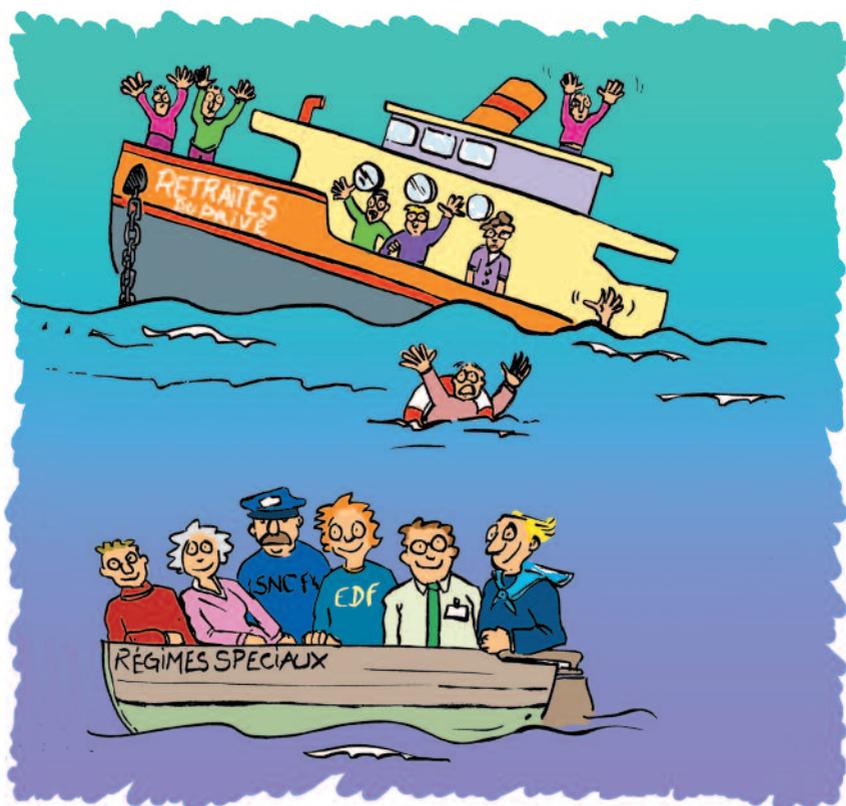


RÉFORME DES RETRAITES

Pourquoi il faut tout reprendre à zéro (suite)



Introduction

Que restera-t-il, après la crise du coronavirus, du projet de réforme initialement porté par Jean-Paul Delevoye et Agnès Buzyn ? Il est difficile de le savoir, tant les informations et les rumeurs à ce sujet se contredisent. Selon des sources médiatiques, la réforme serait reportée à plus tard et Emmanuel Macron envisagerait de n'en conserver que certains aspects – dont la prétendue « suppression » des régimes spéciaux. Une suppression très sujette à caution, puisque le projet de loi que le gouvernement a fait adopter le 4 mars en première lecture à l'Assemblée nationale – en recourant à l'article 49-3 – en reporte l'application effective aux calendes grecques : au mieux en 2068, au pis et plus probablement à... jamais !

Aussi important soit-il, ce n'est toutefois pas le seul défaut de la réforme Macron-Delevoye :

- ↪ la gouvernance du nouveau système, telle que le texte de loi la prévoit, aggrave la tutelle de l'État, autrement dit celle de la haute fonction publique, par ailleurs appelée à se « réformer » elle-même (puisqu'elle bénéficie au premier chef d'un régime spécial de retraite) ;
- ↪ le nouveau système reste exagérément centralisé et son organisation future sera définie par voie d'ordonnances ;
- ↪ les affiliés aux régimes du privé continuent à être « représentés » par

des syndicats principalement soucieux de défendre les privilèges du secteur public ;

- ↪ « l'universalité » prétendue du système n'empêche pas les anciennes caisses de subsister, avec des coûts induits et sous haute surveillance ;
- ↪ la logique des points est dévoyée ;
- ↪ le principe de la règle d'or (qui introduit l'obligation pour les régimes d'être financièrement à l'équilibre) est détourné.

Abordant ces différents aspects, la présente brochure complète celle que Sauvegarde Retraites a précédemment publiée (*Réforme : Pourquoi il faut tout reprendre à zéro*) au mois de juin 2020. Elle pointait, derrière l'opacité du projet de réforme, le maintien des privilèges des régimes spéciaux du secteur public aux dépens des contribuables, des actifs et retraités du privé, et des plus jeunes générations. ■



Déjà reportée aux calendes grecques par le projet de loi présenté sous le gouvernement d'Edouard Philippe, la suppression des régimes spéciaux risque fort de ne jamais être réalisée.

1 - Gouvernance du nouveau système : les hauts fonctionnaires gardent la main sur les retraites

Le projet de loi que le gouvernement a fait adopter par l'Assemblée nationale au mois de mars 2020, aggrave la tutelle de l'État – c'est-à-dire de la haute fonction publique – sur les retraites. En effet, il prévoit de confier le pilotage et la gestion du nouveau système « universel » de retraite à un établissement public administratif.

Certes, le texte prévoit que cette « structure de tête » sera administrée par un conseil d'administration « paritaire » composée des organisations syndicales et professionnelles (« *employeurs publics* » compris)¹. Mais, l'exemple du régime général (CNAVTS) laisse augurer de ce qu'il en sera réellement.

En faux-nez de l'État, des syndicats sans représentativité

Depuis 1983, il n'est plus organisé d'élections en vue d'élire les administrateurs du régime général. Elles ont été remplacées par un système de « représentation » dévolu aux organisations profession-

nelles (syndicales et patronales) et, en réalité, contrôlé par l'État. En effet, la CNAVTS, théoriquement gérée par un conseil d'administration « paritaire », est pilotée *de facto* par l'Administration centrale. C'est aussi l'Administration qui définit les orientations du régime jusque dans leurs moindres détails et fixe chaque année le montant des cotisations et le niveau de revalorisation des retraites².

Par ailleurs, la prétendue « représentativité » des organisations professionnelles et syndicales censées fournir les administrateurs du nouveau système est sujette à caution. On le voit bien aujourd'hui dans les régimes de salariés, qui sont gérés par les organisations professionnelles dites « représentatives ». Mais, représentatives de qui ? Les syndicats recrutent leurs adhérents essentiellement dans le secteur public, et le taux de syndicalisation est deux fois plus élevé dans la fonction publique (20 %) que dans le secteur marchand et associatif (9 % seulement³ alors que les

1. « Elle [la structure de tête, ndlr] sera administrée 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. » (art. 49)

2. La loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) votée par l'Assemblée nationale est une simple loi d'orientation qui entérine les choix de l'Administration.

3. Selon une étude publiée par la Dares (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques), en mai 2016 (Analyses, n° 025). La Dares notait que « le niveau de syndicalisation est particulièrement élevé dans la fonction publique d'État ».



salariés n'y jouissent pas de la sécurité de l'emploi dont bénéficient les agents publics). Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que les syndicats, dont les cadres et les militants actifs sont le plus souvent issus du secteur public⁴, défendent en priorité les avantages des régimes spéciaux.

Or, en dépit de cet évident conflit d'intérêts et au mépris de la démocratie sociale, c'est pourtant à eux et au Medef que la gestion des régimes de salariés est confiée. Certains syndicalistes siégeant aux conseils d'administration

de ces régimes complémentaires des salariés du privé sont eux-mêmes affiliés à des régimes spéciaux du secteur public ! Comment sacrifieraient-ils leurs privilèges au bénéfice des retraités et cotisants du privé ?

En outre, ces organisations professionnelles sont abouchées avec l'État – comme l'a notamment montré le rapport censuré du député Perruchot en 2012 sur le financement des syndicats. Ainsi, c'est l'État qui leur a octroyé un monopole de fait en rendant obligatoire, en 1972, l'affiliation des salariés

4. 28 000 agents publics (en postes équivalents temps plein) sont détachés de leurs administrations pour s'adonner au syndicalisme, selon le rapport Perruchot.

du privé à l'ARRCO et à l'AGIRC (pour les cadres). Il est également significatif que la comptabilité nationale intègre les recettes et dépenses de ces régimes complémentaires du privé dans les comptes des administrations publiques... Leur « indépendance » à l'égard de l'État est donc en grande partie un trompe-l'œil.

Un très large recours aux ordonnances

Dès avant le dépôt du projet de loi gouvernemental, l'État contrôlait donc déjà largement et depuis longtemps le système de retraite français. Mais cette tutelle excessive – puisqu'elle aboutit à placer les affiliés, cotisants et retraités, en situation de totale dépendance – va

se trouver encore renforcée par la réforme en cours, si elle s'applique de la manière prévue.

Le très large recours aux ordonnances par lequel le gouvernement entend mettre en place le nouveau système confirme ces présomptions. C'est par voie d'ordonnance, notamment, que le Gouvernement :

- fixera l'organisation interne de la Caisse nationale de retraite universelle (art. 49) ;
- précisera les règles d'établissement des comptes du système universel (art. 57) ;
- créera un Conseil de la protection sociale des professionnels libéraux (sur le modèle de celui des travailleurs indé-



pendants) pour prendre en compte leurs spécificités dans le pilotage du système universel (art. 51) ;

➔ prévoira les modalités selon lesquelles les sections professionnelles de la CNAVPL (caisse des professions libérales) et la Caisse nationale des barreaux français participeront à la gestion du système universel (art. 51) ;

➔ aménagera les délais d'entrée en vigueur du système universel pour les catégories qui partent actuellement plus tôt en retraite (art. 62) ;

➔ sera habilité à « *toiletter* » la loi à sa guise, ce qui lui laissera toute latitude pour faire ce que bon lui semblera⁵.

Pis : c'est également par voie d'ordonnance que les hauts fonctionnaires seront invités à réformer les régimes spéciaux dont ils bénéficient eux-mêmes ! En effet, l'article 53 « *habilite le Gouvernement à instituer par ordonnance une personne publique chargée de se substituer au service des retraites de l'État (SRE) pour la gestion de dispositifs de protection sociale applicables aux fonctionnaires de l'État, aux magistrats, aux*

militaires, aux ouvriers de l'État et aux personnels enseignants et de documentation des établissements d'enseignement privés liés à l'État par contrat (...). »

Sur tous ces sujets, le Gouvernement entend décider seul, en se soustrayant même au contrôle du Parlement – sans parler de celui des affiliés eux-mêmes. Derrière lui, la décision reviendra *in fine* aux véritables maîtres d'œuvre de la réforme : les technocrates appartenant à la haute fonction publique...

Un système faussement « universel », centralisé...

À côté de l'établissement public administratif conçu comme la « *structure de tête* », doit être créé un « *réseau territorialisé unifié* ». En d'autres termes, le nouveau système sera résolument centralisé. En outre, il risque de devenir rapidement une « usine à gaz » ingérable.

Tout est bon à l'Administration pour renforcer son interventionnisme, qui paraît sans limite.

Ainsi, l'article 50 du projet de loi prévoit de créer « *un comité de surveillance*

5. L'exposé des motifs prévoit que l'unification des régimes de retraite légalement obligatoires « *rend nécessaire des adaptations rédactionnelles dans un très grand nombre de textes. L'insertion de ces toilettes de très grande ampleur dans le présent projet de loi nuirait fortement à sa lisibilité et ne permettrait pas au Parlement d'avoir un débat de fond sur les sujets afférents aux retraites. Il est donc demandé au Parlement d'habiliter le Gouvernement pour mener à bien ces travaux de toilette par voie d'ordonnance. Il en va de même spécifiquement pour les règles applicables aux agents publics civils et militaires, en conséquence de la création du système universel de retraite.* » En somme, le gouvernement éviterait aux élus de regarder de trop près ce qu'il fait, à seule fin de leur simplifier la tâche... L'article 63 dispose par conséquent que « *le Gouvernement est habilité à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi visant à assurer la cohérence des textes au regard des dispositions de la présente loi et le respect de la hiérarchie des normes et à abroger les dispositions devenues sans objet.* » Quant aux élus de la nation, leur rôle est succinct : « *Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.* »

placé auprès de la tutelle et chargé spécifiquement de surveiller la mise en œuvre du schéma de transformation », sur le modèle de celui qui avait été créé dans le cadre de la réforme du RSI.⁶ Ce schéma de transformation est suffisamment important pour justifier la création de la Caisse Nationale de Retraite Universelle (CNRU), qui doit en piloter les différents « chantiers » (campagnes de fiabilisation des carrières, projets informatiques, réorganisation du réseau, etc.). Pourtant, il « sera élaboré après la publication de la loi » (c'est nous qui soulignons).

... mais au sein duquel les anciennes caisses subsistent

Le caractère universel du nouveau système est lui-même sujet à caution, puisque toutes les structures et les

“ Les structures et caisses de retraite existant actuellement subsisteront pendant près d'un demi-siècle et seront placées sous la tutelle de la CNRU. La liberté de manœuvre des régimes complémentaires du privé sera donc étroitement encadrée.

caisses de retraite existant actuellement sont préservées – au moins jusqu'à la fin de la transition vers le nouveau système, c'est-à-dire pendant près d'un demi-siècle. Ce faisant, les régimes spéciaux sont pérennisés *de facto* dans certaines branches de la fonction publique...

Les diverses caisses sont toutefois placées sous la tutelle de la CNRU, à laquelle est confiée « une mission de veille » en matière de gestion et de pilotage. Il est ainsi prévu qu'en cas de décisions « pouvant fragiliser la mise en place du système universel » ou « non conformes au schéma de transformation », le directeur général de la CNRU pourrait alerter la tutelle, qui disposerait alors d'un pouvoir d'opposition (art. 50).

Certes, dans un système où les prélèvements sont obligatoires, un contrôle est légitime et nécessaire. La gestion des fonds publics collectés sur les personnes privées ne tolère aucun laxisme (comme l'expérience l'a malheureusement montré à la CIPAV ou au RSI, car en dépit de son interventionnisme l'Administration contrôle peu et mal). Mais dans un système par répartition, collectiviste par nature, la tutelle tend à s'exercer sous la forme d'un dirigisme centralisé. La liberté de manœuvre des régimes complémentaires du privé sera donc étroitement encadrée, pour ne pas dire annihilée.

6. Créé en 2006 et dissous en 2018, le RSI (régime des professions libérales, artisans, commerçants et indépendants), avait été qualifié de « catastrophe industrielle » par la Cour des comptes en 2012, en raison, entre autres, de sa mauvaise gestion, de son coût élevé, de « dysfonctionnements majeurs » mettant en péril de nombreuses entreprises, et des erreurs commises dans les dossiers des affiliés, notamment en matière de calcul des cotisations.

Enfin, l'article 54, qui « organise l'articulation entre la Caisse nationale de retraite universelle, et les organismes gérant un régime de retraite légalement obligatoire » (autre-ment dit les anciennes caisses), précise le contenu de la convention entre ceux-ci et celle-là sera encadré par décret.

En tous ces domaines, l'État décide seul et l'Administration est seule maîtresse du jeu.

En outre, le projet de loi établit (article 50) que, « la Caisse nationale de retraite universelle pourra bénéficier du concours de moyens et de fonctionnement d'agents mis à disposition par les régimes et recruter du per-

sonnel en propre pour mener à bien ses missions. Elle recevra également une dotation attribuée par la CNAV, l'AGIRC-ARRCO et les autres organismes chargés de la gestion d'un régime de retraite légalement obligatoire. » En effet, cette architecture compliquée et ces allers-retours entre le régime dit « universel » et les caisses qui continueront d'exister, seront inévitablement coûteux.

En somme, au lieu de la simplification promise par ses promoteurs, le nouveau système universel risque d'engendrer une multiplication des technostuctures et des fonctionnaires pour gérer les caisses ! ■



2 - L'équilibre financier n'est pas pour demain

La réforme structurelle annoncée par Emmanuel Macron dans son programme présidentiel devait reposer sur l'axiome « à cotisation égale, pension égale ». Pourtant, contrairement aux objectifs qui avaient été fixés par le Président de la République lui-même, le nouveau système n'est ni universel, puisque des régimes différents subsistent en son sein, ni équitable,

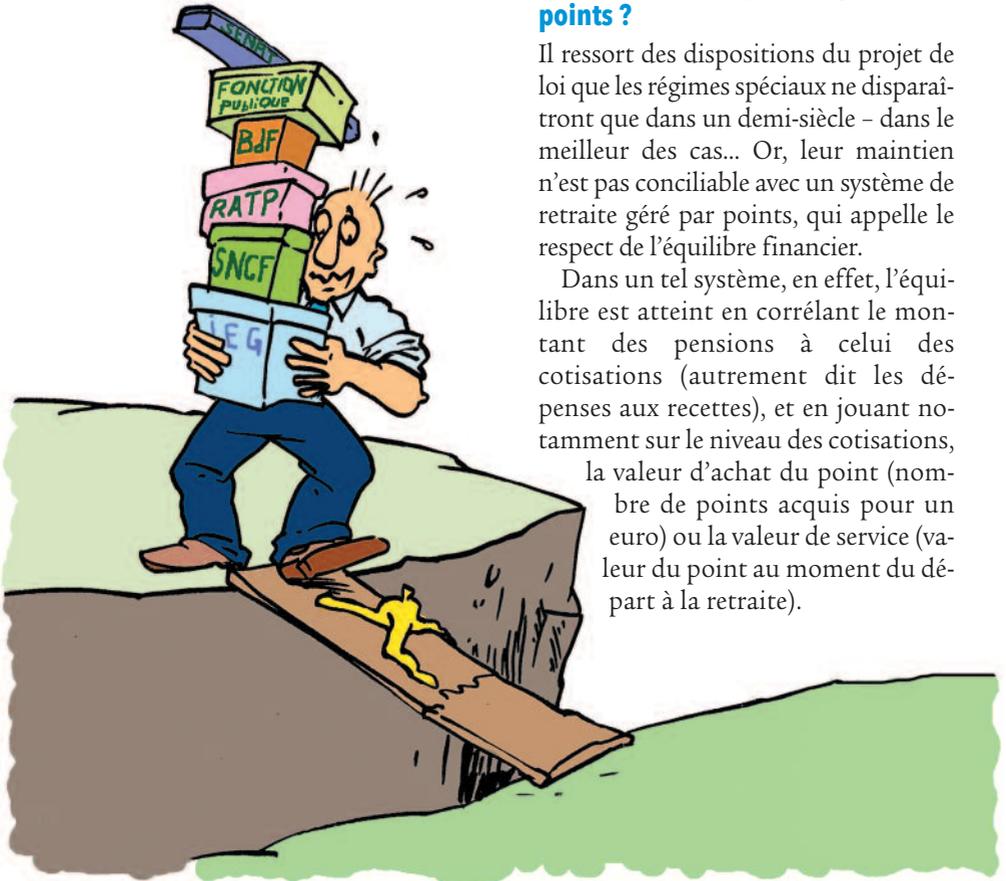
puisque les régimes spéciaux sauvegarderont leurs avantages par le biais d'une flopée d'aménagements, compensations, dérogations et exonérations, dont le coût sera finalement payé par les affiliés du secteur privé et les générations montantes. Reste à savoir ce qu'il reste des autres éléments annoncés de la réforme en cours.

Que reste-t-il du système par points ?

Il ressort des dispositions du projet de loi que les régimes spéciaux ne disparaîtront que dans un demi-siècle – dans le meilleur des cas... Or, leur maintien n'est pas conciliable avec un système de retraite géré par points, qui appelle le respect de l'équilibre financier.

Dans un tel système, en effet, l'équilibre est atteint en corrélant le montant des pensions à celui des cotisations (autrement dit les dépenses aux recettes), et en jouant notamment sur le niveau des cotisations,

la valeur d'achat du point (nombre de points acquis pour un euro) ou la valeur de service (valeur du point au moment du départ à la retraite).



Une telle souplesse exclut que le montant des pensions servies soit fixé à 75 % du dernier traitement quel que soit le montant des cotisations versées, comme c'est le cas dans les régimes spéciaux du secteur public, qui pour ces raisons sont structurellement déficitaires et financés en réalité par les contribuables.

Que reste-t-il de la « règle d'or » ?

La réponse à cette question dépend d'abord de la définition de cette règle d'or, qui a sensiblement varié selon les saisons... à tel point que l'on peut se demander dans quelle mesure et à quelles conditions ces différentes définitions ne sont pas incompatibles !

➡ En juillet 2019, Jean-Paul Delevoye avait « préconisé » d'instaurer une « règle d'or » interdisant tout déficit dans les régimes de retraite.

➡ Le 11 décembre, Édouard Philippe a évoqué une autre forme de « règle d'or », consistant à maintenir la valeur du point dans le nouveau système.

➡ Et finalement, le projet de loi en contient encore une troisième, « *garantissant que le niveau des pensions ne pourra jamais être baissé.* »

Le projet de loi prévoit pourtant une règle d'or visant à garantir l'équilibre du système, comme le souhaitait Jean-

“ La règle d'or consiste, selon Jean-Paul Delevoye, à interdire tout déficit dans les régimes de retraite ; selon Edouard Philippe, à maintenir la valeur du point dans le nouveau système ; et selon le projet de loi, à garantir que le niveau des pensions ne baissera jamais. Des définitions très divergentes !

Paul Delevoye, mais elle est lissée sur quatre décennies. En effet, dans le style jargonnant caricatural de la littérature technocratique, l'article 55 « *fixe les modalités de pilotage financier du système universel de retraite en distinguant deux temporalités : 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".* »

Le projet de loi prévoit aussi que le conseil d'administration de la Caisse universelle déterminera les paramètres permettant de mettre en œuvre une trajectoire financière⁷ et proposera

7. La loi les précise : 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.

chaque année de les ajuster « pour assurer le respect de la règle d'or fixée en loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale : les soldes cumulés prévisionnels du système universel, pour l'année en cours et les quatre suivantes, doivent être positifs ou nuls. De plus, les dégradations du solde constatées sur les exercices clos doivent faire l'objet d'une trajectoire d'apurement. Si la délibération du conseil d'administration ne respecte pas ces conditions d'équilibre, la loi de financement de la sécurité sociale de l'année fixe une nouvelle trajectoire. »

En français commun, cela signifie que les gestionnaires de la Caisse universelle établiront un plan de financement étalé sur quarante ans et révisable tous les cinq ans, et que l'équilibre financier devra être respecté au terme de ces cinq années (c'est la fameuse règle d'or) – sauf s'il ne l'est pas : en ce cas, le retour à l'équilibre attendra cinq années supplémentaires – qui pourront à leur tour « glisser ». Et pour respecter les formes, la loi de financement sera adaptée en fonction du déficit constaté. Autrement dit, l'application de la règle d'or a de fortes chances d'être elle aussi reportée aux calendes grecques, une échéance décidément chère à nos gouvernants !

En réalité, il sera impossible d'assurer l'équilibre financier du système de retraite tant que les régimes spéciaux subsisteront. La multiplication des exemptions d'âge de départ et des compensations, prévues dans le projet

de loi ou ajoutées au cours de la conférence dite de financement, en apporte l'évidente démonstration : ces nombreux avantages ne sont pas financés et seront comme toujours payés par les contribuables. En toute logique, les régimes spéciaux devraient donc être réformés en priorité. Mais le projet de loi prévoit au contraire qu'ils se réformeront après les autres et dans la mesure où ils le voudront bien, par le biais des ordonnances qui leur permettront d'accroître encore les compensations...

Les réserves du privé risquent fort d'être utilisées en bouche-trou des déficits

Plus immédiatement, la Caisse dite « universelle » pourrait pomper les réserves des régimes du secteur privé (environ 125 milliards d'euros). De nombreux exemples passés montrent qu'elles aiguissent l'appétit insatiable des pouvoirs publics, placés devant le gouffre financier des régimes spéciaux. Constituées grâce aux efforts des affiliés et à la gestion avisée de certaines caisses, ces réserves seraient englouties dans les déficits, présents et à venir, sans que rien ne soit résolu après leur épuisement. En revanche, l'on peut prévoir que cette confiscation aurait, à terme, des conséquences néfastes sur les pensions des retraités du privé. ■

Pour atteindre l'équilibre financier, les gestionnaires de la Caisse universelle établiront un plan de financement étalé sur quarante ans et révisable tous les cinq ans, au bout desquels une nouvelle trajectoire sera fixée si l'équilibre n'est pas atteint... Une conception de la règle d'or pour le moins « glissante » !



Conclusion :

La vraie réforme reste à faire

Aujourd'hui, on peut donc considérer que la grande réforme systémique annoncée est d'ores et déjà dévoyée. Elle a fait pschitt. Il s'agit donc moins de la corriger que de la repenser de fond en comble. Soucieuse d'y apporter sa contribution, Sauvegarde Retraites propose :

- ▶ que les régimes de retraites du secteur public soient réformés en priorité, en supprimant les régimes spéciaux à prestations définies – et que les régimes du privé soient ensuite alignés sur eux, contrairement à ce qui a été fait jusqu'à présent ;
- ▶ de corriger les articles du projet de loi qui ont trait à la gouvernance du système, de manière à ne pas laisser aux hauts fonctionnaires et aux syndicats du public la haute main sur nos retraites. Sauvegarde Retraites demande notamment, depuis longtemps, que ne soient autorisées à siéger au conseil d'administration d'un régime de retraite, que des personnes qui s'y trouvent affiliées à titre principal ;
- ▶ que soit mis à l'étude un nouveau mode de représentation des cotisants et des retraités du privé au sein des caisses (notamment dans le régime général et les complémentaires des salariés du privé AGIRC-ARRCO), plus cohérent que le paritarisme. Le taux de syndicalisme ne dépassant pas 9 % dans le secteur privé, il

s'ensuit que 91 % des affiliés à ces régimes sont privés de représentants réels. En l'absence d'une réforme du syndicalisme – qui paraît de plus en plus urgente et nécessaire – il conviendrait de chercher une autre forme de représentation, plus démocratique et susceptible de responsabiliser davantage les affiliés ;

- ▶ de créer un régime universel de base sans y intégrer les régimes complémentaires, et sans confisquer leurs réserves pour alimenter les régimes publics structurellement déficitaires ;
- ▶ d'établir une règle d'or pour interdire les déficits, ce qui est le minimum de moralité que l'on puisse s'imposer dans un système par répartition ;
- ▶ de rompre avec le tout répartition et de développer la capitalisation, comme l'ont fait la plupart des grands pays européens. À ce jour, la capitalisation est essentiellement réservée aux régimes du public, comme la Préfon, le RAFP ou la caisse de retraite des sénateurs : un comble !

La capitalisation ne se résume pas à la caricature qu'en a donnée le Premier ministre, Édouard Philippe, dans son discours du 11 décembre 2019, en l'assimilant au choix « *du chacun pour soi et du tant-pis pour les autres* », ou de « *l'argent-roi* ». Au contraire, elle donnerait aux Français les moyens de provisionner pour leurs retraites au lieu d'en laisser le

fardeau aux futures générations, et de devenir les propriétaires de leurs capitaux d'entreprise. Elle leur permettrait aussi de participer aux développements de certains pays.

Ces formes de solidarités-là sont autrement plus efficaces que la solidarité dans l'endettement massif et collectif qu'organise l'État par le biais de la répartition. Rappelons que les engagements non financés du système de retraite français (la « dette-retraite ») s'élevaient à plus de 8 100 milliards d'euros à la fin de l'année 2015, dont plus du quart pour la seule fonction publique de l'État⁸.

Contrairement à ce que prétendent ses adversaires, partisans souvent intéressés du tout-répartition, la capitalisation ne présente pas plus de risques que la répartition, dont la crise du coronavirus a montré la fragilité : en cas de chômage massif, les cotisations ne rentrent plus et les caisses sont à sec.

En outre, la capitalisation pourrait permettre aux Français de se libérer du

carcan du collectivisme intégral et de la dépendance d'un État qui ne se présente comme leur Providence que pour mieux les tenir sous tutelle. Tout le monde n'a pas

les mêmes besoins et selon ces besoins (âge, situation de famille, état de santé, profession...), les arbitrages à faire ne sont pas les mêmes, les choix différent. Enfermer

tous les affiliés dans un unique système par répartition revient à leur interdire de choisir librement les conditions de leur retraite en fonction de leurs besoins.

Il est donc souhaitable d'introduire, en la développant au sein des régimes complémentaires, une part de capitalisation dans le système de retraite français, comme l'ont fait de nombreux pays voisins qui ne sont pas suspects de se soumettre aux règnes du chacun pour soi et de l'argent-roi. Ce système mixte répartition-capitalisation donnerait aux affiliés plus de souplesse, de responsabilité et de liberté dans le choix de leur retraite. ■



8. Source Insee.



sauvegarde ■
retraites

53, rue Vivienne - 75002 Paris - www.sauvegarde-retraite.org