

Alors que le gouvernement a dévoilé la semaine dernière le projet de loi qui devrait être transmis au Parlement début février pour discussion, il en a déjà modifié l'un des articles majeurs avec le retrait de l'âge pivot qui sera arbitré par une conférence du financement.

[Le retrait de l'âge pivot, différent de l'âge d'équilibre](#), est une mesure hypocrite puisqu'il est inévitable que les partenaires sociaux mettent en œuvre une mesure d'âge, seule solution au financement du déficit des retraites. Mais la question de l'âge dans le futur régime n'est pas la seule question qui reste en débat. En effet, même si le projet de loi clarifie l'organisation qu'aura le nouveau système il laisse planer aussi des zones d'ombre.

- D'abord parce que le projet de loi envoie vers des ordonnances pour de nombreux points dont le règlement des périodes de transition ;
- Ensuite parce que les mesures de solidarité/ les avancées du nouveau système étaient conditionnées à un équilibre financier qui aujourd'hui n'est toujours pas trouvé ;
- Les coûts de transition ne sont pas non plus abordés ;
- Dernier point le pilotage du système ne dit rien des lignes rouges qu'il ne faudrait pas franchir (à part que les retraites ne devront pas baisser) et laissent le soin aux partenaires sociaux de fixer les paramètres d'équilibre ce qui promet encore de nombreux blocages.

1. Niveau des pensions garanties et règles d'indexation

Afin de répondre aux craintes des Français et aux nombreuses critiques qui se sont fait jour dans l'opposition, le Gouvernement garantit noir sur blanc le niveau des pensions. Après l'article 8 qui décrit les paramètres de calcul des retraites (*Les points du système universel de retraite s'acquerront tout au long de la vie professionnelle et seront enregistrés au fil de la carrière sur le compte personnel des assurés*), l'article 9 reprend "la punchline" de la campagne, à savoir qu'1 € cotisé ouvre les mêmes droits pour tous.

Cet article précise : *Les valeurs d'acquisition et de service du point seront déterminées par le Conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite universelle, en tenant compte des projections financières du système. **La valeur du point ne pourra pas baisser, cette règle d'or étant inscrite à l'article 55 du projet de loi.***

Un peu plus loin, il est dit (article 11) : *Le présent article contient toutefois une règle d'or garantissant que le niveau des pensions ne pourra jamais être baissé. **En tout état de cause, le niveau des pensions est garanti dans le temps : aucune baisse des retraites ne sera permise.***

De surcroît, l'article 60 ajoute : *Le système universel de retraite garantira l'intégralité des droits constitués avant son entrée en vigueur pour l'ensemble des assurés qui en relèveront. Il sera tenu compte des droits ouverts au titre de la solidarité nationale.*

2. Règles d'indexation

Dans l'article 9, il est précisé : *L'évolution de la valeur du point sera garantie par des règles d'indexation plus favorables que celles actuellement applicables aux actuels droits à retraite. En effet, les valeurs d'acquisition et de service seront fixées par défaut en fonction de l'évolution annuelle du revenu moyen par tête constatée par l'INSEE, en moyenne supérieure à l'inflation. Cette indexation évitera donc que les droits à retraite constitués en début ou en*

milieu de carrière ne perdent de la valeur relativement à l'évolution des salaires au moment de partir en retraite.

Cette précision est fondamentale : elle rompt avec l'indexation des salaires portés au compte pour calculer le fameux SAM, salaire annuel moyen, qui est la moyenne des 25 meilleures années. Cette rupture qui date de 1987 et de la réforme Balladur avec le passage d'une indexation sur les prix au lieu d'une indexation sur le revenu est considérée comme l'une des plus fortes mesures d'économies mises en œuvre au cours des réformes des retraite !

La formulation est toutefois ambiguë car si on parle bien de la valeur d'acquisition (indexation des droits constitués) et de service (indexation de la valeur du point au moment du calcul de la première pension), l'exemple qui est donné concerne surtout la valeur d'acquisition. De plus le texte se poursuit avec la précision suivante :

A titre transitoire, des modalités de montée en charge seront prévues pour lisser le passage d'une indexation fondée sur l'inflation à une indexation fondée sur les revenus, afin notamment de ne pas nuire à l'équilibre du système.

Ce n'est donc pas pour tout de suite. Enfin, ne nous emballons pas, l'article 11 précise : *Dans le système universel, les modalités d'indexation des retraites resteront fixées sur l'inflation, comme dans le droit actuellement en vigueur.*

C'est dommage car c'est probablement une occasion manquée de renouer avec la confiance des retraités. Nous avons souvent évoqué le décrochage inévitable qui se crée pour les retraités s'il y a un écart d'un point entre le taux de croissance des revenus et des prix avec un fort sentiment de déclassement. En Suède, l'indexation des retraites reste « accrochée » à la croissance avec une indexation basée sur la croissance du PIB moins 1 point.

Le conseil d'administration de la Caisse nationale de la retraite universelle pourra toutefois prévoir un autre taux de revalorisation pour garantir le respect de la trajectoire financière pluriannuelle du système universel de retraite. Une formulation qui laisse présager que des désindexations resteront possibles mais en tout cas pas de baisse en valeur absolue.

3. Taux de cotisation et assiette

L'article 13 fixe les règles concernant les cotisations servant de base au calcul des droits. Retenons que l'assiette est limitée à 3 plafonds de la Sécurité Sociale (ou PASS fixé 3 428 e au 1er janvier 2020) et que le taux est fixé à 28,12%, partagé à 60% part patronale et 40% part salarié. Toute fois cette cotisation est décomposée en deux tranches : 25,31% jusqu'à 3 PASS, pour des cotisations constitutives de droits et 2,81% pour une cotisation **déplafonnée non constitutive de droits** mais destinée à financer les mesures de solidarité du futur système.

Pour les salariés du privé, pas de gros changements, sauf pour les cotisations qui sont dues dans les régimes complémentaires, jusqu'à 8 PASS, alors que l'assiette sera plafonné à 3 dans le futur régime. D'où l'idée que le Gouvernement adopte une période transitoire permettant la convergence des taux et assiettes des régimes de retraite de base et complémentaire aujourd'hui applicables aux salariés et assimilés (article 15). Mais durant cette période de transition, ces cotisations au-delà de 3 PASS seront-elles constitutives de droits ?

L'article 17 concerne les fonctionnaires et agents relevant des régimes spéciaux :

Avec la mise en place du système universel, il est donc prévu de prendre en compte l'intégralité de la rémunération versée dans le calcul des droits à retraite, et donc de permettre aux fonctionnaires de s'ouvrir des droits sur leurs primes. Le barème de cotisations de droit commun s'appliquera donc également sur ces primes et les cotisations seront calculées dans les mêmes conditions que pour les salariés du secteur privé.

Par rapport aux salariés du privé, les fonctionnaires vont donc subir une augmentation de leur contribution sur la part salariale puisqu'ils sont actuellement à 11,10% au lieu des 11,25% prévus à terme. De surcroît, leurs cotisations vont passer sur la totalité de leurs primes de 5% (RAFP) à 11,25%. Autant dire que des revendications salariales risquent bien de poindre, au-delà du seul cas des professeurs et des chercheurs.

Notons que ces taux de cotisations s'appliqueront à partir de 2025 et elles concerneront l'ensemble des assurés.

4. Les indépendants

L'article 20 précise les conditions dans lesquelles les indépendants seront intégrés au nouveau système. L'objectif est bien de faire converger leurs cotisations sur celles des salariés :

Les travailleurs indépendants cotiseront ainsi au même niveau que les salariés et leurs employeurs, jusqu'à un revenu égal au plafond de la sécurité sociale (près de 40 000 €). Avec cette règle d'équité, près de 75 % des travailleurs indépendants cotiseront au même niveau et, à revenus identiques, ouvriront les mêmes droits à retraite que les salariés. (...) Entre 1 et 3 fois le plafond de la sécurité sociale (de 40 000 € à 120 000 €), il est proposé que les travailleurs indépendants cotisent uniquement à hauteur de la part salariale des cotisations. (...) En tant qu'ils doivent participer équitablement au financement du système de retraite, les travailleurs indépendants s'acquitteront de surcroît de la totalité de la cotisation dé plafonnée qui sera due sur l'ensemble des revenus d'activité.

La disparité actuelle des efforts contributifs entre les activités indépendantes ne saurait se justifier dans le système universel. Celui-ci doit permettre que le barème de cotisations soit désormais identique à tous les travailleurs indépendants, qu'il s'agisse d'artisans, de commerçants, d'exploitants agricoles ou de professions libérales.

On va donc vers une homogénéisation très forte même si le projet de loi propose une transition différenciée selon les régimes, transition qui pourra s'étaler sur une durée au plus de 15 ans.

5. Cumul-emploi retraite

Les articles 23 à 27 sont consacrés à la facilitation du cumul emploi retraite et de la retraite progressive. Toutes ces mesures vont dans le sens de faciliter le travail des seniors. Notons une avancée importante (article 26) dont la mise en place est prévue dès 2022 :

Il sera désormais permis aux assurés partis à la retraite de s'ouvrir de nouveaux droits à la retraite lorsqu'ils exercent une activité. Lorsque les assurés liquideront leur retraite et continueront d'exercer une activité, ils acquerront des droits au titre des activités cotisées à partir de l'âge d'équilibre.

Une mesure qui a un coût qu'il faudra forcément financer.

6. Départs anticipés et pénibilité

A partir de l'article 28, sont examinées les prises en compte de situations spécifiques. Soulignons le dispositif "carrières longues" dont le principe d'un départ possible dès 60 ans sera conservé mais avec l'application d'un âge d'équilibre (62 ans).

Le principe du compte pénibilité sera étendu aux agents publics civils et aux agents des régimes spéciaux. Les règles d'acquisition de points seront un peu assouplies. Exit donc les catégories actives puisque de la même façon qu'il s'applique dans le privé, le compte pénibilité offrira la possibilité d'abord de suivre une formation pour se réorienter sur un métier moins pénible, avant de faciliter un passage à temps partiel ou une retraite anticipée. Dans la fonction publique/régimes spéciaux, seule cette dernière disposition s'appliquait. Ce compte pénibilité ne s'appliquera pas aux fonctions régaliennes.

Plusieurs points de vigilance se posent toutefois : Selon le projet de loi ces extensions devraient concerner une augmentation de 300 000 personnes. Mais il se peut que des personnes actuellement classées en catégories sédentaires basculent dans le compte pénibilité en fonction des critères d'exposition. Le suivi de ces critères d'exposition va aussi constituer un sacré chantier pour la fonction publique où seule l'appartenance à un corps suffisait à être classé en catégorie active. Enfin, les articles 38 et 39 précisent que le Gouvernement déterminera par ordonnance les règles d'harmonisation progressive des agents des régimes spéciaux et des catégories actives, ces derniers conservant leurs droits acquis jusqu'en 2025. On sait déjà les conditions particulièrement avantageuses qu'ont obtenu les personnels de la RATP et de la SNCF pour repousser la mise en extinction de leurs catégories actives respectives.

7. Les dispositifs de solidarité

Le titre III du projet de loi décrit les mécanismes de solidarité du système : on note la retraite minimum (article 41), les interruptions de carrière (article 42), la mise en oeuvre d'un dispositif spécifique pour les aidants (article 43), les majorations pour enfants (article 44) et l'AVPF (article 45), la réversion (article 46). Sur ce dernier point, c'est un changement complet de système qui s'opère... à partir de 2037 ! En effet, le texte dit bien que les règles relatives à la réversion sont unifiées :

Ainsi, la retraite de réversion sera attribuée à partir de l'âge de 55 ans. Elle ne sera pas soumise à condition de ressources. Afin de préserver le niveau de vie du couple, elle sera fixée de telle sorte que la retraite de réversion majorée de la retraite de droit direct du conjoint survivant corresponde à 70 % des points acquis de retraite par le couple. Elle sera attribuée sous condition de durée de mariage et de non-remariage après le décès afin qu'elle s'adresse aux personnes subissant une perte de niveau de vie. Une ordonnance précisera les modalités de garantie des droits pour les conjoints divorcés.

Comme c'est déjà le cas pour les fonctionnaires et autres régime spéciaux, ne plus la soumettre à des conditions de ressources, constitue un progrès significatif d'équité.

"Ce nouveau dispositif de réversion ne s'appliquera qu'aux conjoints survivants des conjoints décédés qui auront été intégrés au système universel. Il ne s'appliquera donc qu'à partir de 2037, sauf cas résiduels, et très progressivement" souligne le texte.

Précisons également une mesure de simplification et de clarification car les éléments de solidarité seront intégralement pris en charge par un Fonds de solidarité vieillesse universel. Cette mesure est très importante car aujourd'hui le financement des mécanismes de solidarité est l'objet de cotisations / prises en charge plus ou moins explicites et abondées par des taxes très diverses. Cela devrait donc permettre de connaître exactement le coût des mesures de solidarité qui est aujourd'hui estimé à 60 milliards d'euros annuels sur les 320 milliards du système de retraite.

8. Organisation et gouvernance

La dernière partie du texte comporte des éléments majeurs concernant à la fois l'organisation de la gouvernance, la conduite du pilotage financier et les moyens de garantir la pérennité du nouveau système. Il y a fort à parier que ces éléments soient l'objet de nombreuses tractations.

Ainsi l'article 49 indique "Les modalités d'organisation du système universel de retraite consistent en la création d'un établissement de tête et d'un réseau territorialisé unifié" et "La structure de tête sera un établissement public administratif qui sera administré par un conseil d'administration paritaire composé des organisations syndicales représentatives et des organisations professionnelles représentatives représentant également les travailleurs indépendants, les professions libérales et les employeurs publics." (...) "L'organisation interne de la Caisse nationale de retraite universelle sera fixée par ordonnance."

Cette organisation est inédite car même si on dispose en France d'organisations tripartites, avec l'Etat en plus des organisations employeurs et salariés, il est présent en tant que garant du système et non en tant qu'employeur public (ex. assurance chômage). Comment seront répartis les sièges ? Un article récent évoquait que la représentativité syndicale serait cumulée entre public et privé. Y aura-t-il des voix prépondérantes en dernier ressort ?

De même, comment fonctionnera l'articulation entre la Caisse nationale de retraite universelle (CNRU) qui sera mise en place dès 2020 (article 50) et le Parlement qui devra approuver les paramètres du système et en particulier la valeur du point ?

L'article 54 fixe l'articulation du travail de la future caisse avec les organismes gérant les régimes de retraite obligatoire. Il est prévu qu'une convention soit signée par chacun avec la caisse. A ce titre, il faut souligner une grande avancée avec la création d'une "personne publique chargée de se substituer au service de retraites de l'Etat" pour la gestion de la protection sociale des agents de l'Etat (régaliens ou non) (article 53). [Cette caisse est une revendication de longue date de la Fondation iFRAP](#) qui doit permettre de retracer à la fois les cotisations des agents et de leurs employeurs publics et d'établir clairement l'excédent ou le déficit du régime.

9. Pilotage et réserves

Autre avancée importante, l'article 55 prévoit un pilotage financier avec une règle d'or : "une procédure de pilotage cyclique et indicative, intervenant tous les cinq ans sur un horizon de

quarante ans, et des modalités de pilotage devant respecter une règle d'or appréciée sur cinq années « glissantes ».

Précisément il s'agit "sur la base d'un rapport annuel également réalisé par le comité d'expertise indépendant, le conseil d'administration de la Caisse nationale de la retraite universelle propose d'ajuster les paramètres pour assurer le respect de la règle d'or : les soldes cumulés prévisionnels du système universel, pour l'année en cours et les quatre suivantes, doivent être positifs ou nuls."

Les paramètres évoqués sont les suivants : modalités d'indexation des retraites, évolution de l'âge de référence, revalorisation des valeurs d'achat et de service, taux de cotisation et le cas échéant, produits financiers des réserves.

Cependant on aimerait qu'un certain nombre de lignes rouges soient fixées dès le projet de loi comme un niveau maximum de taux de cotisations ou de financements par l'impôt et taxes affectées.

Ce pilotage s'appuiera sur un comité d'expertise indépendant chargé de suivre l'évolution du système de retraites. Il remplacera le comité de suivi des retraites né de la réforme Touraine dont le rôle n'avait jamais été vraiment bien identifié en parallèle du conseil d'orientation des retraites. Ce nouvel établissement est chargé de "la production d'un rapport quinquennal et d'un rapport annuel. Il élaborera de façon sincère les prévisions financières du système universel de retraite." "Sa composition et son fonctionnement s'inspireront des dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques, qui a fait ses preuves en tant qu'instance d'expertise." Ce qui est une bonne chose, ce dernier établissement composé d'experts indépendants du gouvernement ayant montré sa capacité d'analyse et sa distance par rapport aux orientations parfois optimistes de Bercy.

Enfin deux derniers points devront retenir particulièrement l'attention : l'intégration financière (article 57) et la création d'un fonds de réserves universel (article 58). L'intégration financière va permettre de mettre fin au dispositif particulièrement anachronique de compensation généralisée qui effectuait des transferts entre caisses sur la base d'une comparaison des rapports démographiques. C'est plutôt une bonne chose. Cette intégration financière va aussi consister en dotations de compensations aux organismes complémentaires à partir de 2025, puisque ceux-ci se verront privés de tous nouveaux affiliés.

Mais là où il faudra être particulièrement vigilants c'est sur la mission d'équilibre des comptes de l'ensemble des régimes de retraite qui reviendra à la CNRU et en particulier s'assurer que l'Etat et les régimes spéciaux "ne refilent pas " au nouveau système le financement de leur déficit.

De même avec l'article 59 qui prévoit la création d'un Fonds de réserve des retraites universel reprenant les actifs de l'actuel Fonds de réserve des retraites (FRR). Comme on le voit sur le tableau ci-dessous le FRR est loin de peser les réserves des régimes complémentaires et il faudra veiller à ce qu'elles ne soient pas absorbées dans ce nouveau fonds de réserve.

Tableau 2.1 – Situation patrimoniale nette du système de retraite au 31/12/2017

Système de retraite	En milliards d'euros	En part de PIB
Régimes de base et régimes intégrés	10,8	0,5%
Régimes complémentaires	126,1	5,5%
Réserves des régimes de retraite	136,9	6,0%
Réserves du FRR	36,4	1,6%
Dette de la CADES imputée au système de retraite	-45,9	-2,0%
Situation patrimoniale nette du système de retraite	127,4	5,6%

Note : les réserves comprennent l'ensemble des fonds placés par les caisses, quelle que soit l'échéance des actifs admis en représentation ; elles agrègent donc les réserves de moyen et long terme au fonds de roulement.

Bien que la Caisse de retraite complémentaire du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile (CRPNPAC) ne soit pas incluse dans l'exercice de projection, ses réserves ont été agrégées ici en raison des montants en jeu.

Sources : documentation des régimes ; « La situation patrimoniale des organismes de sécurité sociale », Les comptes de la sécurité sociale, septembre 2018, calculs SG-COR.