

Colloque sur la réforme des retraites
La parole aux partenaires sociaux

**Intervention de M. René-Paul Savary, rapporteur « retraite »
de la commission des affaires sociales**

Un an de travaux sur la réforme des retraites au Sénat

Sénat, salle Clemenceau
Jeudi 21 mars 2019, 18 heures 15

Monsieur le président du Sénat,

Monsieur le Haut-commissaire,

Mes chers collègues, sénateurs et députés,

Mesdames et Messieurs,

Je suis heureux de pouvoir évoquer devant vous les travaux que la commission des affaires sociales mène depuis plus d'un an sur le projet de réforme des retraites.

C'est en effet en décembre 2017 que nous avons lancé cette mission : **la mission d'information sur les conditions de réussite d'une réforme systémique en France.**

Des sénateurs de tous les groupes politiques y participent régulièrement.

En 15 mois, la commission a contribué à lancer le débat national sur la réforme des retraites en organisant le colloque du 19 avril dernier pendant lequel le Gouvernement a annoncé le calendrier et la méthode de sa concertation avec les partenaires sociaux.

Nous avons également rendu compte en juillet dernier, avec Jean-Marie Vanlerenberghe, des **trois déplacements en Europe**, réalisés avec le Haut-commissaire. 10 enseignements ont été tirés de ces expériences étrangères de réforme systémique. La synthèse est dans votre dossier.

Depuis, nous avons réalisé plus de **cinquante auditions** avec l'ensemble des acteurs du monde de la retraite dont une grande partie est présente cet après-midi, je les en remercie : les représentants de presque tous les régimes de retraite et des caisses de professionnels libéraux, les partenaires sociaux, les directions des ressources humaines des entreprises sous statut et de nombreuses personnalités qualifiées.

C'est de l'ensemble de ces travaux dont je veux maintenant vous dresser le bilan en répondant, à mon tour, aux trois questions posées cet après-midi aux partenaires sociaux : **le monde de la retraite était-il demandeur d'une réforme systémique ? ; quelles sont les principaux espoirs qu'elle soulève ? ; quelles sont les principales craintes ?**

*

1) Première question : le monde de la retraite était-il demandeur d'une réforme systémique ?

La réponse est simple : non !

On pourrait y voir bien sûr l'expression d'une forme de **conservatisme** des acteurs du système de retraite qui n'auraient pas intérêt à une réforme systémique.

J'ai plutôt été frappé par le **sentiment d'injustice** que suscitait à leurs yeux le **diagnostic**, jugé **exagérément simpliste**, du Gouvernement sur le système de retraite. Et je différencie, parce que tous nos interlocuteurs l'ont fait, le discours du Gouvernement des documents de concertation produits par le Haut-commissaire.

• Non, les réformes passées ne relèvent pas du « bricolage », comme cela a été dit la semaine dernière lors du colloque à l'Assemblée nationale !

N'oublions pas que les réformes menées depuis 1993 ont permis de maîtriser la trajectoire des dépenses de retraite à l'avenir, alors qu'elles auraient dû exploser si rien n'avait été fait.

L'ensemble des acteurs s'accorde à dire que les réformes de 1993, 2003 et 2010 n'étaient pas des petites mesures et nous avons dit, en rentrant de nos déplacements à l'étranger, que la France n'avait pas à rougir de ce qu'elle avait réalisé en matière de réforme des retraites.

- **Non, un système qui compte 42 régimes n'est pas en soi injuste. C'est historique !**

Ne passons pas sous silence le mouvement de convergence engagé par la réforme de 2003 entre le public et le privé.

Il permet au comité de suivi des retraites de considérer qu'entre un fonctionnaire dit sédentaire et un salarié du privé, il n'y a pas de problème d'équité.

Des différences importantes demeurent avec certains régimes spéciaux c'est vrai, mais la **réforme de 2008** a engagé leur rapprochement avec le régime général.

Nous considérons au Sénat qu'il faudrait **accélérer cette convergence.**

- **Non, une réforme systémique ne stabilisera pas les règles du jeu, une fois pour toutes !**

Tous les acteurs ont souligné les faiblesses de pilotage du système actuel et les réformes à répétition sont anxiogènes. Mais personne ne peut croire, les exemples étrangers de réforme systémique le montrent, que la réforme systémique sera définitive.

Aucune réforme des retraites ne peut d'ailleurs l'être car, par nature, tout système de retraite est soumis dans le temps à des aléas économiques et démographiques qui obligent à des corrections pour l'adapter. Et c'est tant mieux !

Dans un système à rendement défini par points tel qu'envisagé, on ne peut pas s'engager à la fois à maintenir l'âge minimum légal de 62 ans et un niveau de pension garantissant le niveau de vie actuel des retraités ! Cela implique donc un choix de société qui peut évoluer dans le temps.

C'est donc avec **un certain scepticisme** que le monde de la retraite a appréhendé la réforme annoncée et sa justification d'un système plus juste et plus équitable. J'ai moi-même évolué au fil des auditions en prenant la mesure progressivement des difficultés qu'entraînerait le passage vers un système universel par points dans lequel chaque euro cotisé ouvrirait les mêmes droits.

La complexité du système de retraite est la conséquence de l'histoire sociale de notre pays et le reflet de la diversité des statuts socio-économiques.

La promesse d'un régime universel ne peut faire abstraction de ces différences. Il semble d'ailleurs d'ores et déjà acté que des spécificités demeureront dans le futur système, qu'il s'agisse d'un taux de cotisation plus faible pour les indépendants ou de règles plus avantageuses pour certains métiers actuellement concernés par des régimes spéciaux.

Ceci explique la forte réserve du monde de la retraite face à ce projet de réforme.

2) *Dans ce contexte, et c'est la deuxième question : quels espoirs soulève-t-il ?*

- Le diagnostic incontestable et partagé, c'est **celui d'une crise de confiance des Français dans leur système de retraite**, et particulièrement des plus jeunes.

Cette crise de confiance, qui est malheureusement loin de concerner uniquement les retraites, peut sembler **paradoxe dans ce domaine** alors que des réformes importantes ont été menées et que le niveau de vie moyen des retraités est comparable à celui de l'ensemble de la population.

Pourtant, beaucoup de nos concitoyens sont persuadés qu'ils auront une retraite moins élevée que leurs parents voire pas de retraite pour les plus jeunes.

Je crois ce problème de la confiance très difficile à résoudre et **je ne voudrais pas que les Français soient bercés d'illusions** avec un projet susceptible de ne faire que des gagnants.

La réforme systémique ne pourra pas rétablir seule la confiance : elle risque même au contraire de soulever des inquiétudes lorsqu'elle sera annoncée et que « *30 millions de Français prendront leur calculatrice pour comprendre les conséquences pour eux* », selon l'expression de Marisol Touraine lors du colloque de l'année dernière.

Profitions de cette réforme, et je rejoins en cela l'avis citoyen évoqué lors du débat de tout à l'heure, **pour faire la pédagogie de notre système de retraite actuel** et surtout **aborder en toute transparence** les questions qui comptent : **quel niveau de prélèvements pour financer les retraites ? Et surtout, si on ne change pas l'âge minimum légal, quel niveau de pension auront les futurs retraités ?**

J'y reviendrai.

- **L'autre espoir que porte cette réforme, c'est la remise à plat des dispositifs de solidarité, des droits familiaux et de leur financement.**

Le rapport du Sénat sur le fonds de solidarité vieillesse avait souligné l'extraordinaire complexité et instabilité du financement de la solidarité dans les retraites. Le débat sur les pensions de réversion a rappelé les nombreuses différences existant entre les régimes.

Que dire également de la solidarité interrégimes et du mécanisme de compensation démographique, compris que par de rares experts ?

Si elle devait se cantonner à une simplification du champ de la solidarité, la réforme des retraites serait déjà une véritable avancée.

- **Enfin, le troisième espoir évoqué lors des auditions tient à celui du service rendu à l'assuré, qu'une simplification de l'architecture du système, contribuerait à améliorer.**

Un autre rapport du Sénat sur le droit à l'information retraite et le développement des services de l'interrégime avait montré que beaucoup a déjà été fait pour offrir à tous les actifs, surtout ceux relevant de plusieurs régimes de retraite, une information consolidée sur leurs droits acquis et leurs perspectives de retraite.

Les grands chantiers en cours ouvrent des perspectives très ambitieuses pour les assurés.

Il en est ainsi de la **création du répertoire de gestion des carrières unique (le RGCU) qui devrait, dans un délai maintenant raisonnable, faciliter la demande unique de retraite en ligne ou la liquidation unique de la retraite pour l'ensemble des régimes d'un assuré.**

Ce projet capital doit être la future colonne vertébrale informatique du système de retraite. **Il faut donc saisir la dynamique de la réforme pour avancer sur ce chantier prioritaire.**

3) Dernière question : quelles craintes suscitent cette réforme parmi les personnes auditionnées ?

Elles sont nombreuses, vous l'imaginez bien, et diffèrent selon les acteurs. Deux points de crispation me semblent toutefois communs.

Le premier concerne **la garantie des droits individuels acquis en particulier pour les assurés dont les revenus seraient supérieurs au niveau de trois plafonds de la sécurité sociale**, retenu pour le futur système universel, alors que les régimes complémentaires couvrent aujourd'hui jusqu'à huit plafonds.

Le second touche **les réserves financières des régimes** dont le but est de garantir le versement des pensions mais dont l'éventuelle mutualisation devra respecter les conditions de leur constitution.

Au-delà de ces craintes identifiées, j'ai pu constater l'unanimité des acteurs à saluer la méthode retenue par le Haut-commissaire et son équipe. Tous ont apprécié à la fois leur qualité d'écoute, leur excellente technicité et la bonne progression des thèmes de concertation couvrant toutes les dimensions de la réforme.

Néanmoins, au regard de l'année écoulée, **j'identifie trois limites dans cette méthode :**

- la première limite, **c'est le décalage entre les décisions du Gouvernement en matière de retraite dans les deux dernières LFSS et le discours du Haut-commissaire.**

La réforme systémique ne devait pas être financière mais en réalité, dans les termes votés dans ces deux textes, **le rendement combiné de la hausse de la CSG sur les retraités, du gel des pensions en 2018 et de leur sous-revalorisation en 2019 et 2020 devait atteindre près de 8 milliards d'euros par an.**

Un rendement, certes inférieur, mais comparable à celui de la réforme de 2010 !

Nous verrons si le Gouvernement reprendra cette mesure de sous-revalorisation des pensions en 2020 finalement censurée par le conseil constitutionnel mais **ces décisions traduisent une réforme financière qui ne serait pas assumée ;**

- la seconde limite, c'est le **refus d'aborder frontalement la question de l'âge de départ à la retraite**, qui se pose avec d'autant plus de force dans un futur système par points où l'âge du taux plein disparaîtra.

Nos **déplacements en Europe** ont montré que l'âge minimum légal demeurerait le paramètre central des systèmes de retraite **à la fois pour assurer leur équilibre financier mais surtout un niveau de retraite suffisant pour les plus modestes.**

Je sais bien que ce sujet est sensible. **Dire la vérité aux Français sur la nécessité de prolonger l'effort entrepris par les précédentes réformes me semble être de nature à créer de la confiance si l'on se donne les moyens d'en débattre et de l'assumer.**

A législation inchangée, l'allongement de l'espérance de vie fera passer la durée moyenne passée à la retraite de 26 ans actuellement à 32 ans pour les générations nées dans les années 1990.

Cette durée est-elle soutenable dans un régime par répartition dans lequel les actifs seront moins nombreux et les retraites plus longues ?

- la troisième limite, **c'est le calendrier de la réforme**. Depuis un an et demi maintenant, le Haut-commissaire s'est beaucoup exprimé sur les **principes généraux de la réforme et sur le contexte politique et social dans lequel elle s'inscrit**. Il était nécessaire de fixer ce cadre général.

Il est désormais temps de nous en dire plus sur les modalités de mise en œuvre de la réforme, son périmètre exact, les conditions de la transition et les principes de gouvernance du futur système.

La concertation ne peut se résumer à une seule **phase d'écoute** mais doit également passer par une **période d'échange** sur la base d'une proposition faite par le Gouvernement.

Attention à ce que cette phase d'échange ne soit pas très réduite dès lors que le projet de loi sera présenté en Conseil des ministres.

Il serait dommage d'avoir à examiner dans l'urgence d'un calendrier parlementaire accéléré, dont le Gouvernement a la maîtrise, un texte emportant de tels changements pour nos concitoyens.

Voilà les quelques réflexions tirées de nos travaux dont je voulais vous faire part. Je vous remercie.