

Les trois réformes systémiques de l'avant projet de loi retraites

Publié le 14 janvier 2020



Pierre Mayeur

Directeur général chez OCIRP - Organisme commun des institutions de rente et de prévoyance

Entendons-nous bien : les lignes qui suivent, écrites à titre personnel, relèvent de ma seule responsabilité. Elles ont été rédigées dans un esprit qui souhaite être "objectif", c'est-à-dire qu'elles n'ont pas pour vocation de constituer une prise de position par rapport à la réforme. Mon humble ambition est plutôt celle de contribuer à apporter un décryptage que j'espère utile... avec un regard peut-être plus "expérimenté" mais certainement pas plus autorisé que tel ou tel.

Premier constat : la lecture de l'avant-projet de loi instituant un système universel de retraite est instructive. J'encourage ainsi tout à chacun à lire l'exposé des motifs, bien rédigé, ainsi que quelques articles dont certains relèvent du meilleur style législatif. Il permet d'apporter des réponses ou de vérifier des hypothèses qui -jusqu'alors- reposaient parfois sur des interprétations de diaporamas ou de dossiers de presse. C'est un des enseignements de la "concertation" menée (beaucoup trop) longuement par l'ex-Haut-commissariat : les Powerpoint ne semblent pas représenter une matière suffisamment "solide" ... rien ne vaut un texte juridique, même sous la forme d'un "avant-projet" !

Cette lecture me conduit à isoler non pas une... mais trois réformes que l'on peut qualifier toutes trois de systémiques, de la plus éloignée à la plus proche :

1°) La première réforme systémique est celle de la création du futur système universel en points

Cette première réforme fait couler beaucoup d'encre sur ses avantages et ses inconvénients réels et supposés... mais elle est en fait lointaine compte tenu d'une mise en œuvre différée. Elle s'appliquera pleinement à partir de la génération 2002 qui devrait partir à la retraite au plus tôt au milieu des années 2060... Une première étape importante sera l'arrivée à la retraite -vers 2037- de la génération 1975, qui verra sa pension calculée selon le nouveau système, mais avec une conversion des droits qui fera que le montant dépendra pour une large part des années cotisées avant 2025. Ce qui relativise au passage le débat sur les avantages et les inconvénients supposés des points... il sera toujours temps de les analyser !

L'horizon lointain du régime unique à points rend probable des évolutions dans les 20 prochaines années.

L'horizon lointain de cette réforme rend hautement probable, dans les quinze années à venir, des aménagements sur telle ou telle variable ou sur tel ou tel sujet lié à la conversion. Bien sûr, les périodes cotisées à partir de 2022 (pour les générations nées à partir de 2004) et 2025 (pour les générations nées entre 1975 et 2003) se feront dans le nouveau système à points... mais elles se feront comme aujourd'hui à partir de déclarations salariales liées à leurs rémunérations qu'il sera toujours nécessaire d'historiser. Exactement ce qui est fait déjà depuis de très longues années par les caisses de retraite du secteur privé. Les évolutions peuvent également concerner telle ou telle profession ou secteur d'activité, à partir du moment où les marins ont obtenu, dans le texte même du projet de loi, un statut dérogatoire et que la Caisse de retraite du personnel navigant a obtenu -sous conditions- le maintien de son régime. Un esprit facétieux observerait que nous aurons ainsi trois systèmes universels : terre, air et mer.

Allons même plus loin : on ne peut totalement exclure que le passage à un régime en points puisse être remis en cause sans grand dommage d'ici à 2037...

Le caractère lointain d'une telle réforme, avec des phases de transition qui peuvent aller jusqu'à 2045, explique la proposition d'une autre réforme systémique.

2°) La seconde réforme systémique consiste à remplacer le dispositif de la durée d'assurance tous régimes pour l'attribution du taux plein par le dispositif dit de l'âge d'équilibre.

Cette réforme constitue bien une évolution systémique pour l'ensemble des régimes de retraite, **en passant dans les toutes prochaines années d'un dispositif fondé sur la notion de durée d'assurance tous régimes à un dispositif fondé sur le concept d'âge d'équilibre ou d'âge de référence.** C'est loin d'être un simple changement de paramètre : c'est plutôt un changement de moteur. Aujourd'hui, et c'est un dispositif partagé par l'ensemble des régimes de retraite depuis la loi du 21 août 2003, il convient de justifier d'une durée d'assurance tous régimes, exprimée en trimestres, pour avoir "le taux plein", c'est-à-dire l'absence de décote. Si cette durée est atteinte à l'ouverture des droits (âge légal), alors vous pouvez partir sans décote. Si cette durée n'est pas atteinte, le taux plein est obtenu au plus tard à 67 ans. Et de fait le flot des liquidations de retraite (à ne pas confondre avec l'âge réel de départ du monde du travail) montre un flot relativement important à 60 ans (carrières longues), un gros flot à 62 ans (âge légal) et un dernier petit pic à 67 ans (âge du taux plein). C'est d'ailleurs pour cette raison que l'âge moyen de départ en retraite ne signifie pas grand chose. Il représente juste une moyenne : dans la vraie vie, très peu de personnes partent à 63 ans "pile".

L'âge d'équilibre n'est pas un simple paramètre : c'est un changement de moteur

L'avant-projet de loi change radicalement les choses, en mettant en place à partir de 2022 un âge d'équilibre, applicable par génération et qui ferait partie des paramètres du système universel de retraite. Lorsque l'âge d'équilibre est atteint -baptisé à un moment par l'exposé des motifs d'"âge du taux plein"- la ou les pensions seraient calculées sans coefficient d'abattement. Lorsque l'âge d'équilibre n'est pas atteint et que la personne décide de partir quand même, dès l'âge d'ouverture des droits, un coefficient d'abattement s'appliquerait de manière permanente. A noter -point passé peut-être un peu inaperçu- que le dispositif s'appliquerait également aux

carrières longues. L'âge d'équilibre serait simplement baissé de deux ans. Donc demain, si on imagine un âge d'équilibre à 63 ans et un âge d'ouverture à 62 ans, la personne pourrait partir en carrière longue à 60 ans, mais avec un léger abattement permanent sur ses pensions, puisque "son" âge d'équilibre serait alors de 61 ans.

Si la personne dépasse l'âge d'équilibre, il existe au contraire un coefficient majorant, de même intensité que le coefficient minorant. Du coup, l'âge du taux plein à 67 ans aurait vocation à disparaître.

Cette réforme va être beaucoup plus rapide, puisqu'elle va se mettre en place dès 2022 pour les générations nées à partir de 1960. **Le retrait gouvernemental est un vrai retrait**, puisque le Premier ministre a renoncé à la détermination *ex ante* de cet âge d'équilibre, prévu par le fameux article 56 bis et qui prévoyait de le porter de 62 à 64 ans entre 2022 et 2027. Mais **le concept d'âge d'équilibre -concept fondateur du projet de loi- reste**. Les partenaires sociaux vont travailler ensemble dans le cadre de la conférence de financement pour déterminer de quelle manière désormais assurer l'équilibre, alors même que l'âge fixé à 64 ans par l'article 56 bis de l'avant-projet de loi, dans sa première rédaction, aurait rapporté 12 milliards d'euros en 2027. Soit exactement le montant prévu du déficit.

Il aurait été tout à fait possible de mettre en place la réforme de l'âge d'équilibre sans mettre en place un régime unique à points.

Pour toutes les générations nées entre 1960 et 1975, l'âge d'équilibre va s'appliquer dans le cadre des règles actuelles de calcul applicables aux différents régimes de retraite. Conclusion : il aurait été tout à fait possible et il est tout à fait possible de mettre en place une telle réforme SANS mettre en place un régime unique à points.

Si on pose la question en sens inverse ("pouvait-on mettre en place un régime à points sans mettre en place un âge d'équilibre ?"), la réponse est probablement moins consensuelle. Une des difficultés que l'on a pu constater lors des différents débats est que nous projetons tous du fonctionnement des régimes en points ce que nous connaissons déjà à travers les régimes complémentaires AGIRC ARRCO. Donc une expérience plutôt réussie de régimes modulables, avec une gestion paritaire. Très bien ! Mais il y a un MAIS et de taille : il faut toujours rappeler que ce ne sont justement "que" des régimes complémentaires, s'articulant avec le régime de base CNAV. Au moment de la retraite, ils représentent pour la grande majorité des salariés de droit privé (salariés modestes et moyens) une part minoritaire de la pension, la part majoritaire de pension étant celle du régime de base. C'est seulement à partir de la catégorie des cadres moyens que les régimes complémentaires représentent, puis dépassent par le jeu du plafond, le montant de la pension du régime de base. Mais surtout les régimes complémentaires n'ont pas besoin de fixer certaines règles, car ils ont la "chance" de pouvoir suivre les règles du régime général (âge d'ouverture des droits, durée d'assurance tous régimes) : la fameuse condition pour avoir le taux plein. Ce qui leur évite d'avoir recours à un âge d'équilibre explicite. Demain, dans le cadre d'un régime à points unique, il n'y a normalement plus de notion de durée d'assurance tous régimes. C'est même l'un des avantages majeurs des régimes à points de pouvoir s'en affranchir... même si on a pu observer que c'était finalement beaucoup moins simple que cela n'y paraissait. La durée restera ainsi un paramètre nécessaire pour déterminer les carrières longues et le minimum de retraite. Sans référence à une durée, il apparaît évident qu'une pension sera d'un montant plus important si elle est calculée à 64 ans plutôt qu'à 62 ans, non seulement parce que la personne peut acquérir des points entre 62 et 64 ans, mais parce que le régime de retraite est certain d'économiser dès le début deux années de versement de la pension. Et donc

la question se pose d'un âge de liquidation permettant de respecter la neutralité actuarielle, ce qui correspond à l'âge d'équilibre. Il est toujours possible bien sûr de décider "politiquement" que cette neutralité est fixée à 62 ans, mais c'est une décision qui risque de faire baisser les pensions dans le cadre d'un régime qui se veut "à cotisations définies".

C'est pourquoi la fixation d'un âge d'équilibre apparaît inhérente au futur grand régime à points. On peut également ajouter que, dans le texte de l'avant-projet de loi, cet âge d'équilibre n'a pas vocation à être figé. Il évoluera en fonction des gains d'espérance de vie selon une règle d'or qui reprend celle de la loi de 2003 : deux tiers des gains d'espérance de vie pour le travail, un tiers pour la retraite.

Le débat sur cette deuxième réforme est loin d'être clos. On peut se demander si, finalement - et même si la promesse du candidat n'a pas été celle-là- un relèvement de l'âge légal de 62 à 63 ans n'aurait pas été (serait ?) plus simple à faire accepter -en baissant l'âge du taux plein de 67 à 66 ans- que de déterminer un âge d'équilibre "cible" à 64 ans dès 2027. La nouvelle version de l'article 56 bis - au passage, la présence d'un "article bis" dans un avant-projet de loi semble raconter à elle seule une histoire particulière- montre que le report de l'âge peut faire partie des mesures que l'on va qualifier de "substitutives". Dans tous les cas, **rappelons l'importance de l'égalité intergénérationnelle, souvent perdue de vue alors qu'elle est au moins aussi importante que l'égalité interprofessionnelle.** Un report des mesures "âge d'équilibre" à partir de la génération 1965 (à partir de 2027) aurait pour conséquence, par la combinaison de la réforme Touraine de 2014 et de la réforme Philippe de 2020, qu'aucune mesure d'âge ne serait prise sur les générations 1956 à 1964, puisque l'âge légal à 62 ans a été acquis à partir de la génération 1955. Est-ce logique ? Est-ce véritablement "juste" ? Et si tout cela conduisait à reporter sur les générations nées après 1965 le soin de procéder à "l'équilibrage" ? Ce sont ces débats qui doivent être au cœur de la conférence de financement, dont les travaux doivent être achevés fin avril.

3°) La troisième réforme systémique est quasiment immédiate : c'est celle qui concerne le pilotage et la gestion des caisses de retraite

L'avant-projet de loi décrit un scénario implacable. Dès le 1er décembre 2020, la Caisse nationale du régime universel est mise en place et un directeur général est nommé. Et à partir de cette date, et "à titre de préfiguration du système universel", **les différents régimes de retraite vont être placés sous la tutelle de ce directeur général, qui disposera à la fois de responsabilités de gestion et de responsabilités de pilotage.** Prenons des exemples : si l'AGIRC ARRCO décide par exemple d'une revalorisation de ses pensions différente de celle prévue "globalement" ou si la Caisse nationale des professions libérales décide de se doter d'un nouvel outil informatique, ce directeur général pourra alerter et faire obstacle si ces décisions ne sont pas compatibles avec le "schéma de transformation" élaboré juste après la loi.

Dotée d'un conseil d'administration imposant, qualifié de "paritaire" mais qui rassemble à la fois les employeurs privés, les représentants des professions libérales et les employeurs publics, la Caisse nationale du régime universel a notamment pour mission de déterminer les différents paramètres, et donc le fameux âge d'équilibre applicable en 2022 à la génération 1960. Mais ces paramètres sont à chaque fois bien "cadrés" par différentes règles d'or, la nécessité d'un équilibre financier sur cinq exercices... les limites posées par la loi de financement de la sécurité sociale et la vigilance du pouvoir exécutif.

Nous allons assister à une étatisation rapide de l'ensemble des régimes de retraite.

Dès septembre 2021, le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) comprendra les régimes complémentaires. C'est l'objet du projet de loi organique. Cette évolution signifie que les recettes et les dépenses de l'ensemble des régimes seront désormais de la compétence du législateur : c'est une dépossession des compétences des partenaires sociaux gestionnaires de l'AGIRC-ARRCO et des professions libérales gestionnaires de leurs caisses de retraite. Nous allons ainsi assister à une étatisation rapide de l'ensemble des régimes de retraite.

L'intégration financière est prévue pour 2022. Selon un calendrier qui reste visiblement à déterminer selon les régimes, les réserves sont mises à disposition d'un nouvel établissement public. Directeur général, dépenses communes votées en loi de financement de la sécurité sociale, recouvrement des cotisations par l'ACOSS, intégration financière...la fusion CNAV AGIRC ARRCO IRCANTEC semble proche, alors même qu'il sera nécessaire pendant encore de longues années de pouvoir calculer les pensions avec les règles spécifiques à chaque régime.

2025 constitue une nouvelle étape importante : les cotisations dues sont celles dues au nouveau régime, avec des phases de transition pouvant atteindre 15 ans (professions libérales) ou 20 ans (régimes spéciaux).

Une victime collatérale, pas forcément attendue, est la branche Accidents du travail/Maladies professionnelles et -plus généralement- le régime général de sécurité sociale qui risque bientôt de se résumer aux branches maladie et famille. En effet, le projet de loi donne 18 mois pour déterminer par ordonnance qui reprend les missions "risques pro" exercées par les Caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat)... la suppression des caisses étant effective dès le 1er juillet 2022 pour devenir des établissements territoriaux, accueillant les éléments épars des autres régimes, comme très probablement les réseaux d'accueil de la retraite complémentaire, les CICAS. On peut regretter la suppression programmée des Carsat, alors qu'elles permettent aujourd'hui pour la sécurité sociale de disposer d'un échelon régional avec des métiers dont on peut souligner la complémentarité : c'est en investissant sur la prévention des risques professionnels que l'on pourra permettre au plus grand nombre de répondre au défi du vieillissement démographique. Disposer de conseils d'administration composé des partenaires sociaux, au niveau régional, présente également des avantages.

D'une certaine manière, le dispositif projeté est révélateur : il n'est pas envisagé de créer ou de s'appuyer sur un réseau d'organismes de sécurité sociale, organismes de droit privé chargés d'une mission de service public. Il est envisagé de créer un établissement public national à caractère administratif, qualifiée de "Caisse nationale de sécurité sociale", mais sans les éléments fondateurs d'un réseau de sécurité sociale.

La centralisation des caisses de retraite est bien sûr plutôt logique au regard de la volonté de mettre en place un régime unique. Elle "crante" : on peut tout à fait comprendre également un affichage de nature politique. Mais, du point de vue de la stricte gestion, **la transition apparaît bien brutale, même risquée au regard des enjeux** -les caisses calculent les retraites de plusieurs centaines de milliers de personnes- **peu réfléchi et coûteuse.** Ces questions ont été jusqu'à présent peu étudiées, ne passionnent pas les foules en dehors des salariés concernés, mais sont pour autant majeures. Il serait souhaitable que la conférence de financement puisse se pencher dessus, afin d'éviter que des mesures trop hâtives n'entraînent justement des surcoûts financiers trop importants. On peut également espérer que le débat parlementaire pourra apporter sur ce point des réponses argumentées.

Pour conclure (provisoirement) : beaucoup à dire et à écrire bien sûr sur cet avant projet de loi, même s'il renvoie très souvent la mise en œuvre de ses dispositions à des ordonnances.

Trois réformes systémiques. Elles auraient pu être menées de manière distincte. Mais on comprend bien pourquoi le Gouvernement a choisi de ne pas se contenter de proposer le passage à un régime unique en points, dont la complexité de mise en œuvre a éclaté aux yeux de tous et dont la mise en place nécessitera... un certain temps.