

SÉCURITÉ SOCIALE / PROTECTION SOCIALE

Retraite : une réforme, mais quelle réforme ? 425u5

L'essentiel

L'esquisse des contours d'un système de retraite rénové peut être proposée en s'appuyant sur les apports – positifs et négatifs – de plus de deux années de concertations et de débats souvent polémiques sur les retraites, mais surtout sur les meilleures pratiques des régimes.



Étude par
Pierre CHAPERON
Senior Advisor, cabinet
Galea

Disséquer la genèse et les vicissitudes d'une décision législative ou réglementaire, tel est le sujet que se sont vu poser des générations successives d'élèves à l'ENA.

Exercice utile pour de futurs dirigeants amenés à tenir un rôle majeur dans la construction de la règle de droit et la réforme de l'État. Exercice cruel lorsque le constat porte sur des décisions administratives ou

législatives qui apparaissent *in fine* inadaptées, voire absurdes.

La question de la réforme des retraites, suspendue puis interrompue au printemps 2020, serait de toute évidence un cas d'école particulièrement utile, porteur d'enseignements pour étudier un processus qui, mobilisant les plus hautes instances de l'État, a conduit, en partant d'une idée sans doute bonne et d'un rapport d'étape de très bonne qualité ⁽¹⁾, à tant de tensions, de *fake news* et de rebondissements.

On pourra en vain s'interroger sur ce qu'aurait pu être la mise en œuvre d'une réforme devenue d'une complexité inouïe et qui, à force de polémiques et de contorsions, avait réussi à faire le mécontentement, y compris de ses meilleurs supporters. Compliquée, considérablement différée dans ses effets, la réforme pouvait donner l'impression de manquer l'essentiel de ses objectifs, à commencer par celui de visibilité qui était pourtant son objet premier.

On ne le sait que trop, un intrus venu de Chine est venu enrayer le processus qui a été suspendu dans un premier temps, avant d'être mis à l'arrêt.

Le rejet de la réforme proposée, couplé à une situation économique et sociale bouleversée par la crise sanitaire, conduira inévitablement à aborder la question d'une réforme des retraites en des termes renouvelés, voire opposés à ceux qui avaient fondé la saison 1.

Dans son allocution du 12 juillet 2021 ⁽²⁾, le président de la République a souhaité que le travail avec les partenaires sociaux reprenne dès la rentrée de septembre pour une

réforme qui ne pourrait être lancée qu'une fois la situation sanitaire maîtrisée.

Dans le cadre d'une sortie de crise sanitaire progressive et à quelques mois de la fin du quinquennat, l'épineux sujet des retraites paraît aujourd'hui renvoyé à plus tard. Chacun le sait bien, il s'agira d'un thème majeur de la prochaine élection présidentielle.

Sans invalider le constat initial de complexité et d'une certaine injustice du système de retraite, il ne fait guère de doute que le cahier des charges d'une future réforme placera, par la force des choses, la question de l'équilibre en priorité, le déficit pour 2020 se situant à hauteur de 13 Mds € !

Nous allons, dans les développements qui suivent :

- voir comment le projet de loi présenté aux assemblées ⁽³⁾ avait considérablement dévié des objectifs initiaux (I) ;
- faire un arrêt sur image sur la – si complexe – situation interrompue (II) ;
- tenter de donner quelques pistes sur les prochaines réformes qui pourraient intervenir (III).

I. UN OBJECTIF ET UN PRÉREQUIS DE LA RÉFORME INVALIDÉS

A. L'objectif d'universalité n'induisait pas l'unicité

Pour aborder une retraite compliquée, le candidat devenu président avait énoncé une règle simple : mettre en place un système universel dans lequel « un euro cotisé dans chacun des régimes rapporterait la même chose ».

Par ce mot d'ordre, c'est un objectif de cohabitation des régimes qui semblait visé, au travers d'un triptyque universalité-équité-responsabilité qui aurait pu constituer les termes d'une réforme qui, sans être le grand soir, aurait pu servir de base à une amélioration louable de notre système de retraite.

Passant outre des principes fondateurs qui n'induisaient pas l'unicité, c'est finalement le projet d'un grand régime universel monolithique qui va guider les travaux. Instrumentalisant à l'envie la complexité du système de retraite français composé de régimes constitués par secteurs d'activité et professions, les porteurs de la réforme vont s'imposer l'objectif de faire du « 42 en 1 ».

Plutôt que de pacifier un sujet inflammable, la conception d'un régime universel/unique va induire des caractéristiques qui seront autant de sujets d'incompréhensions, de tensions, voire plus...

NDLR : L'auteur a été précédemment directeur du cabinet Agirc-Arrco.

(1) Le rapport *Delevoye* du 18 juill. 2019, consultable sur <https://lext.sofz/VZ10f>, reste une référence.

(2) Discours consultable sur <https://lext.sofz/p6DE0i>.

(3) Projet de loi n° 2623 adopté par l'Assemblée nationale et transmis au Sénat (recours à l'article 49, alinéa 3).

“ La conception d’un régime universel, compris comme unique, va induire des caractéristiques qui seront sources d’incompréhensions et de tensions ”

Ce choix d’architecture conduit à la disparition de l’ensemble des régimes, y compris des régimes complémentaires.

Il faut bien faire le constat que le choix d’un système ne comportant plus ni base, ni complémentaire renvoie à l’architecture du « tout en un » qui caractérise les régimes spéciaux des secteurs public et parapublic. Il est par ailleurs reconnu par les concepteurs de la réforme que la limitation de l’assiette de cotisation prévue à trois plafonds de la Sécurité sociale a été arrêtée par référence aux traitements de ces agents.

S’appuyant ainsi sur des emprunts inattendus au système public, le parti pris d’unicité présente le paradoxe de s’attaquer « à ce qui marche », la retraite complémentaire n’ayant, de l’avis général, pas démerité⁽⁴⁾, dans les régimes composant les trois catégories de familles :

- l’Agirc-Arrco pour les salariés du privé ;
- des régimes complémentaires organisés par profession pour les professionnels libéraux (pour parler des professions judiciaires, on citera les avocats, les notaires, les officiers ministériels...);
- le régime additionnel de la fonction publique (RAFP) pour les agents de l’État, « jeune » régime mis en place en 2005, permettant une cotisation sur une partie de leurs primes.

La mise en place d’un système unique revient donc à « exproprier » les créateurs et pilotes de ces régimes et à reverser l’ensemble des réserves constituées par les plus vertueux d’entre eux dans ce qu’ils peuvent ressentir assez légitimement comme une grande lessiveuse.

Cette conception d’un régime monolithique couvrant ainsi toutes les personnes et tous les revenus pour des montants financiers représentant près de 14 points de PIB induit, par construction, une emprise totale de l’État. À régime mastodonte, État omnipotent, omniprésent, et corps intermédiaires inévitablement mis à l’écart, qu’ils soient partenaires sociaux ou représentants des professions ayant conçu leurs propres régimes.

De façon cohérente avec cette vision très étatique, c’est un processus de concertation – et non de négociation – qui a été mené pendant plus de deux années par le haut-commissariat à la réforme des retraites. La sémantique a toute son importance.

En concertant, l’État, par la voix du haut-commissaire à la réforme des retraites, se met en situation d’écoute des différentes parties (syndicats d’employeurs et de salariés,

de la fonction publique, d’ordres professionnels, des caisses de retraite...). Ce processus ayant pour objet de « déminer », l’État conserve, à l’issue de ces consultations, la totale liberté d’établir le projet de loi en prenant en compte – ou non – les objections recueillies au fur et à mesure des échanges. On n’est donc pas du tout dans un contexte de négociation qui a vocation à déboucher sur un accord entre partenaires, comme cela se passe dans le monde paritaire Agirc-Arrco. En négociation, la signature d’un accord fait, par nature, immédiatement cesser le débat entre les parties réunies autour d’un même texte. La suite montrera que la concertation n’a pas les mêmes vertus. Chacun a l’impression d’être entendu mais, à la fin, de n’avoir pas été forcément compris !

B. Le prérequis de l’équilibre financier : un alignement de planètes précaire

La réforme était clairement orientée vers un objectif d’organisation du système de retraite. On en trouve une confirmation dans l’engagement de campagne du candidat Macron lors de l’élection présidentielle de 2017 de ne pas toucher au sacro-saint âge de la retraite. L’approche, que l’on qualifie, par souci de simplification, de systémique, a été fondée sur la conviction qu’après de nombreuses années de déficits et de réformes successives, le système de retraite national était peu ou prou à l’équilibre. Las, les instances nationales chargées du suivi de l’équilibre financier du système de retraite vont doucher ces fragiles certitudes en estimant que les conditions de pérennité du système de retraite appelaient des mesures pour retrouver sans tarder une trajectoire d’équilibre. En posant à nouveau et légitimement la question de l’équilibre du système, on change la donne. Conçue pour redonner confiance dans leur régime de retraite aux actifs et retraités par une évolution et une simplification de ses structures, ce projet de réforme implique d’aborder de façon frontale la question des équilibres sur le court terme. À rebours de l’objectif initial d’une « simple » réforme systémique, le paramétrique fait, par la force des choses, son retour avec l’incontournable question de l’âge de la retraite, et explique l’inclusion d’un « âge d’équilibre » dans les projets de textes soumis à la représentation nationale.

II. LES DISPOSITIONS MAJEURES DU PROJET DE LOI

Le projet de loi instituant un système universel de retraite va comporter des mesures détaillées⁽⁵⁾ organisant la mise en place du futur régime et son entrée en vigueur progressive. Il va introduire un principe d’âge d’équilibre qui ne manquera pas de concentrer toutes les attentions.

A. Les mesures organisationnelles

1. La création d’une nouvelle caisse nationale⁽⁶⁾ devait intervenir dès le 1^{er} décembre 2020. Constituée sous la forme d’un établissement public, cette caisse avait vocation à piloter le futur régime tant dans son équilibre financier que dans sa gestion administrative, et à organiser les très difficiles transitions pouvant s’étendre sur

(4) Nous avons pensé en vain qu’ils auraient pu servir de « laboratoire de la réforme » : Dr. soc. 2018, n° 9 (partie 1) et 10 (partie 2), note J. Barthelemy et P. Chaperon.

(5) Pas moins de 29 ordonnances étaient programmées.

(6) Caisse nationale de retraite universelle (CNRU) en charge de la mise en œuvre du système universel de retraite (SUR).

20 ans, en raison des très nombreuses questions et des risques juridiques en résultant.

Mis en place dans un environnement clairement « public », le nouveau système conférerait à l'État un rôle prééminent en dépit d'une représentation des différentes professions.

2. Un pilotage sur le long terme appuyé sur des réserves. La trajectoire à horizon 40 ans était encadrée par une règle d'or exigeant l'équilibre du système sur 5 ans. Un établissement administratif, fonds de réserve universel, devait être créé pour assurer la gestion des réserves.

Les nouveaux paramètres devaient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2025 pour l'ensemble des cotisants. Ces derniers devaient s'acquitter d'une cotisation égale à 28,12 % de leurs revenus d'activité (dont 2,81 % à vocation de solidarité, donc non génératrice de droits), ceci sans distinction selon les secteurs d'activité.

Les droits des assurés avaient vocation à être exprimés dans l'unité de compte « points de retraite », la valeur de ces derniers étant fixée par le conseil d'administration de la nouvelle caisse nationale.

B. L'intégration progressive des générations dans le système universel de retraite (SUR)

Pour tenter de désamorcer un mouvement de contestation croissant, l'exécutif va devoir prendre des mesures retardant la mise en œuvre concrète de la réforme pour les cotisants. Ce faisant, cela conduit à concentrer les effets de la réforme sur les jeunes générations et à retarder considérablement les échéances pour les agents du secteur public.

La règle de droit commun du privé. Ce sont les entrants sur le marché du travail en 2022 qui devaient inaugurer le nouveau régime. Pour les personnes déjà en activité, l'entrée dans le système devait intervenir en 2025 pour les personnes nées à partir de 1975, de telle sorte que leur carrière aurait comporté une partie ancien régime et une partie nouveau régime.

Une intégration des régimes spéciaux plus progressive encore. Le projet de loi prévoyait la possibilité pour le gouvernement de déterminer par voie d'ordonnances les règles de transition (âge de départ, âge d'équilibre, éventuelles cotisations supplémentaires, articulation des mesures de pénibilité...) pour les régimes spéciaux et pour les agents des trois fonctions publiques. Le grand public va, à cette occasion, découvrir le concept peu porteur de « clause du grand-père ».

On admettra que cette application très différée est un message négatif envoyé concernant une réforme, prétendument avantageuse⁽⁷⁾, qu'il convient de réserver... aux plus jeunes !

C. L'âge pivot : l'étincelle et les partenaires sociaux, le retour !

L'inclusion dans le projet de loi d'un âge pivot à 64 ans pour assurer l'équilibre du système en 2027 a entraîné de vives réactions de la part des syndicats. Pour tenter de calmer le jeu, l'exécutif a mis en place une solution

subtile et inédite consistant à accepter la modification – au moins provisoire – du projet de loi. Concédant le fait que le texte ne fasse plus mention des 64 ans, est conservé tout de même le principe d'un âge pivot dans le texte. Inventant ainsi le concept d'un texte « à trous », le Premier ministre propose aux partenaires sociaux de revenir dans le jeu en constituant une conférence sur l'équilibre et le financement des retraites. En confiant le pilotage de cette conférence à Jean-Jacques Marette, dont les états de service en paritarisme sont bien connus, le Premier ministre fait un clin d'œil appuyé aux partenaires sociaux dont la capacité de pilotage du régime Agirc-Arrco n'est plus à démontrer : pourquoi se priver d'une équipe qui gagne ?

Cet appel du pied s'effectue non seulement tardivement mais également sous contrainte. Placés ainsi devant une obligation de résultat – trouver des mesures d'équilibrage du régime à l'horizon 2027 –, les partenaires sociaux n'ont pas totalement le choix des moyens, toute mesure qui aurait pour effet de baisser les pensions ou d'augmenter le coût du travail étant par principe exclue.

Cette conférence installée par le Premier ministre le 30 janvier 2020 a immédiatement entamé ses périlleux travaux. Des groupes de travail ont été créés pour, d'une part, examiner les équilibres à l'horizon 2027, et, d'autre part, s'interroger sur les conditions de pilotage et de financement au-delà de cette date. Sur ces deux sujets centraux, équilibre et gouvernance, un document devait être établi par les partenaires sociaux pour faire le constat :

– d'un accord (hypothèse favorable) ;

– ou de l'impossibilité de se mettre d'accord sur des mesures de rééquilibrage du système (hypothèse défavorable).

Une dynamique de travail entre les partenaires sociaux s'est enclenchée et s'est confirmée au fur et à mesure de l'étude de sujets complexes qui, avant d'être tranchés politiquement, supposaient leur appropriation technique par les acteurs (contexte, chiffres clefs, paramètres activables...).

Ce bel élan a, par la force des choses, été interrompu par le confinement du pays intervenu à trois semaines de la date fatidique de remise de la conclusion des travaux.

Que serait-il sorti de cet exercice ? Personne ne peut le dire, mais l'on peut raisonnablement penser que les partenaires sociaux auraient pu aboutir à des propositions portant sur un cocktail de mesures permettant, tant bien que mal, de rapprocher le système de l'équilibre.

Mis en difficulté par les mouvements de contestation, on peut également penser que l'exécutif aurait eu intérêt à intégrer dans la loi le résultat de ce travail, tout imparfait fut-il !

III. ET MAINTENANT ?

La question d'une réforme des retraites reste à l'ordre du jour. Elle demeure la « mère des réformes » pour un président de la République qui y voit matière à apporter la démonstration de sa capacité à réformer le pays dans un quinquennat chamboulé par la crise sanitaire, économique, mais également par des mouvements sociaux auxquels la question des retraites n'a pas été étrangère.

Elle est réclamée par les grands argentiers dans un contexte d'explosion de la dette et de tensions où les pays

(7) Dans des cas-typés, le rapport *Delevoye* faisait sans doute maladroitement ressortir une comparaison des droits avant/après réforme, systématiquement favorable à cette dernière.

vertueux (« frugaux ») raillent le laxisme des États plus dispendieux (« club-med »).

Elle est attendue par le patronat, sous réserve toutefois de disposer d'une meilleure visibilité sur la situation économique du pays à travers l'ampleur du rebond économique, lui-même dépendant de la capacité à juguler autant que possible le virus du Covid-19 et ses variants.

En revanche, les syndicats, y compris ceux qui ont pu soutenir la première réforme, sont unanimes pour s'opposer à une réforme qu'ils estiment pour le moins prématurée.

“ Au prérequis d'équilibre qui présidait à la première tentative de réforme succède une situation de forte tension autour des comptes des régimes ”

Dans un contexte complètement renouvelé par la crise, la question d'une réforme ne se pose plus du tout dans les mêmes termes. Au prérequis d'équilibre qui présidait à la première tentative de réforme succède une situation de tension autour des comptes des régimes d'une brutalité jamais observée.

C'est à un véritable crash-test que sont soumis les régimes du secteur privé (salariés, indépendants) qui voient les cotisations baisser dans des proportions considérables. Le principe de répartition, qui suppose un transfert immédiat de la richesse produite par les actifs vers les retraités, est mis à mal, une baisse des cotisations des actifs devant en principe se répercuter sur les droits des retraités. Si des décisions de limitation des revalorisations, voire de gel, des prestations des retraités sont envisageables dans ce contexte, la question d'une baisse des prestations est exclue d'un point de vue social et sans doute aléatoire juridiquement au regard de contestations fondées sur le principe d'intangibilité des droits liquidés⁽⁸⁾.

En reconnaissant la première tentative de réforme « mal emmanchée », Emmanuel Macron a porté le coup de grâce à une réforme de grande ampleur réorganisant, du sol au plafond, le système de retraite national.

Les volets organisationnels et sociétaux abandonnés, reste à se confronter en priorité à une réforme d'équilibrage du système, une approche paramétrique.

A. Pourquoi une réforme sur l'âge est difficilement évitable

Un régime de retraite repose sur un triptyque : cotisations, prestations, âge/durée.

Les deux premiers leviers sont difficilement activables de façon générale, et dans la période actuelle en particulier. L'augmentation des cotisations aurait un effet contracyclique indéniable, tandis que la participation des retraités à la crise a ses limites, nous l'avons dit.

Par des mesures portant sur l'âge ou la durée de cotisation (nombre de trimestres requis pour bénéficier du taux

plein), on agit dans les deux cas sur la ligne de partage entre la phase d'activité et la phase de retraite.

Rappelons que l'âge minimum est aujourd'hui de 62 ans (hormis pour les carrières longues). Toutefois le sacrosaint taux plein ne sera acquis qu'en contrepartie d'une durée de cotisations qui s'établira à 43 années à partir de la génération 1975. De la sorte, cette double condition âge/durée rend – et rendra – de plus en plus théorique la perspective de percevoir une retraite pleine dès 62 ans⁽⁹⁾.

Dans un système qui n'a pas de perspective d'équilibre proche, le fait d'agir sur le curseur que constitue l'âge est le moyen d'éviter un abaissement progressif du niveau des retraites dans les régimes du privé qui fonctionnent selon un mécanisme de cotisations définies dont le niveau de « générosité » est directement dépendant de la situation des comptes.

Ce point va souligner de façon éclatante la différence avec le public. Bénéficiant de régimes à prestations garanties, les agents de l'État relèvent de régimes « équilibrés par construction »⁽¹⁰⁾, l'État employeur versant chaque année le financement nécessaire pour honorer la promesse de pension. Les taux de « cotisation implicite » matérialisant la participation de l'État au régime atteignent des montants à faire frémir : 74 % pour les agents civils, 123 % pour les militaires.

Outre le système de prestations et de cotisations spécifiques, l'existence de mesures d'âge anticipées dans le public par le biais des catégories dites « actives » conduit à accroître encore les écarts.

Un scénario envisagé ces dernières semaines par le gouvernement aurait pu consister à relever progressivement l'âge minimum de 62 ans en vigueur dans le secteur privé, en lui ajoutant une demi-année pour chaque génération à partir de la génération 1961, susceptible de partir en retraite en 2023. On aurait donc une montée en charge commençant à 62,5 ans en 2023, pour s'établir à 64 ans en 2026.

Un tel scénario de décalage progressif de l'âge aurait probablement trouvé à s'appliquer dans le public également.

De fait, force est de constater que ces écarts public/privé, qui sont de plus en plus difficiles à justifier, auraient, de fait, été maintenus.

B. Une réforme systémique ultérieure devra tirer toutes les conséquences des écueils de la réforme VI

Il est probable que l'exécutif soit maintenant vacciné contre une réforme s'inscrivant dans une unicité par trop rigide et dogmatique.

1. La complexité du système de retraite actuel ne doit pas être exagérée. Les régimes sont nombreux mais une vision synthétique pourrait consister à distinguer trois blocs :

– le bloc « privé » comportant un régime de base (la CNAV) et un régime complémentaire récemment unifié (l'Agirc-Arrco) ;

(8) Même si la question n'est pas formellement tranchée en jurisprudence et en doctrine.

(9) Pour les personnes ne justifiant pas des trimestres requis, l'âge du taux plein est 67 ans. Les femmes représentent 19 % des personnes liquidant leur pension à cet âge.

(10) Ainsi, un quart du système de retraite n'est pas placé sous contrainte d'équilibre.

– le bloc « public » composé des régimes spéciaux, en grande partie gérés par la Caisse des dépôts et consignations ;

– le bloc « indépendants » constitué de régimes spécifiques constitués et gérés par les professions.

2. Ces régimes, entraînés par les plus grands d'entre eux ⁽¹¹⁾, ont su mettre en place des outils communs permettant d'organiser des services nouveaux qui internalisent la complexité et permettent des économies d'échelle : mise en commun des données de carrières ; relevés d'information et de simulation portant sur les droits acquis, tous régimes confondus ; liquidation unique des retraites...

Il est remarquable que les régimes aient su, dans la période d'interruption de la réforme et au-delà de la gestion des affaires courantes, poursuivre leurs efforts de coordination au service de leurs ressortissants, qu'ils parviennent de plus en plus à traiter comme des « clients ».

3. Quels sont les regroupements à opérer ? Nombre de « petits » régimes, survivances du passé, peuvent être regroupés facilement. Un seuil minimum d'effectif et de montant géré pourrait par exemple être fixé pour une rationalisation dans un délai à définir.

Une fusion des régimes gérant les salariés apparaîtrait contre-productive, remettant en cause une dualité entre un régime de base piloté par l'État et un régime complémentaire relevant de la responsabilité pleine et entière des partenaires sociaux.

Les régimes des indépendants ont montré un *affectio societatis* que les meilleurs experts avaient sous-estimé. Ces régimes reflètent les particularités et les capacités contributives de chacune des professions. Ils disposent chacun d'un volant de réserves plus ou moins important, l'un d'entre eux allant jusqu'à provisionner ses engagements ⁽¹²⁾. Sous réserve que chacun des régimes fasse la preuve de sa soutenabilité sur le moyen/long terme, pourquoi, là encore, vouloir remettre en cause ce qui relève de la responsabilité des acteurs ?

IV. EN GUISE DE CONCLUSION PROVISOIRE : L'ESQUISSE D'UNE RÉFORME RÉALISTE ET MODULABLE

En tirant parti des innombrables réflexions sur les retraites (consultations *Delevoye*, rapports divers, débats parlementaires, points de blocage...) et en s'appuyant sur les bonnes pratiques des régimes du privé, il est possible d'esquisser à grands traits les contours d'une réforme réaliste et modulable.

Jetons-nous à l'eau !

La réforme s'organiserait non pas autour d'une caisse unique mais d'un organisme de supervision qui se verrait confier une mission circonscrite mais exigeante : garantir la pérennité et l'efficacité du système national dans l'ensemble de ses composantes. Son conseil d'administration serait composé de représentants des pouvoirs publics et

de représentants des collèges des régimes des trois catégories : privé, public, indépendants.

1. Une généralisation de l'architecture distinguant la base et le complémentaire dans l'ensemble des régimes. Force est de constater que cette mesure conduirait à une évolution profonde des dispositifs applicables aux agents de l'État qui, à l'inverse des régimes du privé, fonctionnent selon un principe de « tout en un » (base + complémentaire) ⁽¹³⁾.

Le régime additionnel de la fonction publique (RAFP) serait pérennisé et pourrait constituer le terreau sur lequel construire le régime complémentaire contributif du secteur public.

On aurait ainsi trois familles de régimes complémentaires : privé, public et indépendants englobant donc les différentes professions.

2. À travers cette distinction base/complémentaire, on opérerait une séparation des dépenses de solidarité ⁽¹⁴⁾ financées par l'impôt de celles relatives à l'effort contributif relevant de charges sociales prélevées sur les revenus du travail. La gestion des premières serait du ressort d'un régime de base universel, les secondes relevant de régimes complémentaires pluralistes.

Le taux de cotisation pourrait, pour sa partie contributive, être différencié par profession, étant entendu que les droits obtenus par les assurés seraient calculés en contrepartie directe de la cotisation versée.

3. Généraliser la notion de « régime », corollaire du principe de répartition. Le « régime » suppose une solidarité entre les cotisants et les retraités concourant à la détermination d'une prestation pour ceux-là mêmes qui ont versé au « pot commun » ⁽¹⁵⁾ (identité de périmètre cotisants/retraités).

La constitution de « régimes » au sens plein du terme suppose, là encore, une évolution importante des régimes spéciaux qui devrait se traduire par un abandon progressif du principe de prestation définie et de la fiction d'un régime « équilibré par construction ». Évitant toute clause du grand-père, cette évolution devrait conduire à cristalliser les droits acquis à la date de prise d'effet de la réforme et à déterminer les droits nouveaux dans le cadre d'un raccordement progressif aux règles de droit commun.

4. Exprimer les droits contributifs en points de retraite. Il faut le reconnaître, le « point », parfaitement accepté dans les régimes complémentaires Agirc-Arrco, sort étreillé des débats sur la réforme. La mise en avant, par de nombreux responsables politiques ⁽¹⁶⁾, d'un prétendu caractère manipulable a pu jeter le trouble sur un mécanisme qui n'a jamais posé de difficulté dans les régimes complémentaires : Agirc-Arrco, IRCANTEC, régimes complémentaires d'indépendants... La notion de point n'est au demeurant pas inconnue des agents du secteur public dans le cadre du régime additionnel (RAFP) déjà cité.

(11) Ex sous la houlette d'un GIP-union retraite.

(12) La caisse de retraite des pharmaciens (CAVP).

(13) Pour une proposition de réforme distinguant base/complémentaire, v. P. Mayeur, « Vers le système universel de retraite », *Administration* 2021, p. 59.

(14) Minima de pensions, périodes de chômage et maladie, droits familiaux, etc.

(15) J.-J. Dupeyroux, « Les exigences de la solidarité », *Dr. soc.* 1990, p. 741.

(16) Une illustration avec les déclarations de François Fillon : <https://lct.sof.gOSw0b>.

En vérité, on ne voit guère de mécanisme alternatif au point ⁽¹⁷⁾ et on pourrait dire, par facilité, qu'il constitue sans doute « le pire des systèmes, à l'exception de tous les autres ! ».

Un régime par points permet de matérialiser clairement l'acquisition progressive des droits, d'explicitier facilement la notion centrale de rendement, à rebours de l'idée d'un système « boîte noire », et de s'affranchir de la référence à une durée de cotisation. Entre prestations définies (intenable financièrement) et cotisations définies (insécurisantes), une voie peut être recherchée pour un régime par points fonctionnant autour d'un principe de rendement garanti, concept introduit par le rapport *Delevoye*.

Bien entendu, un engagement devrait être pris quant à l'impossibilité de baisser la valeur du point.

5. Conditionner le maintien des différents régimes au respect d'un certain nombre d'exigences de soutenabilité et de performances de gestion

Une exigence d'équilibre pluriannuel avec l'établissement de règles garantissant la soutenabilité du régime sur le moyen/long terme :

- ratios d'équilibre à 15 ans ;
- détention d'un montant de réserve minimum sur l'horizon de projection ;
- mise en œuvre d'un rendement d'équilibre, etc.

Une exigence de performance de gestion à travers :

- une taille minimale du régime permettant la réalisation d'économies d'échelle (seuils à définir en effectifs, en montants gérés) ;
- le respect d'un principe de gestion exercée au moindre coût, selon un *benchmark* à établir ;
- une qualité de service démontrée (information des participants, délais de liquidation, proximité auprès de ses ressortissants...) ;
- la pleine utilisation des outils de l'interrégime et l'organisation de coopérations entre régimes.

Certains pourront dire que le schéma ainsi esquissé n'est pas suffisamment ambitieux. Il permettrait cependant de mettre en place des règles communes et partagées entre les régimes pour garantir une bonne sécurité aux assurés et permettre le maintien de la gestion de régimes complémentaires par des gouvernances responsables et performantes.

Il présente sans doute la difficulté majeure de faire apparaître l'écart important qui peut séparer le public du privé et qui supposera des transitions et des délais de « raccordement ». L'ambition démesurée de feu « 42 en 1 » avait sans doute l'avantage tactique de diluer cette question. Il sera néanmoins difficile de la contourner plus longtemps, quoi qu'il en coûte !

(17) Qui peut comprendre la formule de calcul des droits au régime général ? Pour rappel : SAM (25 meilleures années) x Taux x Trimestres acquis / Trimestres nécessaires, le résultat n'atteignant jamais 50 % du plafond, de la Sécurité sociale, quand bien même l'assuré aurait cotisé audit plafond toute sa carrière.