

Note d'objectifs pour la délégation paritaire permanente des retraites

Le 17 janvier dernier, le Premier ministre a souhaité confier aux partenaires sociaux la responsabilité de proposer des mesures visant à améliorer le système de retraite et à rétablir son équilibre financier.

Cette démarche s'inscrit dans la volonté de dépasser l'importante contestation suscitée par la réforme de 2023 et illustre la légitimité des partenaires sociaux pour construire un compromis social dans un contexte caractérisé par une multiplicité de crises (sanitaire, énergétique, géopolitique et climatique).

Dans ce contexte nous, partenaires sociaux, nous engageons résolument à négocier jusqu'à l'été des évolutions du système de retraite qui, en cas d'accord général ou partiel, seraient présentées aux pouvoirs publics pour traduction dans l'ordre juridique adéquat. Nous rappelons notre attachement à ce que l'équilibre d'un potentiel accord soit strictement respecté par les pouvoirs publics.

Rétablir l'équilibre du système (1) et assurer son maintien dans le cadre d'un pilotage pérenne (2) sont des conditions indispensables pour adapter et améliorer les dispositifs de solidarité qu'il contient, tout en élargissant les débats actuels sur les paramètres d'âge et de durée nécessaires au départ en retraite (3).

1. Réformer sans rétablir l'équilibre du système est inutile

Le principe de la retraite par répartition et son corollaire, la solidarité intergénérationnelle font l'objet d'un large consensus, rappelé à l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale, qui dispose que « la Nation réaffirme solennellement le choix de la répartition au cœur du pacte social qui unit les générations ».

Ce pacte ne peut néanmoins être respecté que s'il est accompagné d'un impératif de soutenabilité financière. La durabilité d'un système en répartition suppose que, s'il entre en déficit pour des raisons démographiques ou économiques, les voies et l'horizon du retour à l'équilibre soient prévus.

Après un excédent en 2023, le récent rapport de la Cour des comptes constate des projections dégradées dès 2024 et une nette détérioration de la situation financière à l'horizon 2045, malgré la réforme de 2023. C'est ainsi que la projection de déficit à un horizon proche est estimée à 6,5 Md€ en 2030, dont 4,9 Md€ pour les seuls régimes de retraite, de base et complémentaire, du secteur privé (cf. graphique 1).

Le rétablissement de cet équilibre est une nécessité mais son maintien à moyen terme suppose que soit définie une méthode de pilotage pérenne (cf. partie 2), d'autant plus que les effets produits par les ajustements d'un système de retraite se produisent dans le temps long.

Assurer la soutenabilité financière du système de retraite est d'autant plus difficile dans le contexte actuel des finances publiques et d'incertitudes macroéconomiques. Quels que soient les efforts à consentir à court et moyen termes pour redresser la trajectoire des régimes de retraites, ceux-ci devront être partagés, entre les différents leviers de pilotage et entre les différentes parties prenantes au système.

Outre des raisons d'équité, un motif d'acceptabilité préside à ce partage des efforts pour assurer la pérennité d'un système qui concerne l'ensemble de la société. Ces efforts doivent également tenir compte des contraintes applicables aux différents leviers de pilotage, notamment en matière de compétitivité économique, ainsi que des interactions avec les autres politiques publiques de protection sociale. Ajuster le financement du système de retraites invite à réinterroger de manière plus large le financement de la protection sociale. Nous souhaitons rappeler le besoin d'articuler, voire d'ajuster, le financement de la protection sociale pour en assurer l'efficacité et la soutenabilité.

Enfin, dans un objectif de diversification des sources de financement, nous pourrions questionner, sans préjuger des conclusions, l'opportunité et la faisabilité de développer les outils de retraite par capitalisation dans un système dont le fondement doit demeurer la répartition.

2. Le système de retraite a besoin d'un mécanisme de pilotage qui assure son évolution à moyen et long termes

Même s'il n'est pas possible de préjuger de l'issue des travaux, nos échanges pourraient esquisser les fondements d'un pilotage pérenne – sur une base périodique – du système de retraite. Les partenaires sociaux y prendraient toute leur part, en lieu et place de la succession de réformes d'initiative gouvernementale intervenues entre 1993 et 2023. Ces réformes visaient le retour à l'équilibre financier du système sans en garantir la soutenabilité.

Or, le principe de soutenabilité du système de retraite n'est pas défini. Contrairement aux partenaires sociaux qui ont élaboré en 2015 à l'occasion de la fusion de l'AGIRC et de l'ARRCO une « règle d'or » selon laquelle le régime est piloté par les réserves, le législateur n'a pas défini la soutenabilité pour l'ensemble du système.

Par ailleurs, il n'existe pas de consensus autour d'objectifs non financiers nécessaires au pilotage d'un système de retraite ayant pour principe l'équité intergénérationnelle comme intra-générationnelle. Il apparaît nécessaire, pour guider les décisions à prendre, de forger un consensus, notamment sur la juste cible de répartition des gains d'espérance de vie entre travail et retraite, de taux de remplacement du revenu d'activité au moment du départ à la retraite ou de niveau de vie relatif des retraités par rapport aux actifs.

En l'absence de définition de la soutenabilité comme des cibles non financières que le pays entend se fixer, les outils dont disposent les pouvoirs publics apparaissent insuffisants, à la fois pour piloter le système et pour informer l'opinion publique et la rassurer quant à sa pérennité. Le Conseil d'orientation des retraites (COR), créé en 2000, réalise certes un travail remarquable pour documenter les différentes caractéristiques d'un système complexe ; il a également pour mission d'établir des projections à 50 ans en fournissant au Comité de suivi des retraites (CSR), créé par la loi de 2014, des éléments permettant d'apprécier à 25 ans la solidité du système. Néanmoins, il faut compléter et enrichir le pilotage pour que trois enjeux soient pris en compte :

- ◆ Le champ que l'on se fixe pour exercer ce pilotage : les membres de la délégation paritaire soulignent que leurs discussions et les accords qu'ils pourront dégager ont pour visée le champ des salariés du secteur privé. Ils ont néanmoins pleinement conscience que les accords qu'ils pourront trouver constitueront, pour les paramètres de calcul de la retraite communs aux différents régimes depuis la loi de 2003 (âge, durée, décote et surcote notamment), une référence importante pour l'évolution des règles de l'ensemble des assurés ;
- ◆ Les organes de gouvernance articulant démocratie sociale et démocratie politique : hormis pour les régimes complémentaires, aucune instance comprenant les partenaires sociaux n'est décisionnelle en matière de retraites. Les modalités de prise de décision, leur transcription juridique, et la place laissée aux partenaires sociaux doivent être établies ;

- ◆ Les instruments de pilotage permettant d'atteindre les objectifs financiers et non financiers du système. Des indicateurs de pilotage semi-automatique peuvent également être envisagés, comme ceux mis en place par les partenaires sociaux dans la gestion des régimes de retraite complémentaire du secteur privé (notamment à titre d'illustration, la disponibilité systématique de six mois de réserves de prestations).

3. Le débat actuellement concentré sur les paramètres d'âge et de durée doit s'élargir en tenant compte des différents mécanismes de solidarité et de l'emploi

La réforme de 2023 continue de faire débat dans l'opinion publique et les partenaires sociaux ne sauraient éluder la question d'éventuels aménagements et améliorations en examinant les points suivants :

3.1. Les paramètres d'âge et de durée

Nous ne pouvons détourner notre attention de l'âge effectif de départ à la retraite, qui est la principale question de notre système. Depuis 1993, le système de retraite est piloté en utilisant alternativement le levier de l'âge et celui de la durée ou, dans la dernière réforme, les deux leviers en même temps.

3.2. Les mécanismes de solidarité

S'ils constituent des dispositifs incontournables d'un système de retraite (cf. partie 2), les mécanismes de solidarité ne peuvent être durables, incontestés et efficaces que s'ils s'inscrivent dans un cadre d'équilibre global des régimes. Aujourd'hui, les dispositifs de solidarité existants réduisent certes significativement les inégalités¹ mais ils sont parfois méconnus et peu compris par l'opinion publique quant à leur impact.

Dans le cadre de l'équilibre financier du système de retraite, les membres de la délégation paritaire s'engagent à ce que des voies de progrès puissent être réalisées sans refonder totalement le système :

- ◆ Pour une meilleure prise en compte de l'usure professionnelle et la pénibilité dans un objectif de prévention ou de reconnaissance et de réparation ;
- ◆ En faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, qui demeure l'un des enjeux majeurs assignés à notre système de retraites, même si les principaux leviers en la matière consistent à agir en cours de carrière, à la source de ces différences de traitement. Le système de retraites joue déjà un rôle significatif en matière de redistribution entre femmes et hommes et doit continuer à prendre sa juste part dans ce défi de l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. En tenant compte des enseignements des travaux en cours d'achèvement au sein du conseil d'orientation des retraites, les partenaires sociaux réfléchiront à des évolutions dans ce domaine.

¹ Le rapport inter décile qui mesure l'écart entre ce que gagnent les 10 % les plus riches et les 10 % aux revenus les plus faibles qui est de 5,85 pour les cumuls de salaires n'est plus que de 4,10 pour les pensions de retraite.

3.3. L'emploi

L'amélioration du taux d'emploi, notamment des jeunes et des seniors constitue un enjeu majeur en termes de financement du système de retraite. Le taux d'emploi des seniors ne peut être naturellement dissocié des évolutions apportées aux règles de passage en retraite et constitue une opportunité pour nos systèmes de retraite, dans la mesure où son élévation peut permettre un assouplissement de la contrainte financière globale notamment via l'amélioration de la situation économique.

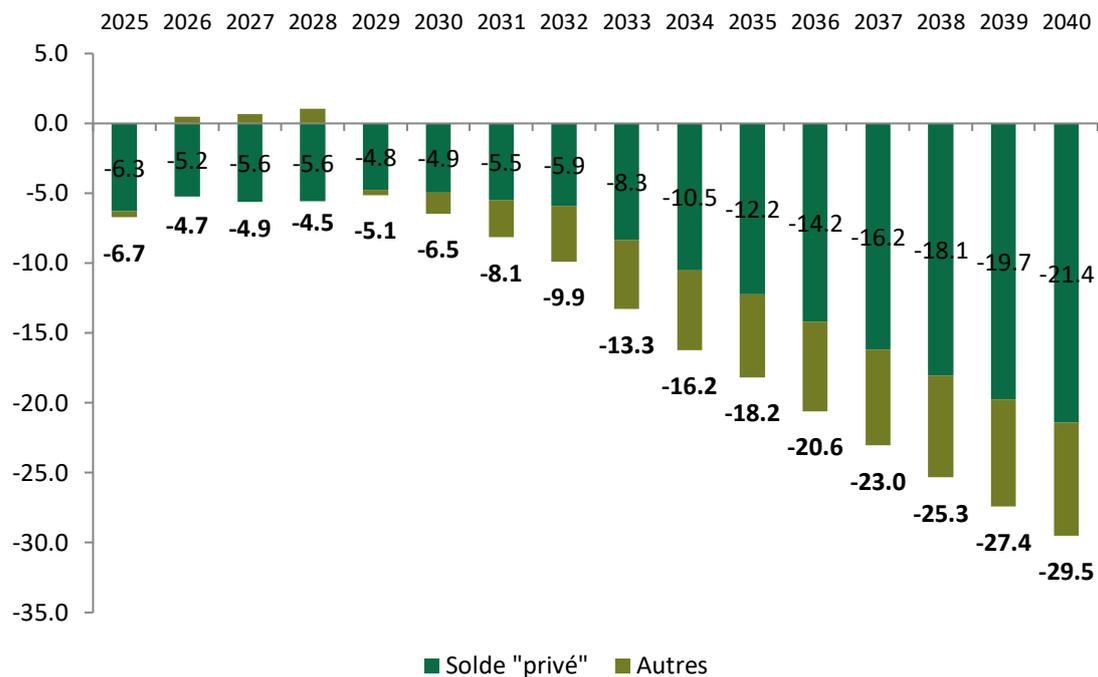
Les partenaires sociaux attendent dans ce domaine une transposition législative et réglementaire la plus rapide et fidèle possible de l'accord national interprofessionnel du 14 novembre 2024 sur les salariés expérimentés. Ils se pencheront par ailleurs dans le cadre des travaux de la délégation sur de possibles améliorations complémentaires à y apporter.

Tableau 1 : Calendrier de travail amendé

Séances	Thèmes de la discussion
27 février	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Retour sur la mission « flash » de la Cour des comptes présentée le 20 février ; ▪ Discussion du programme de travail ; ▪ Implication de l'objectif de soutenabilité financière pour les travaux de la DPP.
6 mars	<u>Age, durée et retraite :</u>
13 mars	<ul style="list-style-type: none"> ▪ État des lieux et projections ; ▪ Emploi des seniors ; ▪ Carrières longues.
19 mars	<i>Format spécifique : réunion relative à la fonction publique</i>
20 mars	Prise en compte de <u>l'usure professionnelle</u> /de la pénibilité par le système de retraite
27 mars	
3 avril	<p><u>Les mécanismes de solidarité :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ L'égalité femmes/hommes ; ▪ Les droits familiaux et conjugaux. <p><u>Discussion de la note sur les objectifs de la négociation</u></p>
10 avril	Présentation du rapport de la Cour des comptes sur les effets de la réforme sur l'emploi et la compétitivité
17 avril	<p><u>Financement</u> – Séance 1 : état des lieux et évolutions</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Financement de la protection sociale ▪ Cotisations et fiscalité (entreprises, actifs et retraités) ; ▪ Sources alternatives de financement ; ▪ Impact d'engagements provisionnés.
23 avril	<i>Format spécifique : réunion relative à la fonction publique</i>
24 avril	<u>Financement</u> – Séance 2
30 avril*	<p><u>Le pilotage :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Horizon et métrique permettant d'apprécier la soutenabilité financière ; ▪ Circuits de financement des régimes ; ▪ impact sur la gouvernance du système et ses institutions.
7 mai*	<i>Pas de séance</i>
15 mai	<u>Le pilotage</u> – Séance 2
21 mai	<i>Format spécifique : réunion relative à la fonction publique</i>
22 mai	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bilan de la DPP ; ▪ Thèmes supplémentaires éventuels ;
28 mai*	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Discussions supplémentaires sur des travaux retardataires ; ▪ Rédaction d'un relevé d'échanges actant les points d'accords généraux ou partiels.

Source : MAR.

**Graphique 1 : Trajectoire du solde retraite sous-jacente au rapport 2025 de la Cour des comptes
(scénario 0,7 % de productivité, 7 % de chômage)**



Source : MAR, d'après les projections du COR. Note : le solde « privé » représente l'agrégat des soldes de la CNAV, du FSV, de la MSA pour les salariés agricoles et de l'Agirc-Arrco.