

**CONFERENCE DE DOMINIQUE LIBAULT SUR LE THEME
« LE BILAN DES REFORMES DES RETRAITES »**

Arnauld d'Yvoire

Dominique Libault, vous êtes le Directeur de l'Ecole nationale supérieure de la Sécurité sociale. Vous avez créé l'Institut des Hautes Etudes de la Protection sociale. Vous êtes vice-président du Haut Conseil du financement de la Protection sociale. Vous avez donc toutes les qualités requises pour nous parler ce soir du bilan des réformes de retraite.

Vous êtes ici devant des personnes qui s'intéressent à l'ensemble de la Sécurité sociale, qui s'intéressent donc aussi à la prévoyance complémentaire, et l'on pourra peut-être faire des incursions dans d'autres domaines que vous connaissez tout aussi bien, notamment les complémentaires maladie.

Je vous laisse nous parler des réformes que vous avez directement, je n'ose pas dire faites, mais dont vous avez été la cheville ouvrière : la réforme de 2003, qui pour la première fois a touché la fonction publique, la réforme de 2008, qui concernait pour la première fois aussi les régimes spéciaux, et la réforme de 2010 qui pour la première fois a osé toucher à l'âge de la retraite.

Dominique Libault

Il me semble intéressant de revenir sur ces 25 à 30 ans de réflexion autour de la réforme des retraites. J'ai vécu toute cette période de très près : j'étais au cabinet de Simone Veil en 1993, au moment de la première réforme des retraites, puis j'ai été Directeur de la Sécurité sociale entre 2002 et 2012. En 2014, même si mon apport a été plus modeste, j'ai participé à la commission de Yannick Moreau pour préparer la réforme de Marisol Touraine.

Le sujet des retraites peut sembler simple au premier abord, plus simple que l'assurance maladie par exemple, dans la mesure où il comprend trois éléments principaux : les ressources que l'on met dans le système, les conditions d'exigibilité pour obtenir une pension et la manière dont on calcule cette pension. En réalité, lorsque l'on fait jouer l'un ou l'autre de ces facteurs dans le temps, on peut obtenir des effets très différents en fonction des générations. Même en disposant des études du COR, en s'appuyant sur les nombreux documents produits par la Drees, la Cnav et l'Insee, se prononcer sur les effets des réformes des retraites n'est pas chose aisée. Il faut donc être extrêmement prudent dans les analyses que l'on fait, et plus prudent encore si l'on fait des projections.

1 - Je vous propose d'évoquer dans un premier temps l'enchaînement des réformes et de voir quel enseignement méthodologique on peut en tirer.

2 - J'évoquerai ensuite les impacts des réformes : les impacts financiers d'abord, avec la question de la soutenabilité des régimes ; les impacts en termes d'équité ensuite, et enfin les autres impacts sur le « paysage » des retraites.

3 - Dans un troisième temps, j'analyserai les critiques généralement portées sur ces réformes. Vous verrez que je ne les reprends pas à mon compte, ce qui ne veut pas dire pour autant qu'il ne resterait plus rien à faire en matière de réforme des retraites.

I - 1983-2014 : l'enchaînement des réformes

a) Rappel chronologique

1983 : la retraite à 60 ans

Pour expliquer la réforme des retraites en France, il faut partir de 1983 et de la retraite à 60 ans. Cette réforme a en quelque sorte construit le paysage français de la retraite. Agir sur l'âge de départ était un choix fort du Président de la République François Mitterrand, avec une volonté de générosité. En termes de justice sociale, si l'objectif avait été d'agir en faveur de ceux qui avaient commencé à travailler très tôt, à 14 ans par exemple, et qui avaient une durée de cotisation très longue - et c'était bien l'objectif lorsque l'on écoute les discours de l'époque de François Mitterrand et du premier ministre Pierre Mauroy - le gouvernement aurait pu faire une réforme qui agissait sur la durée de cotisation. Il a fait le choix d'une réforme sur l'âge, qui bénéficiait autant aux cadres qu'aux ouvriers et aux employés, car c'était un choix politique, un marqueur fort du nouveau gouvernement.

Pour autant, la réforme de 1983 n'a pas constitué une rupture si importante avec le passé. Elle a pris la suite d'une réforme mise en place par Valéry Giscard d'Estaing et Raymond Barre après la crise de 1974 et qui s'appelait la « garantie de ressources ». Cette réforme visait déjà à faire sortir les seniors du marché du travail, avec cette différence qu'elle n'était pas du tout financée par le système de retraite.

Bien avant la retraite à 60 ans, on était donc déjà dans un système où la France commençait à actionner le levier du départ précoce des seniors à la retraite. On estimait, pouvoirs publics de droite et de gauche confondus, que ce n'était pas une mauvaise idée pour gérer le problème du chômage.

1991 : le rapport sur les retraites demandé par Michel Rocard

1991 marque une nouvelle étape. L'échéance de 2004 qui marque le début du papy-boom faisant suite au baby-boom de 1944 n'est plus très éloignée et le premier ministre de l'époque, Michel Rocard demande et préface un rapport sur la question des retraites. On ne pouvait évidemment pas, en 1991, huit ans seulement après 1983, revenir sur la réforme de la retraite à 60 ans qui allait devenir un totem pour de nombreuses années. C'est donc la durée de cotisation qui va être proposée comme levier d'action

La rapport préfacé par Michel Rocard préconise ainsi l'allongement de la durée des cotisations, l'indexation des pensions sur les prix et non plus sur les salaires, ce qui commence déjà à se faire depuis 1987, et le calcul de la pension des salariés du secteur privé sur les 25 meilleures années et non plus sur les 10 meilleures années.

1993 : la première grande réforme des retraites

Cette réforme se fait très vite, juste après l'arrivée au pouvoir de la nouvelle majorité et du premier ministre Edouard Balladur. La nouvelle majorité arrive au pouvoir en avril et la réforme est terminée en juillet, sans événement particulier sur le plan social. Les facteurs qui expliquent la facilité avec laquelle cette réforme est passée sont le contexte économique dégradé, l'opposition très affaiblie et le fait que l'on reprenne des propositions qui sont déjà sur la table.

Par ailleurs, et c'est aussi fondamental dans l'acceptation sociale, cette réforme ne concerne que le secteur privé. La difficile question de la réforme des retraites du secteur public, inévitable à partir du moment où l'on réforme le secteur privé, est laissée aux successeurs. On sait aussi qu'à l'époque, il n'y a pas d'étude d'impact des projets de loi sur les retraites, et le COR n'existe pas encore.

1995 : l'échec de la réforme Juppé

Jacques Chirac est élu en 1995 contre Edouard Balladur après avoir fait campagne sur le thème de la « fracture sociale ». On attend des réformes sur le plan social, mais le gouvernement Juppé opère un revirement, en fin d'année, annonce des ordonnances et une réforme des retraites, y compris pour le secteur public et les régimes spéciaux. Des grèves massives amènent le gouvernement à renoncer à la réforme. Cet échec aura des conséquences importantes, car les pouvoirs publics vont mettre du temps à remettre la réforme du secteur public à l'ordre du jour.

Pendant toutes ces années, des réformes plus circonscrites sont également menées. C'est le cas pour les retraites complémentaires Arrco et Agirc. Des réformes moins connues sont aussi réalisées, comme celle de la CPPOSS en 1994. J'étais alors au cabinet de Simone Veil et je pensais qu'elle serait le précurseur de beaucoup d'autres réformes du même genre.

La CPPOSS était le régime de retraite des salariés de la Sécurité sociale. Ils étaient au régime général, mais bénéficiaient en même temps d'un régime complémentaire « sur mesure » grâce auquel leur revenu de remplacement était calculé comme celui des fonctionnaires, sur les six derniers mois d'activité. Comme ils étaient au régime général, ce revenu de remplacement était totalement financé par le système complémentaire CPPOSS. La situation financière de la CPPOSS se dégradait massivement. La réforme a consisté à supprimer la CPPOSS et à basculer entièrement les salariés à la Sécurité sociale et à l'Agirc-Arrco. Ils sont donc passés d'un système qui leur assurait un revenu de remplacement calculé sur les six derniers mois à un système totalement banalisé du secteur privé. Je crois qu'il n'y a aucune autre catégorie de salariés du secteur public qui ait basculé aussi complètement dans le système banalisé du secteur privé.

De 1997 à 2002 : le gouvernement Jospin

Le gouvernement Jospin n'a pas fait de réforme de fond en matière de retraite. On note néanmoins deux innovations intéressantes : la création en 2001 du Conseil d'orientation des retraites (COR) d'une part, du Fonds de réserve des retraites (FRR) d'autre part. La création du FRR était une très bonne chose mais arrivait trop tard. Elle aurait dû intervenir beaucoup plus tôt par rapport à 1983. Le Fonds de réserve des retraites existe toujours, même si on peut se poser des questions sur l'utilisation de ces fonds.

2003 : la réforme Fillon

Après l'échec de la réforme Juppé, la question de la réforme des retraites du secteur public restait en suspens et il fallait évidemment s'y attaquer. L'habileté de la réforme de 2003 a été de ne pas traiter en même temps le secteur public des fonctionnaires et les régimes spéciaux.

Pendant la préparation de cette réforme, on a noté une différence d'appréciation entre le ministre des Affaires sociales François Fillon et le premier ministre Jean-Pierre Raffarin. Le leader de la CFDT, François Chérèque demandait avec force des mesures sur les carrières longues, mesures que refusait F. Fillon. F. Chérèque les a obtenues directement auprès de JP. Raffarin et les mesures sur les carrières longues ont ensuite été pérennes, même si elles étaient non financées par la réforme de 2003.

La réforme de 2003 a eu le mérite d'intégrer le secteur public dans le processus de réforme des retraites. Elle a permis d'avoir une cohérence avec le secteur privé sur les indexations et sur la durée de cotisation. En revanche, la base de calcul des pensions reste les 6 derniers mois dans le public, contre les 25 meilleures années dans le privé.

Le dispositif carrière longues a par ailleurs entraîné des dépenses supplémentaires dont le financement n'était pas prévu, et la conséquence a été une dégradation des comptes plus

rapide que prévu. C'est ce qui explique qu'au moment de la crise financière de 2007-2008, malgré la réforme, tardive là aussi, de l'assurance maladie en 2004, on a affronté la crise financière avec un déficit du régime général de plus de 10 milliards d'euros.

2010 : la réforme de Nicolas Sarkozy

En 2010, la réforme des retraites menée par Nicolas Sarkozy revient sur l'âge de départ. Cette réforme n'aurait sans doute pas eu lieu s'il n'y avait pas eu la crise financière de 2007-2008 et une situation particulièrement difficile pour le régime général.

Comme on le sait, l'allongement de la durée de cotisations a un impact important à moyen terme sur la soutenabilité financière des régimes, mais met du temps à produire des effets. Elle a notamment un impact modéré sur les générations proches de la retraite : les générations qui arrivent à la retraite dans les années 2000 ont acquis beaucoup de trimestres et seule une partie d'entre elles est touchée par l'accroissement de la durée des cotisations.

C'est aussi pour cette raison que les réformes de 1993 et 2003 ont eu peu d'impact sur l'emploi des seniors : malgré ces réformes, la France restait à la traîne sur l'emploi des seniors, et l'âge de départ à la retraite n'augmentait pas beaucoup. La réforme de 2010 a donc porté sur l'âge de départ et a effectivement eu un vrai impact sur l'emploi des seniors.

2014 : la réforme de Marisol Touraine

Cette réforme à la fois atténue les effets des réformes précédentes avec notamment l'introduction d'un critère « pénibilité » pour partir plus tôt à la retraite, et les poursuit sur la durée des cotisations.

b) Quels enseignements peut-on tirer de ces réformes ?

Ces réformes s'enchaînent de façon logique. Elles ne reviennent pas les unes sur les autres. Au contraire, elles se complètent.

Par ailleurs, on retrouve certaines constantes au fil des réformes :

- L'utilisation comme levier de la durée de cotisation.

La France a énormément joué sur la durée des cotisations. En 2010, elle a aussi joué sur l'âge et essayé de mixer les deux effets leviers, âge de départ et durée de cotisation, dans les conditions pour accéder à une pension à taux plein.

- L'indexation sur les prix

On n'est jamais revenu sur le choix de 1993 de l'indexation sur les prix. Même si certains experts comme Daniel Cohen discutent l'indexation sur les prix, jusqu'à présent cette mesure a eu des effets considérables sur la soutenabilité des régimes de retraite, comme le prouvent les travaux du COR.

- La relation client

Les réformes ont été l'occasion à la fois de modifier la relation du service public avec les retraités, et de renforcer la façon dont les différents régimes de retraite travaillent ensemble. Le droit à l'information mis en place en 2003 doit permettre aux futurs retraités d'être acteurs de leur future retraite : puisque les retraités auront des choix à effectuer - possibilités de décote et de surcote aux régimes complémentaires par exemple - il faut leur donner de façon anticipée les éléments d'information qui leur permettront de faire ces choix.

Et comme cette information anticipée n'a de sens que si elle est globale, elle va nécessiter de faire travailler les régimes ensemble.

Renforcement de la relation avec le client et nécessité pour les régimes de travailler ensemble sont des options très fortes que l'on va retrouver sur l'ensemble des réformes des retraites, qui vont être structurantes pour les régimes.

- Un regret

Si j'avais un regret à formuler, ce serait le fait que ces réformes sont arrivées tardivement, par rapport à l'histoire démographique de la France et par rapport à sa situation financière.

Du fait de cette mise en œuvre tardive, les déficits ont perduré pendant toutes ces années et ont miné la confiance dans le système alors même que celui-ci se portait mieux. Nous n'avons pas pu tirer bénéfice en termes d'image auprès de l'opinion publique de toutes les réformes qui ont été faites.

Aujourd'hui, la Cnav prévoit un léger excédent pour 2017, mais le FSV créé en 1983 reste en lourd déficit, de 3,8 milliards d'euros. Sur l'ensemble des régimes de base, la situation s'améliore mais n'est pas à l'équilibre. Cela n'est pas lié au fait que les réformes n'auraient pas eu d'effet : elles sont intervenues sur une situation qui était déjà dégradée et c'est cette dégradation qui a fait que les déficits ont perduré.

Aujourd'hui, on a du mal à faire admettre que des réformes très importantes ont été menées et qu'elles ont porté leurs fruits. Elles permettent à mes yeux d'être relativement optimiste sur la soutenabilité du système de retraite pour les décennies à venir.

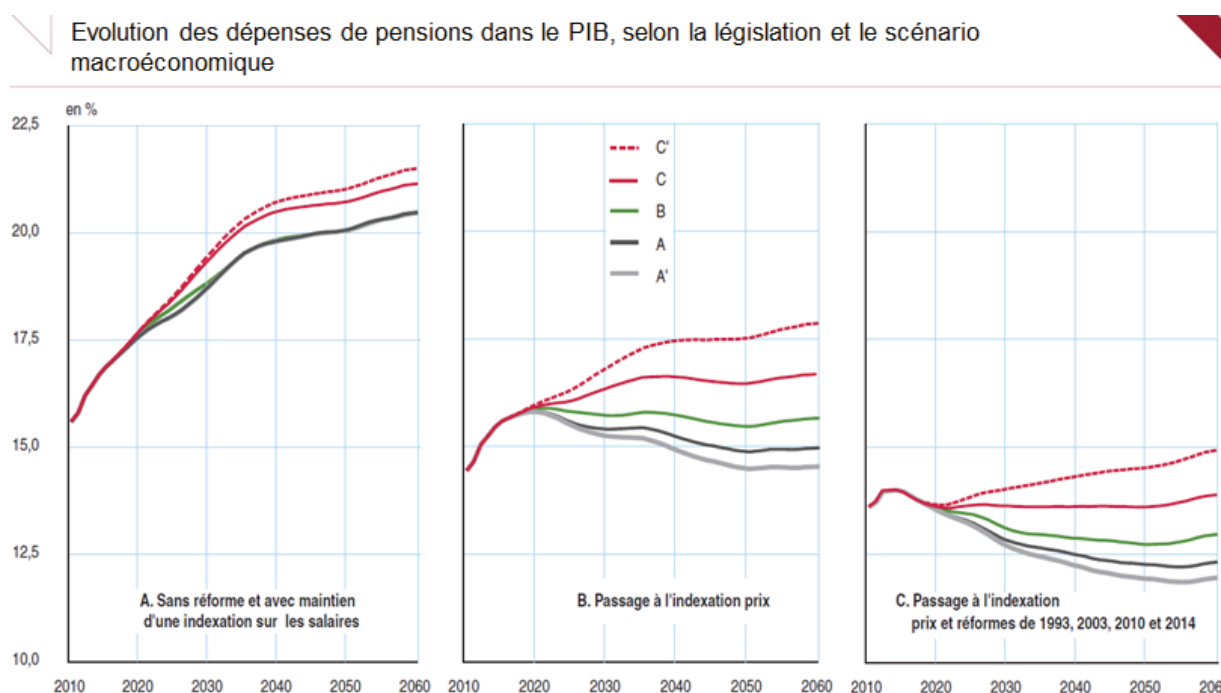
II - Les impacts des réformes des retraites

a) Les impacts financiers

Pour mesurer l'impact financier des réformes, on peut faire une comparaison très simple à partir des données du COR.

En 2001, la part des retraites dans le PIB est de 12 %. Le COR fait une première projection de ce qu'aurait été la part des retraites dans le PIB en 2040 s'il n'y avait pas eu de réforme : elle serait de 18,5 %, et sur ces 18,5 %, 5,7 % ne sont pas financés. Le besoin de financement en 2040 représenterait donc 5,7 % du PIB. Rapporté aux retraites, cela signifie que 30 % des retraites ne sont pas financées. C'est le constat de départ pour les retraites en France avant les réformes : 30 % du système était non-financé à l'horizon 2040.

En 2016, les dernières projections du COR montrent que la part des retraites dans le PIB en 2060 - on fait désormais des projections plus longues - est estimée à 13,4 %. Le besoin de financement est à 0,2 %. La part des retraites non-financées en 2060 est de 1,5 %.



Hypothèses : départ à la retraite au taux plein, hypothèses démographiques et macroéconomiques des projections 2012 du Conseil d'orientation des retraites.
Lecture : en 2060, sans aucune réforme et en maintenant l'indexation sur les salaires, la part des pensions (droits direct et dérivé) dans le PIB se serait élevée à 20,5 points dans le scénario B du COR.
Source : modèle *Destinée 2*, Insee.

Insee Analyses n° 17 – Avril 2014

On peut évidemment discuter les hypothèses retenues par le COR : en 2001, ces hypothèses étaient les suivantes : un taux de chômage à 4,5 % à partir de 2008, et une évolution de la productivité de 1,6 %. Le COR a été critiqué pour l'optimisme de ses hypothèses. Il les a modifiées et les projections de 2016 tablaient sur un taux de chômage de long terme de 7 % et une évolution de la productivité de 1,6 %. On peut considérer que ces hypothèses sont encore trop optimistes, mais force est de constater que l'impact des réformes a été très important sur le poids des pensions : on est passé de 18,5 % du PIB en 2040 en l'absence de réforme, à 13,4 % du PIB en 2060, avec un besoin de financement considérablement réduit. Ce besoin de financement tient compte aussi des mesures qui ont été prises tout au long de ces années pour augmenter les recettes, tant par les régimes de base que par les régimes complémentaires.

Cette évolution des chiffres est-elle due au seul impact des réformes ? D'autres facteurs peuvent être invoqués, notamment les facteurs démographiques : grâce à la politique familiale, la fécondité s'est améliorée en France – même si elle s'est à nouveau dégradée ces deux dernières années – et les projections sur la population active occupée sont plus favorables en 2007 qu'en 2001. Mais pour l'essentiel, ce sont bien les réformes des retraites qui sont à l'origine de cette évolution favorable du besoin de financement.

A noter que l'OCDE et la commission européenne font aussi des projections, sur la base d'hypothèses identiques pour les différents pays pour pouvoir ensuite comparer des données comparables. Ces projections montrent que l'Allemagne voit sa situation se dégrader, aux mêmes horizons 2040-2060, avec une part des retraites qui progresse dans le PIB et des besoins de financement qui progressent également.

Le graphique réalisé par le COR montre bien que l'indexation sur les prix a des effets plus ou moins puissants selon les hypothèses de croissance économique :

- plus la croissance économique est forte, plus l'indexation sur les prix aboutit à une économie importante par rapport au système antérieur d'indexation sur les salaires. La contrepartie est que le taux de remplacement, voire le niveau de vie des retraités par rapport aux actifs, se dégrade. C'est particulièrement vrai si l'on a une croissance forte pendant 30 ans et une indexation sur les prix ;

- en revanche, si la croissance est faible, l'effet positif en termes d'économie de l'indexation sur les prix est moins important parce que le différentiel salaire/prix est plus faible. En contrepartie, le niveau de vie des retraités par rapport à celui des actifs se dégrade moins, parce que précisément il y a moins de différence entre l'évolution de la croissance des salaires et celle des prix.

b) Les impacts en termes d'équité

Au-delà de l'objectif d'équilibre des finances publiques, les réformes de la protection sociale ont des objectifs sociaux et en particulier des objectifs en termes d'équité entre les différentes composantes de la société : équité entre les actifs et les retraités, équité entre les retraités eux-mêmes, équité entre les générations.

Dès lors, les questions qui se posent sont les suivantes :

1 - Quel a été l'impact des réformes des retraites sur l'équité entre les actifs et les retraités ? Les réformes ont-elles permis de préserver la parité de vie entre les actifs et les retraités ou au contraire l'ont-elles mise à mal ?

D'après les benchmarks internationaux et le rapport du COR sur la situation dans les autres pays européens, la France est un des seuls pays au monde à garantir la parité de niveau de vie entre les actifs et les retraités. Ce n'est le cas ni en Allemagne, ni au Royaume-Uni, ni surtout aux Etats-Unis.

2 - Est-on sûrs de maintenir cette parité de vie entre actifs et retraités pour les années à venir ?

Il faut être très prudent si l'on veut répondre à cette question. Il n'y a pas d'étude approfondie qui permettrait de s'appuyer sur des données chiffrées précises, et par ailleurs on ne trouve pas les mêmes résultats selon que la croissance économique est forte ou faible. Paradoxalement, plus la croissance économique est faible, et plus il y a maintien de parité de vie entre les actifs et les retraités. En revanche, si les réformes n'avaient pas été faites, on serait certainement aujourd'hui dans une situation où le niveau de vie des retraités serait très supérieur à celui des actifs, ce qui serait assez difficilement supportable pour la société française.

3 - Qu'en est-il de l'équité entre les retraités ?

Lorsque l'on mesure les écarts de niveau de vie entre les retraités, on constate qu'ils sont plus faibles qu'entre les actifs. Notre système de retraite contribue à réduire les inégalités de niveau de vie entre les personnes âgées grâce à un mécanisme peu décrit : la dégressivité du niveau de remplacement avec le salaire. Ce principe était affirmé dans la réforme de 2003 de François Fillon : pour le SMIC et les bas salaires, l'objectif de taux de remplacement net était fixé à 85 %. Ce taux diminue avec l'augmentation du salaire, pour arriver à un taux de remplacement proche de 50 % pour les salaires des cadres supérieurs. Ce mécanisme est vrai dans le secteur privé et dans le secteur public, malgré des règles du jeu très différentes. Il est fort dommage que cet indicateur soit moins suivi désormais (notamment dans les PQE).

4 - Quel a été l'impact des réformes sur l'équité intergénérationnelle ?

On peut interroger l'équité intergénérationnelle sur plusieurs plans :

- la durée de vie à la retraite

Depuis la loi Fillon de 2003, l'allongement de la durée de vie a comme corollaire l'augmentation de la durée de cotisation ou le relèvement de l'âge de départ à la retraite. Si l'on n'avait pas utilisé ce curseur, il y aurait des générations qui passeraient beaucoup plus de temps de vie à la retraite que les générations précédentes. Aujourd'hui, la durée à la retraite entre génération est stabilisée et l'on ne peut pas dire que les nouvelles générations sont avantagées par rapport aux précédentes.

- le montant de la pension

Les montants des pensions servies aujourd'hui aux générations qui partent à la retraite n'ont pas baissé par rapport aux générations précédentes, car ces générations ont davantage cotisé et ont acquis plus de droits. Il faut cependant surveiller la question du montant des pensions pour les générations futures : il est possible que l'effet « accroissement des droit » ne compense plus la moindre générosité du système.

- l'évolution économique et les transformations de la société.

Jusqu'à il y a 10 ans, on pouvait dire qu'il y avait équité du système pour tous : une fois entré dans la vie active, et même en cas d'accident de la vie - maladie, chômage, accident du travail – le système faisait, d'une part que l'on ne perdait pas de trimestres de cotisation, d'autre part que l'on n'était pas trop pénalisé par l'augmentation de la durée de cotisation prévue par les récentes réformes. Ce qui reste vrai pour les salariés ne l'est pas en revanche pour les auto-entrepreneurs. Les auto-entrepreneurs ne valident pas 4 trimestres par an loin de là et vont avoir du mal à faire face à l'augmentation des durées de cotisation aussi importante que celles qui sont issues des dernières réformes. C'est un point à surveiller de près pour l'équité intergénérationnelle et pour l'équité au sein d'une même génération pour les années à venir.

c) Les autres impacts des réformes

- impacts sur l'assurance chômage

Le relèvement de l'âge de départ et l'augmentation de la durée de cotisation ont un impact sur le chômage. Avec les réformes des retraites, la France a à la fois amélioré son ratio de personnes en emploi avant et après 60 ans, et vu augmenter le nombre de ses chômeurs âgés. On constate donc les deux effets, favorable et défavorable, pour le régime d'assurance chômage. La Direction du Trésor considère que l'impact des réformes est à terme favorable sur l'emploi.

- impacts sur la prévoyance

L'allongement de la durée de cotisation a aussi un impact non nul sur les régimes de prévoyance qui doivent garder plus longtemps les personnes en invalidité par exemple.

- impacts de l'augmentation des cotisations

Avec la mise en place de la CSG en 1991, l'augmentation des cotisations en application des réformes de 2010 et 2014, et les augmentations dans les régimes complémentaires, la retraite a représenté une part importante dans l'évolution des taux de prélèvement au cours des dernières décennies, avec comme impact un effet négatif sur le pouvoir d'achat des catégories concernées.

- impacts sur les autres dépenses publiques

La retraite a concentré au cours des 30 dernières années beaucoup des ressources publiques disponibles, avec un éventuel effet d'éviction par rapport à d'autres besoins sociaux, liés par exemple à la dépendance ou à la jeunesse, qui ont ainsi été moins couverts.

- impacts positifs sur le dialogue social

L'articulation réformes des régimes de base - réformes des régimes complémentaires a plutôt bien fonctionné pendant toutes ces années. Les partenaires sociaux ont joué leur rôle lorsqu'il s'est agi de traduire les réformes des pouvoirs publics dans les régimes complémentaires. La retraite complémentaire est aujourd'hui un espace important de dialogue social et d'exercice du paritarisme. Il serait plus difficile pour l'Etat de réformer en assumant donc seul les réformes, s'il n'y avait pas ce domaine de responsabilité des partenaires sociaux.

- impacts positifs sur « la relation client »

Enfin, les réformes ont eu des incidences très fortes sur la relation des régimes de retraite avec les retraités et les futurs retraités. Ils ont découvert que leurs clients n'étaient pas seulement les retraités, mais aussi les futurs retraités, et qu'il fallait créer une relation dès l'entrée dans la vie active. De ce point de vue, il y a une grande continuité entre la réforme Fillon de 2003 et la liquidation unique de retraite prévue par la loi Touraine : l'idée est de travailler ensemble et en amont, de permettre aux futurs retraités d'anticiper, de les rendre co-acteurs de leur retraite. C'est une évolution fondamentale pour l'avenir du système.

III - Quelques critiques, à nuancer

1 - Première critique : « les réformes n'ont pas permis d'accroître la confiance dans le système ».

Pourquoi ce manque de confiance dans notre système de retraite ?

- L'une des explications tient au maintien des déficits, notamment dans le régime de base.

- L'accumulation des réformes donne aussi l'impression que le système est aujourd'hui devenu illisible. Certaines personnalités, comme Jean Pisani-Ferry, disent qu'il aurait mieux valu faire en une seule fois une grande réforme du système. Je rappelle que la tentative du gouvernement Juppé en 1995 pour faire une réforme globale a échoué. La maturité de l'opinion sur le sujet des retraites n'était pas suffisante pour envisager une telle réforme dans les années 1990.

- Le déficit de confiance vient aussi de ce que les hommes politiques ont souvent dit que la réforme précédente n'était pas la bonne et qu'il fallait recommencer. Ce discours est spécifique à la France et n'aide pas à la pédagogie. En Allemagne et en Suède, au contraire, les partis politiques ont porté conjointement les réformes des retraites.

- Un autre élément de réponse tient au fait que l'on a surestimé les hypothèses de croissance. Ni les économistes ni les politiques n'ont anticipé les crises économiques de 2007-2008 et ce n'est que très progressivement que l'on a constaté que la croissance était inférieure à ce qui avait été projeté.

2 - Deuxième critique : « les réformes qui ont été menées sont des réformes uniquement paramétriques, alors qu'il aurait fallu une réforme systémique ».

L'histoire sociale de la France, avec ses différents régimes souvent complexes et issus des luttes sociales - celui des cheminots, celui des mines - est éminemment respectable. L'histoire d'un pays ne s'écrit pas avec une ardoise magique et je crois assez peu à une réforme qui consisterait à tout effacer pour repartir à zéro.

Par ailleurs, la réforme systémique qui est souvent évoquée, notamment par Thomas Piquetty et Antoine Bozio dans leurs travaux, repose sur un système en points. J'ai déjà évoqué le fait que l'une des caractéristiques de notre système de retraite est de produire des taux de remplacement dégressifs avec le salaire, et donc d'avoir un effet redistributif. Un système unique en points pourrait difficilement jouer ce rôle redistributif, or la redistribution ne doit pas s'effectuer seulement à travers l'impôt mais aussi à travers le système de prestations sociales.

3 - Troisième critique : « les réformes qui ont été menées sont incomplètes et l'on reste sur des disparités entre le public et le privé ».

Il est vrai qu'il y a des différences entre les systèmes de retraite, notamment entre le public et le privé. Mais ces différences ne jouent pas toujours dans le même sens (dossier 2016 du COR) et on ne peut pas dire que le système soit toujours plus généreux pour les salariés du public. Les majorations pour enfants, par exemple, sont moins favorables dans le secteur public que dans le secteur privé. Il reste que le rapprochement entre régimes de retraite du public et régimes de retraite du privé est un vrai sujet de simplification et de perception d'équité par nos concitoyens.

En conclusion, mon message est simple : arrêtons de dire que l'on n'a pas réformé les retraites ou que la France ne fait pas de réformes. Dans ce secteur tout à fait fondamental pour l'économie et pour la société française que sont les retraites, qui représente 300 milliards d'euros, la France a au contraire réformé de façon importante et relativement cohérente tout au long des 30 dernières années. La succession, et donc l'accumulation de ces réformes, n'a peut-être pas été une méthode idéale, mais concrètement, en faisant l'analyse rétrospective, je ne sais pas comment on aurait pu faire beaucoup mieux, sinon en commençant plus tôt...

Cela ne veut pas dire qu'il ne reste notamment plus rien à faire. Il faudra certainement poursuivre cet effort de réforme des retraites, mais vraisemblablement en ne le ciblant pas exclusivement sur la question de la soutenabilité. Il y a un important travail collectif à mettre en place pour redonner confiance dans le système par répartition, notamment aux jeunes générations.