabilités.

**Mme Valérie Rosso-Debord.** Le système en comptes notionnels permet-t-il la solidarité intergénérationnelle ?

**M. Dominique Tian.** Je constate que le rapport du COR a laissé de côté le système par capitalisation. Est-ce parce que la crise est passée par là ? Certains pays ont pourtant choisi d'aller vers une telle solution, n'auriez-vous pas pu au moins envisager une part optionnelle de capitalisation ?

Lorsque vous appelez à la simplification, à la rationalisation et aux économies, je crois discerner dans vos propos une certaine préférence pour le système notionnel. Mais que pensez-vous de l'idée, avancée dans une étude récente, d'une fusion des caisses, qui permettrait une économie de plusieurs centaines de millions d'euros ?

**M. Roland Muzeau.** Le rapport du COR fait référence à la notion d'équité. Or, cette dernière est pour moi très différente de celle d'égalité, certains jugeant équitables des situations patentes d'inégalité. Je pense en particulier à celle des femmes, confrontées à la difficulté d'effectuer une carrière pleine, à la précarité, au temps partiel, aux bas salaires, en particulier dans la grande distribution. Les écarts de retraite avec les hommes demeurent particulièrement importants et certains pensent qu'ils sont appelés à se creuser encore. Quel est, monsieur Hadas-Lebel, votre sentiment à ce propos ?

Que pensez-vous par ailleurs, toujours au regard de l'égalité, de la modification législative récente, relative à la majoration de durée d'assurance ?

**Mme Michèle Delaunay.** Je considère moi aussi que la lisibilité est absolument essentielle : chacun doit être informé non seulement de ce que sera sa retraite, mais aussi des possibilités de l'améliorer et de décider de l'âge de son départ.

Nous avons envisagé de prendre en compte la pénibilité au travers de l'espérance de vie. Cette solution paraît imparfaite parce que l'espérance de vie par catégorie dépend non seulement de l'exercice du métier mais aussi d'autres facteurs, comme la consommation de tabac par exemple, qui peuvent biaiser l'analyse. Ne conviendrait-il pas par ailleurs, au moment de la retraite, de continuer à prendre en compte la pénibilité comment elle l'a été au cours de la carrière, par un système de bonification de points ? Finalement, ne devrait-on pas considérer que cette prise en compte au cours de la carrière devrait aboutir à abolir les écarts d'espérance de vie ? Cela devrait être son but.

**M. Michel Issindou.** Vous semblez dire, monsieur Hadas-Lebel, qu'afin d'aller vers la pérennité, la lisibilité, la clarté et la solidarité intergénérationnelle, il est possible de recourir aux trois systèmes. Mais quel est selon vous celui qui répond le mieux à ces priorités ? Les résultats qui seraient obtenus en passant au système en comptes notionnels justifieraient-ils un tel changement ?

**M. le président du COR.** Plusieurs d'entre vous, notamment Mme Carrillon-Couvreur, m'avez interrogé sur la pénibilité. Utiliser pour en tenir compte un critère trop large risquerait de donner un avantage à des gens dont l'espérance de vie n'est pas réellement affectée. Si on prend un critère plus étroit, nous serons confrontés au fait que l'espérance de vie dépend certes de l'environnement du travail, mais également de facteurs génétiques et de l'hygiène de vie. Il n'est donc pas étonnant que les partenaires sociaux ne soient pas parvenus à se mettre d'accord et que le Gouvernement n'ait pas pris le relais. Le COR avait produit une étude en 2001, mais nous n'avons pas été chargés de ce sujet. Le rendez-vous des retraites nous donnera l'occasion d'en débattre à nouveau et il faudra bien faire quelque chose. M. Darcos a évoqué récemment l'idée d'un carnet de santé, qui rejoint le mécanisme de points bonifiés – par exemple pour le travail de nuit ou pour le travail en extérieur – évoqué par Mme Delaunay. Mais il ne sera pas facile de reconstituer les carrières sur ce point précis.

Mme Carrillon-Couvreur indique que si l'on décidait d'aligner le secteur public sur les conditions moins favorables du privé, en particulier pour le salaire de référence, le taux de remplacement, il faudrait retenir au profit des fonctionnaires le mécanisme le plus favorable de bonification au titre de la naissance d'un enfant.

**M. le président Méhaignerie.** Ce sont des éléments qui ne pèsent pas le même poids.

**M. le président du COR.** C'est vrai. Mais ce sera sans doute un des éléments de la négociation.

Cela m'amène à la question de M. Muzeau sur les modifications de la majoration de durée d'assurance. Nous n'avons pas traité ce sujet dans notre rapport parce que nous l'avions fait il y a un an et demi dans celui sur les droits familiaux. Pour moi, il ne s'agit pas ici d'équité mais d'un principe que je juge philosophiquement fondamental, celui de l'égalité entre les hommes et les femmes. Il n'y a lieu de faire aucune concession en la matière. Mais je constate que les juridictions européennes, en application d'une conception que je juge

anormale du principe d'égalité, se contentent d'examiner l'égalité formelle et considèrent ainsi que les hommes doivent avoir les mêmes droits que les femmes, sans se rendre compte des inégalités réelles dont ces dernières sont victimes et que M. Muzeau nous a rappelées : retraites de 40 % inférieures, carrières chaotiques, etc. Tant que l'on n'y a pas remédié, je ne veux pas entendre parler de l'égalité en faveur des hommes, car ce combat ne me paraît absolument pas prioritaire.

Lorsque M. Darcos m'a consulté cet été sur la mesure envisagée, j'ai donné un avis plutôt favorable, non pas parce que je l'appelais de mes vœux, mais parce qu'il fallait prendre le moins de risques juridiques possibles, afin d'éviter toute d'annulation ultérieure.

**M. Roland Muzeau.** Dans une société où le nombre de divorces est considérable, la solution trouvée est à nouveau défavorable aux femmes, surtout en cas de divorce conflictuel.

**M. le président du COR.** Les choses seront difficiles, mais il fallait hélas absolument montrer aux juges que les hommes avaient leur mot à dire.

Notre rapport de l'an dernier montrait clairement que, pour les nouvelles générations de femmes, la part que l'on peut attendre de leur retraite propre augmente par rapport aux droits sociaux et à la réversion. Mais le processus est long et, tant que ce rattrapage n'a pas abouti, ma position ne variera pas.

Je reviens à une question de Mme Carrillon-Couvreur : nous nous sommes aperçus avec surprise que le système en annuités n'était pas particulièrement favorable aux carrières interrompues, probablement en raison du calcul sur les 25 meilleures années.

Il est sans doute vrai, monsieur Colombier, qu'il y a un défaut de pilotage. Ce n'est pas par manque de volonté politique. Par exemple, s'agissant du transfert cotisation chômage/cotisation retraite, face aux difficultés, on a constaté qu'il était impossible d'agir, tout en n'ignorant pas que cela aurait des effets sur le déficit.

Le système suédois fait que chaque génération assume sa propre charge. Mais pour moi, la solidarité intergénérationnelle qu'a évoquée Mme Rosso-Debord c'est ne pas imposer aux générations futures le poids des problèmes que nous n'aurons pas su résoudre. Il est normal que la génération qui cotise une année donnée dégage des ressources au profit des retraités de la même année. Mais, on peut aussi se demander si nous assumons notre part du fardeau résultant du régime de retraite que nous nous attribuons à nous-mêmes.

Monsieur Tian, si nous n'avons pas traité de la capitalisation, c'est tout simplement parce que le Parlement nous avait uniquement demandé d'examiner les régimes par répartition. Nous mentionnons néanmoins, page 13 du rapport, l'existence de mécanismes d'épargne-retraite.

Lorsque nous nous étions penchés sur ce sujet en 2008, nous avons considéré qu'il fallait favoriser le développement d'un système par capitalisation à titre de complément d'un système principalement par répartition et qu'il fallait peut-être simplifier ses modalités. Nous avons également rappelé qu'il convenait d'éviter que cela ait pour effet de réduire l'assiette de la cotisation à la répartition.

Par ailleurs, nous n'avons pas évalué les économies que procurerait la fusion des caisses. Il faudra discuter avec elles le jour où l'on s'orientera vers une réforme du système

Vous avez eu raison, madame Delaunay, d'insister sur la lisibilité : il faut que les gens soient informés, en particulier des mécanismes de surcote qui font qu'en travaillant plus on a une meilleure retraite.

Monsieur Issindou m'a invité à faire ce à quoi que je me refuse depuis le début de cette audition, c'est-à-dire à prendre position en tant que président du COR sur le choix d'un système, ce que le Parlement ne nous a pas demandé de faire.

Néanmoins, il apparaît que le système en comptes notionnels présente un certain nombre d'avantages, en particulier celui de la clarté, à condition qu'il s'applique à tout le monde. Le principe de l'égalité actuarielle entre le montant des cotisations et celui des prestations est un principe séduisant, notamment parce qu'il permet de tenir compte de l'allongement de l'espérance de vie. Mais, il faut voir si les capacités et le consensus sont suffisants dans notre pays pour se tenir à la discipline que ce système implique.

**M. Michel Issindou.** L'Italie n'y est-elle pas parvenue ?

**M. Raphaël Hadas-Label.** Pour le moment, oui, mais Yves Guégano peut sans doute vous en dire plus.

**M. Yves Guégano, secrétaire général du COR.** L'ancien système italien était compliqué et relativement généreux et une transition très lente a été prévue. Il est donc impossible pour l'instant de dire si cela fonctionne, l'essentiel des pensions restant aujourd'hui servies selon l'ancien système.

Je souhaitais surtout revenir sur le système suédois. Les interrogations qui sont apparues récemment ne portent pas sur les comptes notionnels, mais sur le fait qu'il a été décidé de revaloriser les pensions par référence à l'évolution des salaires. Du coup, en période de crise, lorsque les salaires augmentent moins vite, cela a un effet direct sur la revalorisation des pensions. Qui plus est, les Suédois sont allés très loin dans les mécanismes automatiques d'équilibre, en ajoutant aux comptes notionnels un dispositif de comparaison entre les engagements à long terme du système de retraite d'une part, les cotisations des actifs et les réserves d'autre part. Dès lors que les projections montrent que les premiers vont être supérieurs aux secondes, la revalorisation non seulement des pensions mais aussi des droits en cours d'acquisition est revue à la baisse. Or, avec la crise financière, la valeur des réserves a fortement diminué. Les deux phénomènes se sont donc conjugués pour peser sur le montant des pensions, qui auraient dû diminuer de 4,5 % en valeur nominale. Afin de l'éviter, les Suédois ont décidé de lisser dans le temps les effets de la crise sur la valeur des réserves et sur les pensions ; ils ont également pris des mesures de compensation en faveur des petites retraites.

**M. Denis Jacquat.** Mais pour le moment, très peu de personnes bénéficient d'une retraite en comptes notionnels dans ce pays.

**M. le président du COR.** La génération née entre 1938 et 1954 commence à cumuler les deux dispositifs.

J'ajoute à ce qu'a dit Yves Guégano qu'au cas où les salaires n'augmentent pas d'au moins 1,6 %, les pensions ne sont pas revalorisées mais diminuées. Il s'agit donc d'un système assez féroce...

**M. Denis Jacquat.** Il est destiné à éviter les déficits.

**M. le président du COR.** Je ne suis pas d'assez près la vie politique suédoise pour savoir si ces événements ont provoqué une certaine agitation.

**M. Denis Jacquat.** Les représentants des syndicats nous ont dit que si une baisse était nécessaire, elle serait acceptée, mais Mme Touraine et moi-même, qui nous sommes rendus sur place, avons quelque doute à ce propos...

**M. le président Pierre Méhaignerie.** Merci beaucoup, monsieur Hadas-Lebel, à vous et à vos collaborateurs.

*L'audition est levée à douze heures quinze.*



## **Présences en réunion**

### **Réunion du mercredi 3 février 2010 à 10 h**

*Présents.* - M. Élie Aboud, Mme Edwige Antier, M. Jean Bardet, Mme Gisèle Biémouret, Mme Martine Billard, M. Yves Bur, Mme Martine Carrillon-Couvreur, M. Gérard Cherpion, M. Jean-François Chossy, M. Georges Colombier, M. Rémi Delatte, Mme Michèle Delaunay, M. Guy Delcourt, M. Vincent Descoeur, M. Jacques Domergue, M. Jean-Pierre Door, M. Dominique Dord, Mme Laurence Dumont, Mme Cécile Dumoulin, Mme Jacqueline Fraysse, Mme Cécile Gallez, Mme Catherine Génisson, M. Jean-Patrick Gille, M. Maxime Gremetz, Mme Anne Grommerch, Mme Danièle Hoffman-Rispal, M. Christian Hutin, Mme Monique Iborra, M. Michel Issindou, M. Denis Jacquat, M. Paul Jeanneteau, M. Régis Juanico, M. Guy Lefrand, Mme Catherine Lemorton, M. Jean-Claude Leroy, M. Céleste Lett, M. Michel Liebgott, M. Guy Malherbe, M. Jean Mallot, M. Pierre Méhaignerie, M. Pierre Morange, M. Philippe Morenvillier, M. Roland Muzeau, Mme Marie-Renée Oget, M. Étienne Pinte, Mme Bérengère Poletti, M. Jean-Luc Préel, M. Simon Renucci, M. Arnaud Robinet, Mme Valérie Rosso-Debord, M. Christophe Sirugue, M. Dominique Tian, Mme Marisol Touraine, M. Jean Ueberschlag, M. Francis Vercamer

*Excusés.* - Mme Marie-Christine Dalloz, M. Claude Leteurtre