

# Le financement : fallait-il faire la réforme ? Quelles perspectives ?

BJT202y2

Table ronde présidée par Pierre Chaperon

**Pierre CHAPERON**

Senior Advisor, cabinet Galea

Avec la participation de

**Françoise KLEINBAUER**

Actuaire associée

Présidente de France Retraite

**Nicolas MARQUES**

Directeur général de l'Institut Molinari

**Bastien URBAIN**

Docteur en droit

Consultant au cabinet Ere conseils

Trois experts se risquent à répondre à ces questions difficiles et à s'attacher à faire les constats des événements des derniers mois, de l'actualité la plus récente et des perspectives à court et moyen terme. Ils réunissent bien plus que trois compétences pour éclairer le débat en leurs qualités de juristes, actuaires, économistes/politiques, praticiens au contact des entreprises et des personnes...

## Introduction

Le volet financier est forcément central dans la question d'une réforme des retraites dont Michel Rocard avait raison de dire, dès 1999, qu'elle était de nature à « faire sauter plusieurs gouvernements ».

Le processus d'adoption de la réforme, si chaotique, a péché par l'absence d'un diagnostic partagé pour que les acteurs, au-delà de leurs clivages politiques, puissent se faire un avis sur le point de savoir si la réforme était ou non nécessaire.

Encore hier (21 sept. 2023), et donc d'une façon bien tardive, une réunion s'est tenue dans les locaux du conseil d'orientation des retraites (COR) avec les meilleurs experts (les présidents du COR et du comité de suivi des retraites), un ancien fonctionnaire de Bercy et un homme politique de premier plan pour

essayer de clarifier la vision très différente qu'ils ont de l'équilibre (approximatif) ou du déficit (considérable) du système de retraite. Cette différence d'analyse – qui porte pour l'essentiel sur la façon de comptabiliser la charge financière des régimes du secteur public – demeure.

Cette incapacité collective des experts, des politiques, des syndicats à dégager un minimum de consensus pour éclairer collectivement la question en amont a été préjudiciable à l'ensemble du dossier et explique sans difficulté l'incompréhension de l'opinion publique.

Avec un peu d'introspection – et sans doute d'audace ! –, on pourrait tenter un parallèle avec la cacophonie intervenue dans le corps médical lors de l'épisode Covid. Si certains jugeront cette comparaison inadaptée et excessive, on pourra leur objecter que la crise pandémique présentait la grande difficulté d'un effet de surprise que n'avait pas la question des retraites !

Ce n'est qu'une fois convaincu de la nécessité ou non de la réforme que l'on peut déterminer la nature de celle-ci : faut-il prioriser le volet financier (réforme paramétrique) ou s'attacher davantage au volet organisationnel en privilégiant le souci de simplification et de lisibilité du système (réforme systémique) ?

Une réforme d'ensemble ne devait-elle pas viser à donner ou redonner une cohérence d'ensemble au

---

**NDLR** : Le cabinet Galea est un cabinet d'actuariat et de gestion des risques. Il intervient, tout particulièrement, dans le cadre du suivi des régimes de protection sociale (national, branches, entreprises...).

**France Retraite** intervient sur le marché de l'expertise retraite : aide à la gestion des fins de carrières pour les entreprises, aux démarches liées au départ en retraite pour les personnes.

**L'institut économique Molinari** est un organisme de recherche et d'éducation indépendant. Il développe une analyse des politiques publiques qui souligne l'importance de la liberté et de la responsabilité économique.

**ERE conseils** est un cabinet indépendant spécialisé dans les régimes de retraite obligatoire : accompagnement des particuliers, démarches administratives, stratégies d'optimisation de pension.

système ? Il n'est pas besoin d'être grand clerc pour considérer que la présente réforme aura davantage eu pour effet de contribuer à la perte de repère qu'à des clarifications.

## I. La nécessité de la réforme ?

**Pierre Chaperon : Pensez-vous qu'une réforme des retraites était nécessaire ?**

**Nicolas Marques :** Il ne fait guère de doute que réformer est nécessaire et qu'il aurait fallu l'expliquer correctement à nos concitoyens.

Avec 112 % de dettes explicites et 430 % de dettes implicites liées aux retraites, la France est en mauvaise posture.

Chaque année, des dépenses courantes sont financées en faisant appel aux marchés de la dette. Or, les marchés sont cruels et l'histoire n'a que trop montré que les États qui perdent la confiance de leurs créanciers sont contraints à des ajustements douloureux.

La réalité des déficits et la contrainte de la dette n'auraient pas dû être minimisées. La réforme ne pouvait être qu'un chiffon rouge dans l'opinion publique dès lors que l'on a laissé croire aux Français que le système de retraites était peu ou prou à l'équilibre.

Le prétendu équilibre décrit par le COR s'appuie sur un constat partiel. Il oublie les 55 milliards d'euros de subventions d'équilibre des retraites du secteur public (fonctionnaires, SNCF...)¹. Calculé de façon exhaustive, le déficit des retraites est de 2 % du produit intérieur brut (PIB) par an depuis 20 ans.

Ce sujet est maintenant bien documenté, au travers notamment du rapport du Haut-commissariat au Plan, mais ce diagnostic est tardif.

Il faudrait mettre sur la table la question du provisionnement des retraites des fonctionnaires (1 600 milliards d'euros), à l'image de ce que font la Banque de France ou le Sénat. Il faut restituer au budget du pays sa sincérité et surtout alléger le coût pour les contribuables. Par ailleurs, il faudrait diversifier le financement du système de retraite pour l'adapter à la baisse de la natalité.

**Bastien Urbain :** Réformer le système de retraite est une nécessité. Si les justifications comptables et financières sont régulièrement mises en avant, il convient d'insister également sur l'importance de rendre au système de retraite une cohérence normative².

Pour comprendre ce dernier point, il convient de garder à l'esprit que les modalités de fonctionnement et

de financement du système de retraite sont, au-delà de leur dimension technique, des règles conçues pour mettre en œuvre des principes spécifiques et pour concrétiser une vision politique définie.

Autrement dit, il existe un lien étroit entre les principes sur lesquels repose le système de retraite et son organisation administrative et financière.

Ces principes peuvent être regroupés en trois blocs :

1. Le système repose sur une forte logique contributive/assurantielle.

Cette assurance vieillesse a une nature professionnelle (elle a été conçue pour les travailleurs et leur famille) et est organisée sur un modèle corporatiste (les règles varient selon le statut et le secteur d'activité).

2. Une logique redistributive constitue le contrefort du système.

Il s'agit ici est de lutter contre les inégalités inhérentes à tout modèle contributif. L'objectif est, plus exactement, de prendre en compte un certain nombre d'aléas personnels/familiaux/professionnels qui réduisent la capacité contributive des assurés et qui, s'ils n'étaient pas compensés, généreraient plus de précarité chez les retraités.

3. Ces deux logiques sont traversées par des principes plus généraux, et notamment par celui d'équité.

L'équité est généralement définie par opposition à une stricte égalité des droits. L'objectif est de donner à chacun selon son « dû », son « mérite » présumé. L'équité se manifeste différemment en matière de retraite, selon que l'on se situe dans le cadre de l'assurance vieillesse *stricto sensu* ou dans une dynamique plus redistributive. Dans le premier cas, il s'agit de récompenser l'effort contributif (on donne plus à ceux qui cotisent plus). Dans le second, l'équité dicte de donner plus à ceux qui en ont le plus besoin.

De ces grands principes découle toute une organisation administrative et financière. Il existe notamment une dichotomie entre ce qui relève de la logique assurantielle et ce qui relève de la logique redistributive : d'un côté, l'assurance vieillesse est censée être financée par des cotisations et sa gestion confiée aux caisses de retraite. D'un autre côté, les dispositifs redistributifs devraient être financés par des prélèvements fiscaux et gérés par le fonds de solidarité vieillesse. Par ailleurs, les prélèvements sociaux devraient être proportionnels aux revenus, à l'inverse des impôts qui se prêtent davantage à la progressivité (pour accentuer leur visée redistributive). En outre, le système encourage les différences de traitement pour tenir compte des spécificités personnelles, familiales et professionnelles. Autrement dit, il accepte l'existence de conditions d'assurance différentes selon les régimes, et même au sein d'un régime. Enfin, la gestion du système de

1 N. Marques, *Retraites, mécomptes et déficits publics*, 2023, Institut économique Molinari. Repéré à <https://ltext.so/5BPZ67>.

2 B. Urbain, *Le système de retraite à l'épreuve de son financement*, LGDJ, 2019.

retraite a été pensée pour être confiée aux « intéressés », c'est-à-dire aux représentants des travailleurs (pour sa partie assurantielle) et aux représentants de la Nation (pour sa partie redistributive).

Ce lien entre les grands principes et l'organisation administrative et financière est actuellement distendu en raison notamment d'une hybridation financière constante (en 2022, seulement 64 % des recettes de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) proviennent de cotisations), d'un financement flou de certaines prestations mal définies (comme le minimum contributif), de cotisations qui n'ont jamais été proportionnelles aux revenus (du fait de l'existence d'un plafond et d'une politique de réduction de cotisations patronales sur les bas salaires) alors que certains impôts comme la contribution sociale généralisée le sont, de l'harmonisation constante des conditions d'assurance, etc.

De toute évidence, la récente réforme des retraites, loin de contribuer à la clarification d'une conception du système, aggraverait plutôt la perte de repères.

**Françoise Kleinbauer** : La question aurait dû être éclairée en amont de toute démarche pour construire un minimum de consensus. Une réforme des retraites est par nature douloureuse, impopulaire...

Les faits sont têtus et plus on prend de retard pour réformer, plus la potion est amère.

Il ne faut pas rester sur le seul côté « noir » de la réforme pour porter l'accent sur les quelques « rayons de soleil » qu'elle apporte, qui, clairement, n'ont pas été compris.

Il n'a par exemple guère été relevé que le report de l'âge se traduit mécaniquement par des acquisitions de droits supplémentaires au titre des périodes de poursuite d'activité, donc des pensions qui mécaniquement vont être en moyenne plus élevées. D'ailleurs, revers de la médaille, cette montée en charge progressive des droits nouveaux est un élément qui limite les « gains » financiers qui résultent du report de l'âge.

Des mesures compensatoires ont également été prises pour protéger les petites pensions et pour prévoir des possibilités de départ en retraite dans des cas dérogatoires.

Ainsi, dans le cadre des carrières longues, les périodes reconnues ont été élargies, notamment en permettant d'accepter jusqu'à un an d'assurance vieillesse des parents au foyer, ce qui est une excellente nouvelle pour les femmes, point relevé au quotidien sur les dossiers étudiés chez France Retraite.

Le fait de ne pas aligner les conditions de départ en invalidité sur les évolutions de l'âge légal a été un soulagement pour les assureurs qui avaient en mémoire

les surcoûts liés au provisionnement des rentes d'invalidité à la suite de la loi *Fillon* de 2010.

Il reste que les charges des régimes de prévoyance au titre de l'invalidité et de la santé ne manqueront pas de croître compte tenu d'une présence prolongée dans les contrats collectifs de seniors allongeant leur activité.

Comme l'ont montré les travaux du matin, autant qu'une réforme des retraites, la loi du 14 avril 2023 est une réforme de l'emploi des seniors.

La loi comporte des mesures visant à rendre plus attractifs les dispositifs de retraite progressive et de cumul emploi-retraite.

La retraite progressive est un dispositif qui présente des avantages considérables mais qui n'a, pour l'instant, guère connu le succès, notamment aussi parce que, jusqu'en 2022, il n'était pas ouvert aux cadres au forfait jours. Avantage considérable, la personne continue d'acquérir des droits au titre de la partie travaillée qui se traduisent par le recalcul des droits pour une seconde liquidation qui porte tant sur le régime de base (notamment, le taux de liquidation) que sur la retraite complémentaire (acquisition de points).

Le cumul emploi-retraite permet de reprendre une activité professionnelle, salariée ou non, et de cumuler les revenus de cette activité avec la pension de retraite de base et complémentaire.

Fait nouveau, la réforme des retraites de 2023 prévoit que l'activité reprise sera désormais productive de droits.

## II. La réforme vue du côté du régime complémentaire Agirc-Arrco

**Pierre Chaperon** : Quel regard posez-vous sur la réforme à l'aune de ce qui a été mis en place dans le régime complémentaire Agirc-Arrco ?

**Françoise Kleinbauer** : Le régime Agirc-Arrco<sup>3</sup> représente en montant financiers 25 % de la retraite en France. Si le système est complémentaire du régime de base, il n'en constitue pas moins une partie très significative de la retraite des salariés : un tiers de la pension globale pour un non-cadre, souvent près de deux tiers pour un cadre.

Il est notable que ce régime, piloté par les partenaires sociaux, fonctionne bien et qu'il a su traverser les multiples crises rencontrées depuis plus de 70 ans, en montrant sa capacité d'adaptation. Il dégage des excédents importants et a su constituer un matelas

3 J. Barthélémy et P. Chaperon, « La fusion Agirc-Arrco : laboratoire de la réforme », *Dr. soc.* 2018, p. 746 et 843.

de sécurité significatif avec des réserves financières de l'ordre de plus de 70 milliards d'euros.

Il a également mis en place des règles de vertueuses de « solvabilité » avec une règle d'or selon laquelle les réserves ne doivent jamais descendre en dessous d'un montant équivalent à six mois de prestations.

Les partenaires sociaux ont su, de la sorte, inventer un modèle nouveau qui conjugue répartition et assise financière.

**Bastien Urbain :** Les bons résultats financiers de l'Agirc-Arrco démontrent la pertinence d'une gestion paritaire et mettent en lumière, dans le même temps, les failles d'une gestion étatique, prétendument vertueuse.

Dans le cadre des négociations en cours, les partenaires sociaux qui gèrent l'Agirc-Arrco ont l'opportunité de faire profiter leurs assurés des bons résultats du régime.

Les solutions possibles touchent les différentes parties prenantes : suppression du coefficient de solidarité, revalorisation des pensions, réforme du cumul emploi-retraite, baisse des taux de cotisations et/ou du taux d'appel, etc.

Mais, bien au-delà de ces mesures techniques qui seront éclairées par le résultat de la négociation, la question est de savoir qui prioriser : les actifs ou les retraités ?

Et, au-delà encore, se pose la question de l'équité du système de retraite.

**Nicolas Marques :** Les partenaires sociaux ont montré, dans le cadre du pilotage de la retraite Agirc-Arrco qu'ils étaient des acteurs légitimes, capables de prendre des décisions difficiles et de s'inscrire dans le temps long.

Ce régime paritaire est une fusion inédite et réussie de deux traditions du XIX<sup>e</sup> siècle : l'auto-organisation ouvrière (sociétés secours mutuels) et les réalisations patronales (caisses d'employeur).

Au contraire, l'État n'a pas compris l'importance des leviers d'auto-responsabilité. Il s'est engagé à servir des retraites aux fonctionnaires, selon une logique de prestations définies en 1853. Il n'a rien fait depuis pour se doter d'une gouvernance efficace et financer les pensions promises sans déséquilibrer son budget.

Le débat autour des réserves constituées par le régime Agirc-Arrco est emblématique des difficultés de l'État à penser le temps long. Les réserves ont permis à l'Agirc-Arrco de faire face au choc du Covid-19 de 2020 et d'attribuer gratuitement des points retraite à des salariés qui ne cotisaient plus en raison de l'explosion du chômage partiel. L'État, qui, pour des raisons historiques, n'a aucune compétence en matière de gestion

de caisse de retraite, n'a jamais compris qu'il n'y a pas de répartition solide sans réserves significatives.

Par comparaison, aux États-Unis, le gouvernement a compris, dès 1937 avec Franklin Roosevelt, qu'il fallait protéger la répartition en plaçant en réserve des capitaux. La répartition américaine a aujourd'hui mis de côté 13 % du PIB, ce qui représente deux ans de prestations. Dans des pays aussi divers que la Suède ou le Japon, on trouve des niveaux encore plus significatifs de réserves, avec un tiers du PIB placés, représentant trois ans de prestations retraite.

En France, le régime général (CNAV) a été conçu sans réserves. Le fonds de réserve des retraites a été vidé par l'État pour financer autre chose que des retraites (dette sociale, déficits de la branche maladie...). Pourtant, il a rapporté 11 milliards d'euros depuis 2011 et aurait fait gagner 6 fois plus s'il avait été alimenté comme prévu. La seule institution financière liée à la protection sociale que l'État a fait grossir plus vite que prévu est la caisse d'amortissement de la dette sociale. Créée en 1996 pour amortir 20 milliards sur 13 ans, elle est endettée à hauteur de 136 milliards 27 ans plus tard.

### III. Les perspectives

**Pierre Chaperon :** Quelles pistes d'amélioration du système envisagez-vous ?

**Nicolas Marques :** Il est indispensable, pour assurer la soutenabilité des retraites, que l'État provisionne la « dette implicite » liée aux retraites des fonctionnaires et qu'il encourage la généralisation de l'épargne retraite collective.

S'agissant des retraites publiques, le provisionnement des retraites des agents fonctionnaires et agents publics doit être engagé sans attendre. Le provisionnement, employé avec succès depuis le XIX<sup>e</sup> siècle par la Banque de France et le Sénat français, permet de dégager des économies significatives qui soulagent les comptes publics et le contribuable<sup>4</sup>.

S'agissant des retraites du secteur privé, il faut généraliser la capitalisation collective. Pour limiter les effets de la baisse des naissances, il faut épauler notre système de répartition avec une dose de capitalisation généralisée. C'est ce qu'ont fait nombre de pays de l'organisation de coopération et de développement économiques. Tous régimes confondus – privé et public –, ils ont en moyenne placé 81 % de leur PIB pour financer les retraites, contre 8 % en France.

La loi *PACTE* a contribué au développement de cette épargne retraite, mais celle-ci ne couvre pas tout le monde. On a aujourd'hui un monde à deux vitesses.

<sup>4</sup> N. Marques, *Provisionner pour économiser sans rogner les retraites, l'exemple du Sénat*, 2023, Institut économique Molinari. Repéré à : <https://lex.so/FfLeAH>.

Des salariés (plan d'épargne retraite (PER) collectif, PER obligatoire) et tous les fonctionnaires (régime de retraite additionnelle de la fonction publique) bénéficient de capitalisations collectives très performantes.

Le reste des actifs n'épargne pas pour la retraite ou le fait dans des conditions moins performantes (PER individuel, absence d'abondement de l'employeur...).

Ces différences vont générer une hausse des inégalités patrimoniales.

C'est pourquoi l'institut Molinari et l'association CroissancePlus proposent de généraliser la capitalisation collective, en complément de la répartition<sup>5</sup>.

C'est le meilleur service que l'on puisse rendre aux actifs comme aux retraités, au financement de la croissance et des grands chantiers d'avenir (transition énergétique...).

**Bastien Urbain :** La première étape serait de redéfinir les principes directeurs du système de retraite, son cap.

Est-ce qu'on est toujours en phase avec la logique contributive, corporatiste et équitable de 1945 ? Si oui, il est tout à fait possible de remettre l'organisation administrative et financière en phase avec cette approche en déplaçant les cotisations, en revenant sur les politiques de réduction/exonération de cotisations patronales (politiques qui, au demeurant, semblent relativement inefficaces en termes de création d'emplois), ou encore en s'appuyant sur le droit du travail pour rendre effectif le principe d'égalité salariale hommes/femmes (l'alignement du salaire des femmes sur celui des hommes aboutirait à une augmentation des recettes sociales) et pour lutter contre le « travail dissimulé » de travailleurs indépendants qui se rémunèrent sous forme de dividendes (non soumis à cotisations) pour s'assurer de manière individuelle via des produits d'épargne.

Mais il est également possible d'acter le passage à un système plus redistributif, universaliste, et fondé sur une plus grande égalité en droits.

Dans ce cas, les modalités de fonctionnement et de financement du système seront totalement différentes. Il s'agirait cette fois de développer la fiscalisation et l'étatisation du système, d'harmoniser les règles entre les régimes et à l'intérieur des régimes, etc.

Cette redéfinition des principes et des règles de financement est une condition *sine qua non* au rétablissement de la confiance dans le système de retraite. Or, ce système est fondé sur une forte solidarité intergénérationnelle. Il a besoin de confiance pour perdurer.

La réforme de 2023 est passée à côté de tous ces enjeux juridiques/normatifs/systémiques pour se concentrer sur des mesures techniques et paramétriques qui s'avèrent, en outre, insuffisantes pour garantir la pérennité financière du système de retraite.

**Françoise Kleinbauer :** La réforme n'a pas simplifié notre système de retraite que nos concitoyens jugent déjà compliqué et peu lisible.

Il est urgent de cesser d'empiler les réglementations du mille-feuille retraite.

Il est également important de ne pas penser régler, au travers de réforme du système de retraite, des problèmes de sociétés. La question de la retraite des femmes est une bonne illustration.

Les retraites des femmes ont, en moyenne, un niveau 40 % inférieur à celui des hommes. Cette situation est largement le reflet des écarts de rémunération qui peuvent exister dans le cadre des déroulements de carrières pour chacun des sexes.

Loin de compenser ces écarts, la réforme pénalise encore davantage les femmes. Elles seront en effet davantage impactées que les hommes par les mesures de recul de l'âge de départ en retraite : + 7,3 mois contre 4,6 mois.

<sup>5</sup> Institut économique Molinari et CroissancePlus, *Pour une réforme des retraites qui réponde aux enjeux français - Compétitivité, emploi, innovation avec la capitalisation pour tous*, 2021. Repéré à : [https://ext.sol/-NS1\\_v](https://ext.sol/-NS1_v).

# BULLETIN JOLY TRAVAIL

ACTUALITÉ DU DROIT SOCIAL

## À LA UNE

### DOSSIER

**La réforme des retraites : impacts, objectifs et perspectives** → PAGE 44

Sous la coordination scientifique de Dominique **ASQUINAZI-BAILLEUX** et Jessica **ATTALI-COLAS**

### CONTRAT DE TRAVAIL

**Salariés éloignés de leur lieu de travail : la cour d'appel confirme  
la prise en charge des frais de transport** → PAGE 3

Anne **VINCENT**

**Du bon usage au travail du téléphone portable personnel  
à des fins personnelles** → PAGE 6

Mathilde **CARON**

# SOMMAIRE

## CONTRAT DE TRAVAIL

BJT202x5 • <b>Salariés éloignés de leur lieu de travail : la cour d'appel confirme la prise en charge des frais de transport</b>	3
Anne VINCENT – CA Paris, 14 sept. 2023, n° 22/14610	
BJT202w8 • <b>Du bon usage au travail du téléphone portable personnel à des fins personnelles</b>	6
Mathilde CARON – CA Versailles, 11 mai 2023, n° 21/02228	
BJT202w5 • <b>Chronique Contrat de travail</b>	10
Sébastien RANC et Alexandre CHARBONNEAU	

## RELATIONS PROFESSIONNELLES

BJT202x0 • <b>Chronique Relations professionnelles</b>	21
Gwenhaël FRANÇOIS et Arnaud LUCCHINI	

## CONTENTIEUX SOCIAL

BJT202y9 • <b>Chronique Contentieux social</b>	33
Marion GALY et Vincent ORIF	

## DOSSIER

BJT202x6 • <b>LA RÉFORME DES RETRAITES : IMPACTS, OBJECTIFS ET PERSPECTIVES</b>	44
Sous la coordination scientifique de Dominique ASQUINAZI-BAILLEUX et Jessica ATTALI-COLAS	
BJT202x7 • <b>Retour sur une réforme typique au parcours atypique</b>	45
Antoine PHILIPPON	
BJT202y5 • <b>Réactiver les politiques de vieillissement actif, sans prise en compte des expériences antérieures</b>	49
Christophe WILLMANN	
BJT202y0 • <b>Réforme des retraites : incidences sur les charges sociales et sur les régimes de protection sociale complémentaire</b>	54
Olivier ANFRAY	
BJT202y2 • <b>Le financement : fallait-il faire la réforme ? Quelles perspectives ?</b>	59
Table ronde présidée par Pierre Chaperon Pierre CHAPERON, Avec la participation de Françoise KLEINBAUER, Nicolas MARQUES et Bastien URBAIN	
BJT202y1 • <b>Discussion autour de l'objectif d'équité et de solidarité de la réforme des retraites</b>	64
Dominique ASQUINAZI-BAILLEUX, Jessica ATTALI-COLAS et Vincent ROULET	