

A L'OREE DE LA CONCERTATION SUR LA « REFORME DES RETRAITES » ELEMENTS POUR UNE CLARIFICATION DU DEBAT

I – LE CONTEXTE

- Dans le programme du candidat, finalement élu à la Présidence de la République, Emmanuel Macron, **un des éléments les plus controversés concernait la « réforme des retraites ».**

En effet, **dans ce programme il était proposé la création d'un « régime universel », parfois aussi dénommé « régime unique »** (différence sémantique qui peut s'avérer importante), **fonctionnant selon le mode de calcul par points** et où chaque euro cotisé donnerait le même montant de droit(s) à retraite, nonobstant la date où cette cotisation a eu lieu et le « statut » (salarié, non salarié, fonctionnaire...) de la personne qui a cotisé.

Par ailleurs, il était précisé que les grandes règles « paramétriques » existant actuellement – âges d'ouverture des droits à la retraite et du bénéficiaire du « taux plein » (1), durée de cotisation nécessaire, taux de cotisation, notamment – ne seraient pas modifiées.

Enfin, selon plusieurs déclarations de campagne, il était évoqué une réforme de longue haleine dont la mise en œuvre pourrait s'étaler sur cinq ans, voire dix ans.

Cette proposition était « controversée » car elle suscitait à la fois des interrogations sur son contenu et même une première série de critiques sur sa nature même.

- Force est de constater, six mois après l'élection présidentielle, que les questions et même les critiques liées à cette proposition restent sans réponses véritables.

Le seul élément tangible qui est intervenu a trait à la nomination d'un « Haut-Commissaire à la réforme des retraites », Monsieur Delevoye, chargé d'une « large concertation » sur le sujet avec toutes les parties prenantes intéressées, à commencer par les Confédérations représentatives des employeurs et des salariés.

Dans ces conditions, à l'orée de la « large concertation » précitée, pour la CPME (mais aussi pour les autres Confédérations), le maître-mot est « clarification ».

A cet égard, précisément, une série de demandes devraient être formulées pour justement opérer une première « mise au clair » sur les principaux points du débat.

(1) C'est-à-dire l'âge légal où l'on peut obtenir la retraite de base complète même si l'on n'a pas toute la durée d'assurance requise.

II – LES QUESTIONS PREALABLES A POSER

1 – L'intention de fond du Gouvernement est-elle toujours de créer un « régime universel » ou même un « régime unique » ?

La réponse à cette première interrogation est d'autant plus indispensable que dans sa lettre adressée au Président de la CPME, Monsieur Delevoye n'apporte que deux précisions : il est chargé de « préparer et mettre en œuvre la réforme des retraites » avec un « objectif clair : faire en sorte qu'un euro cotisé donne les mêmes droits à retraite, quel que soit le moment où cet euro aura été versé et quel que soit le statut de celui qui a cotisé ». **Il n'évoque ni « régime universel », ni « régime unique ».**

2 - Ensuite, si la réponse à cette première question est positive, comment le Haut-Commissaire définit-il le « régime universel » ou le « régime unique » ?

S'agit-il de mettre en œuvre des modifications techniques applicables à tous les régimes de retraite existants où la réforme implique-t-elle la disparition de ces régimes au profit d'un seul régime ?

3 – En troisième lieu, ce « régime universel » ou « unique », s'il est créé, généralisera-t-il un mode de calcul par points ?

Au demeurant, il est fondamental de rappeler que **le mode de calcul de la retraite par points n'est qu'un moyen, il n'est pas un régime de retraite comme le sont les régimes par répartition (type de régime adopté en France, notamment pour les retraites obligatoires de base et complémentaires des salariés du secteur privé) ou par capitalisation.**

On en veut pour preuve que la branche vieillesse du régime général de sécurité sociale – régime de retraite par répartition – n'utilise pas le mode de calcul par points alors que les régimes de retraite complémentaires (AGIRC – ARRCO), également régimes de retraite par répartition, utilisent, eux, le mode de calcul par points.

Etant une simple technique de calcul, le mécanisme par points ne peut donc en soi être une solution pour garantir « l'avenir des retraites ».

La réponse à cette question est, elle aussi, d'autant plus nécessaire que, toujours dans sa lettre au Président de la CPME, **le Haut-Commissaire n'évoque à aucun moment le mode de calcul par points.**

4 – En France, en tout cas en ce qui concerne les salariés du secteur marchand (16,626 Millions au 30 Juin 2017) et plus largement les salariés du secteur privé (19,198 Millions au 30 Juin 2017) existent, on le sait, en complément de la branche vieillesse du régime général de sécurité sociale, des régimes de retraite complémentaires **obligatoires** – l'AGIRC et l'ARRCO – dont l'importance est capitale (cf. plus loin) pour les salariés (et assimilés) et pour les entreprises, notamment TPE/PME, qui les emploient (2).

On rappellera que ces salariés (et assimilés) représentent une large majorité des actifs français.

(2) On rappellera que ces régimes sont aussi les régimes d'une partie des dirigeants d'entreprise dont le statut est assimilé à celui des salariés.

Que deviendront ces régimes de retraite complémentaires obligatoires (qui vont se rassembler dans un « régime unifié » au 1^{er} Janvier 2019) dans le schéma de « régime universel » ou de « régime unique » ?

Disparaîtront-ils purement ou simplement dans le cadre d'une fusion complète de tous les régimes ou seront-ils maintenus comme deuxième étage pour les salariés du secteur privé, au-delà de la branche vieillesse du régime général de sécurité sociale ?

Une réponse claire à cette question est capitale car les allocations qu'ils versent représentent près de 35 % de la retraite totale pour les salariés non-cadres et près de 65 % de la retraite totale pour les salariés cadres (les retraités cadres sont au nombre de 3 millions).

S'agissant des régimes de retraite complémentaires obligatoires, l'on soulignera également que beaucoup se demandent si l'un des buts de la réforme annoncée n'est pas, à l'occasion d'une fusion générale des régimes, de faire « main basse » sur les 64 Milliards d'euros de « réserves techniques » que possèdent l'ARRCO et l'AGIRC.

5 – En fonction de la réponse à la question précédente, une autre question devra être posée : s'il y a fusion des régimes, que deviendra la gestion paritaire dans ce domaine des retraites complémentaires où elle était, soulignons-le, intégrale ?

III – DONNEES SUR L'ETAT DES LIEUX EN CE QUI CONCERNE LA SITUATION FINANCIERE DES REGIMES DE RETRAITE

L'analyse de l'état financier sur le court/moyen et long terme des régimes de retraite français est déjà, par nature, une question complexe.

Mais, au surplus, les études régulières faites notamment par le Conseil d'Orientation des Retraites (COR) **mélangent**, dans leur volonté d'émettre une prévision financière globale, **des régimes très différents** (fonctionnaires, non-salariés, régimes spéciaux - comme EDF, SNCF, RATP-, assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale et régimes de retraite complémentaires applicables aux salariés du secteur privé) **dont le fondement de la création, l'évolution historique, le financement, le degré d'engagement dans la réforme, l'état financier sont très variables.**

Enfin, ces prévisions sur l'équilibre financier global s'échelonnent sur des perspectives qui peuvent apparaître très (trop) lointaines : 2030, mais surtout 2040 et même 2070 (!).

Ceci engendre évidemment des variations fréquentes dans les perspectives décrites pour l'atteinte de l'équilibre financier global.

Il faut donc se concentrer sur les éléments les plus tangibles et les plus fiables :

● **S'agissant précisément de la branche vieillesse du régime général de sécurité sociale** - le plus important des régimes de retraite de base avec près de 134 Milliards d'euros de dépenses en 2018 -, **sa situation financière est en voie d'amélioration** :

/ Le solde 2016 a été positif de 900 Millions d'euros.

/ Le solde 2017 sera positif à hauteur de 1,3 Milliard d'euros selon le projet de loi de financement de la sécurité sociale (1,5 Milliard d'euros selon le rapport de la Commission des Comptes de la Sécurité Sociale de Septembre 2017).

/ Le solde 2018 sera encore positif à hauteur de 200 Millions d'euros selon le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Encore ces soldes positifs sont-ils « minorés » du fait du transfert progressif à la branche vieillesse du régime général de sécurité sociale de la charge du financement du « minimum contributif » (3).

Ce transfert de charge a entraîné une « amputation » de son solde positif de 400 Millions d'euros en 2016 et de 1,1 Milliard d'euros en 2017. La poursuite de ce transfert de charge au détriment de la branche vieillesse du régime général de sécurité sociale va jouer aussi en 2018, ce qui explique au moins en partie le solde positif mais réduit prévu pour cette année-là.

Un phénomène identique devrait encore jouer en 2019.

(3) Le minimum contributif est une allocation différentielle qui permet, sous certaines conditions, d'augmenter le montant des retraites de base et complémentaires des personnes ayant cotisé de façon incomplète et/ou sur de bas salaires.

● **La même évolution positive, en tout cas pour les années 2015 à 2017 compris, peut se constater pour la branche vieillesse de l'ensemble des régimes obligatoires de base.**

Pour ces régimes pris dans leur totalité, le « solde vieillesse » était positif de 200 Millions d'euros en 2015, 1,6 Milliard d'euros en 2016. Il devrait être positif de 1,5 Milliard d'euros en 2017 et de 100 Millions d'euros en 2018.

On peut voir dans ces résultats, en particulier pour la branche vieillesse du régime général de sécurité sociale, les effets positifs de la réforme de 2010 qui a relevé progressivement l'âge d'ouverture des droits à la retraite de 60 à 62 ans et l'âge du « taux plein » de 65 à 67 ans.

● *A plus long terme, la note préparatoire aux travaux du COR - en Décembre 2016 - a confirmé « l'apport » positif de la réforme de 2010 sur les finances des régimes de retraite de base (hors fonctions publiques et assimilées) : 17,2 Milliards d'euros en 2020, 19,2 Milliards d'euros en 2030 et 16,2 Milliards d'euros en 2040.*

● Le rapport du COR de Juin 2017 a quelque peu « tempéré » ces éléments en prévoyant un décalage dans le temps du retour à l'équilibre financier global de l'ensemble des régimes de retraite. Toutefois, on l'a vu, cette prévision « ultra globale » concernant tous les régimes de retraite et très fixée sur le long terme est « biaisée » puisqu'elle ne tient pas compte des spécificités de chaque régime et de leur importance dans l'ensemble des régimes de retraite.

A titre d'exemple, si l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale ou même les régimes de retraite complémentaires des salariés du privé (AGIRC et ARRCO) sont proches de l'équilibre sur une période significative, peu importe que le régime des cultes ou même le régime des mines, très minoritaires ou minoritaires pour diverses raisons, soient ultra déficitaires.

■ **En tout état de cause, le dernier rapport (certes provisoire) du COR publié le Mercredi 22 Novembre annonce que le déficit global des régimes de retraite devrait être nettement moins important que prévu en Juin 2017 :**

/ En 2020, le besoin de financement du système de retraites serait ramené à 0,1 % du PIB (2,2 Milliards d'euros) au lieu de 0,4 % (8,8 Milliards d'euros), niveau prévu en Juin.

/ Par ailleurs, si l'on rentre plus dans le détail, selon le même rapport (provisoire) - **cela est très important - la retraite complémentaire des salariés du privé, en particulier, se porterait bien mieux :** le futur « régime unifié » de retraite complémentaire qui réunira l'AGIRC et l'ARRCO au 1^{er} Janvier 2019 afficherait un excédent de 1 Milliard d'euros en 2019 (4). **De plus, le rapport précise que le « régime unifié » demeurerait durablement excédentaire.**

/ Le rapport met enfin l'accent sur le fait que la croissance sera plus forte que prévue (en Juin 2017), jusqu'en 2023.

Cela montre que les prévisions les plus noires ne sont pas toujours fiables, même si la continuité de l'effort de réforme et une croissance significative sur la durée sont les clés principales du maintien des régimes, répétons-le encore une fois.

(4) Du fait des mesures prises dans l'Accord de 2015, ce qui montre l'efficacité de la gestion paritaire.

IV – EN FONCTION DE LA SITUATION DECRITE, LES GRANDES OPTIONS QUE POURRAIT DEFENDRE LA CPME

La CPME a toutes les raisons de ne pas donner son aval à l'idée d'une réforme « systémique » - « régime universel » ou, a fortiori, « régime unique ».

En effet, sous réserve des confirmations qui devraient être apportées par Monsieur Delevoye :

1 – Une telle réforme systématique viendrait bouleverser l'actuel dispositif des retraites en France car si cette voie était choisie, il faudrait résoudre une multitude de problèmes :

/ techniques, par exemple liés à la « généralisation » du mode de calcul par points ;

/ politiques : comment faire accepter la « disparition » des régimes de retraite complémentaires pour les salariés du privé et celle des régimes spéciaux pour les personnels à statut ?

Elle nécessitera en tout état de cause plusieurs années pour être complètement mise en œuvre, ce qui n'est jamais bon car cela accentue les incertitudes. Une bonne réforme est une réforme dont le temps de réalisation effective est limité dans le temps.

2 – Tout en étant systémique, la réforme ne toucherait pas aux grands paramètres, en particulier l'âge d'ouverture des droits à la retraite, **ce qui risque d'obérer gravement un retour durable à l'équilibre financier**, au moins pour les plus grands régimes de base et complémentaires.

3 – **Justement, il est possible d'atteindre le retour à un équilibre financier durable, en particulier des régimes de base les plus importants et des régimes de retraite complémentaires des salariés du privé si l'effort de réforme engagé, essentiellement avec la « Loi Sarkozy » de 2010, est poursuivi en l'accentuant raisonnablement, dans un esprit de « rationalisation équitable ».**

Il faut souligner au surplus que, s'agissant des grands régimes de base, dont la branche vieillesse du régime général de sécurité sociale et les régimes de retraite complémentaires des salariés du privé, une part significative du chemin a été parcourue (cf. précédemment).

Dans cette optique, **afin de prolonger les réformes engagées, les principales mesures qui pourraient constituer le « Pentagone du bon sens » seraient les suivantes :**

- Au-delà de la mise en application complète de la réforme de 2010 (âge d'ouverture du droit à la retraite porté progressivement à 62 ans et âge d'obtention de la « retraite à taux plein », même en cas de durée incomplète de cotisation, à 67 ans), **prévoir après 2018 un nouveau relèvement (léger) - mis en œuvre progressivement - de ces bornes d'âge pour atteindre 63 ans et 68 ans.**

- **Poursuivre (sans accélération) la mise en œuvre du dispositif dit de correspondance entre l'espérance de vie et la durée de cotisation** initiée à l'occasion de la réforme des retraites de 2003, s'appliquant jusqu'aux personnes nées en 1956 (41,5 années de cotisation nécessaires).

- **Réviser le dispositif des carrières longues élargi (!) par le Gouvernement Ayrault (Décret du 2 Juillet 2012).**

Le dispositif des carrières longues constitue d'ores et déjà, **selon la Commission des Comptes de la Sécurité Sociale, un quart des départs à la retraite**, qui sont au nombre de 700 000 environ chaque année. Si l'on ajoute les bénéficiaires de certains mécanismes spécifiques comme l'inaptitude et ceux du compte professionnel de prévention qui, même largement réformé, pourrait concerner selon le COR 28 000 personnes en 2030 et 50 000 en 2040, **c'est pratiquement le tiers des personnes concernées qui pourrait bénéficier de dispositions dérogatoires concernant la retraite.**

Or, aucun système ne peut perdurer sur le long terme **si un tiers de ses bénéficiaires se voient offrir un statut dérogatoire, concernant en particulier l'âge d'ouverture des droits à la retraite.**

● Ensuite, **améliorer et accélérer la convergence des règles applicables dans le secteur privé avec celles applicables dans les régimes des fonctions publiques et « spéciaux ».**

*A titre d'exemple, il n'apparaît plus acceptable que la période d'activité professionnelle prise en compte pour le calcul des pensions soit, pour les ressortissants des régimes des fonctions publiques et des régimes spéciaux, les 6 derniers mois. **Les bénéficiaires de tous les régimes de base doivent donc voir leur pension calculée sur les 25 meilleures années comme cela est la règle pour les salariés du secteur privé.***

Cette convergence accélérée se justifie d'autant qu'une des dernières statistiques publiées estimait qu'en 2020 le **besoin de financement annuel des régimes des trois fonctions publiques et des « régimes spéciaux » devrait être près de deux fois supérieur à celui du régime des salariés du secteur privé** ; sachant au surplus que les salariés du secteur privé sont quatre fois plus nombreux que les salariés des fonctions publiques.

● **Eviter absolument, en matière de financement, le recours à une augmentation des prélèvements qui ont atteint, avec la « réforme Touraine », un niveau « maximum ».**

/ En effet, l'augmentation décidée sous le quinquennat Hollande des cotisations d'assurance vieillesse des salariés et des employeurs (+ 30 % pour les uns et les autres) sur les quatre années 2014, 2015, 2016 et 2017 aura représenté en cumulé une charge supplémentaire de plus de 12 Milliards d'euros, s'ajoutant aux 10 Milliards d'euros supplémentaires prévus pour financer l'élargissement du dispositif des carrières longues.

Augmenter encore les cotisations aurait un effet négatif sur la création d'emploi et donc sur les recettes.

N.B. : Il convient de préciser ici que, **sur le point de la durée de cotisation nécessaire**, la « réforme Touraine », encore sous le quinquennat Hollande, est déjà allée très loin et sans doute trop loin, notamment pour les jeunes diplômés qui entrent tard dans la vie active.

A titre d'exemple, avec 43,5 ans de cotisation nécessaires en 2035, à cette date, un jeune diplômé de 24 ans verrait l'âge d'ouverture de ses droits à la retraite portée mécaniquement à 67 ans.

En conclusion, l'ensemble de ces mesures, mises en œuvre concomitamment, contribueraient globalement à garantir l'avenir du système de retraite français.