

Réunions du COR de mars 2017

Les deux réunions de mars ont été l'occasion de collecter des éléments très techniques :

La réunion du 1^{er} mars

- Traitait de l'évolution du marché du travail et des droits à la retraite qui en découlent avec un point sur la LURA (liquidation unique des régimes alignés) qui doit débiter le 1^{er} juillet 2017.

La réunion du 29 mars

- Visait à rappeler les modalités de l'architecture du système de retraite français et les liens accompagnés de transfert financiers entre ces différents régimes.

Les commentaires et prises de parole en séance sont insérés au fil de l'eau dans ce résumé.

Réunion du 1^{er} mars

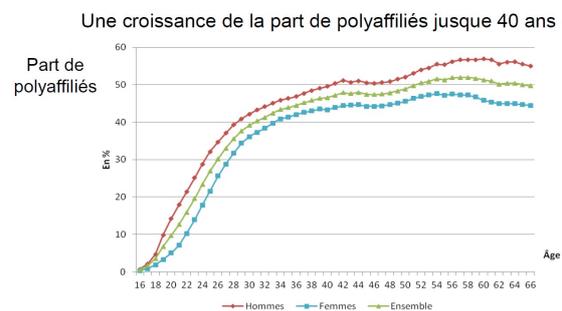
Avant d'aborder la LURA, il faut définir quelques termes :

La *polyaffiliation* concerne les salariés affiliés à au moins deux régimes de retraite de base au cours de sa carrière, concomitamment ou successivement. Attention, une partie seulement des polyaffiliés deviennent polypensionnés.

La *polycotisation* : Cotisation une année donnée à au moins deux régimes de retraite de base.

On constate la perte d'au moins un trimestre dans la moitié des cas de polycotisation et le gain d'au moins un trimestre dans un cas sur dix...

L'effet négatif sur le taux de proratisation est plus fort que l'effet positif sur le salaire de référence



Au sein des régimes alignés, 1 cotisant sur 5 a connu au moins une année de polycotisation

- Les années de polycotisation représente 2% des années de cotisation dans ces régimes
- Les hommes sont plus polycotisants que les femmes

La LURA

Cette réforme issue de la loi de 2014 concerne les personnes, nées après le 1^{er} janvier 1953 qui ont cotisé successivement ou simultanément à au moins 2 des 3 trois régimes suivant :

- régime des salariés (CNAV) ;
- régime des salariés agricoles (MSA Salarié) ;
- régime des artisans et commerçants (RSI).

Elle ne concerne donc pas les polypensionnés qui cotisent à un régime de profession libérale ou de fonctionnaire. Elle ne concerne pas non plus les caisses complémentaires.

Qu'apporte cette réforme en termes de procédure ?

La liquidation des droits à retrait sera simplifiée puisque le futur retraité n'aura comme interlocuteur qu'une seule caisse de retraite (parmi les 2 ou 3 caisses de retraite des régimes dits alignés) au moment de la demande de retraite. Auparavant, il y avait autant d'interlocuteurs que de caisses de retraite. La caisse de retraite compétente sera la dernière caisse d'affiliation. Et si l'assuré est affilié enfin de carrière à deux régimes alignés en même temps, le régime compétent pour liquider les droits sera celui en charge de l'assurance maladie. Charge à elle, qu'il s'agisse du régime général, du RSI ou de la MSA, de reconstituer l'historique de carrière en contactant ses homologues.

Quelles sont les conséquences financières pour les assurés ?

La pension de retraite de base sera calculée par un seule caisse de retraite (de base) comme si la personne était pensionnée d'un régime unique. En conséquence, les rémunérations et le nombre de trimestres acquis dans chaque régime seront additionnés, puis plafonnés (sans que

le plafond ne soit augmenté). Ainsi, les trimestres acquis dans chacun des régimes seront additionnés tout en étant limités à quatre par an au total dans l'ensemble des régimes, alors qu'auparavant il était possible de retenir quatre trimestres par an dans chaque régime. Les rémunérations cotisées dans chaque régime seront additionnées tout en étant limitées au plafond de la sécurité sociale. Les 25 meilleurs salaires seront retenus parmi cet ensemble fusionné de rémunérations alors qu'auparavant les meilleures années étaient calculées au prorata de la durée d'assurance dans chaque régime.

Qui sera défavorisé ?

Ceux-ci sont qui ont cotisé à 2 régimes en même temps et dont l'assiette de cotisation dépasse le plafond de la sécurité sociale en cumulant les rémunérations, qui ont cotisé à 2 régimes en même temps et ont validé, en cumulant les régimes, plus de 4 trimestres.

Qui sera favorisé ?

Ceux qui pourront valider, pour une année, un trimestre en plus en additionnant les rémunérations de 2 régimes. En effet, 2 assiettes de cotisation, prises isolément peuvent ne peuvent pas valider un trimestre si elles sont chacune inférieure au seuil permettant de valider 1 trimestre mais additionnées, elles peuvent valider 1 trimestre.

Ceux qui ont une meilleure moyenne de salaire par rapport à toute leur carrière que sur 2 parties "proratisées" de leur carrière. Le régime des cotisations n'est pas réformé. La réforme concerne le calcul et le versement de la pension de retraite.

Cette mesure technique ne devrait pas déséquilibrer les comptes des régimes, car chacun continuera à payer sa quote-part. Mais elle se traduira par une perte moyenne de pension de l'ordre de 0,9 % chez l'ensemble des nouveaux retraités qui y sont affiliés entre 2018 et 2037, selon une note transmise au COR par la CNAV. En 2020, l'économie ainsi réalisée par les trois régimes s'élèverait à 149 millions d'euros. Le manque à gagner se concentrera sur les polypensionnés, soit environ 3 personnes sur 10 parmi les nouveaux retraités de ces trois régimes en 2017. Ainsi, un cotisant né en 1953, qui doit cotiser 165 trimestres et qui en a validé plus que nécessaire, soit 100 dans un régime et 70 dans l'autre, subira une perte de 3% sur sa pension à cause de la LURA, car sa retraite sera établie sur la base d'un taux de proratisation de 165/165 trimestres, au lieu de 100/165 d'un côté, plus 70/165 de l'autre. Autre exemple : un assuré né en 1955 et devant cotiser 166 trimestres. Supposons qu'il ait validé un nombre insuffisant de trimestres, 100 au régime général et 40 au RSI, dont 4 superposés la même année : sa pension LURA sera calculée sur 136 trimestres au lieu de 140... Entre 2017 et 2030, prévoit la CNAV, deux tiers des polypensionnés venant de liquider leurs droits risquent de percevoir une pension plus faible. Mais entre un quart et un tiers toucheront, au contraire, plus d'argent. Car le salaire annuel moyen des polyaffiliés va augmenter. Par ailleurs, souligne la CNAV avec l'allongement progressif de la durée d'assurance requise pour le taux plein, les pertes s'atténueront.

La mesure d'équité entre polyaffiliés et monoaffiliés, qui devait conduire d'une part, à annuler des "avantages" dont certains polyaffiliés pouvaient bénéficier par rapport aux monoaffiliés (coefficient de proratisation supérieur à 1 notamment), d'autre part à rectifier les pénalisations subies par certains polyaffiliés (calcul des meilleures années) conduit à un résultat dont l'effet est globalement négatif en termes de prestations versées. Les membres du COR le déplorent comme les désincitations à travailler à temps partiel en fin de carrière du fait des modalités de calcul du salaire annuel moyen (25 meilleurs salaires annuels revalorisés sur les prix). Le dispositif de Cession Progressive d'Activité dans la fonction publique est d'ailleurs supprimé depuis 2011. Concernant le chômage, un chiffre est frappant : 13% de la génération 1940 a été confronté à une période de chômage contre 50% pour la génération 1980. Plusieurs membres ont souhaité que les effets des périodes de chômage, notamment dans le cas de succession de CDD de courte durée, soient étudiés.

Réunion du 29 mars

L'ensemble des membres du COR a souligné la richesse du dossier qui éclaire beaucoup de sujets mais qui révèle aussi que les relations financières entre régimes relèvent plus du pragmatisme et de l'opportunisme que de principes d'équité clairs et assumés.

Le système de retraite français est constitué de nombreux régimes de base accompagnés de régimes complémentaires obligatoires. Ces régimes sont structurés en fonction de critères d'appartenance socioprofessionnelle et sont gérés par des organismes de sécurité sociale, par des institutions de retraites complémentaires ou bien évidemment en ce qui nous concerne par l'État qui dans ce cas uniquement n'exerce aucun pouvoir de tutelle en raison de la nature juridique du service des retraites de l'État (SRE) qui applique le code des pensions civiles et militaires de retraite sans besoin de caisse dédiée. Le SRE est un service à compétence nationale rattaché à la Direction générale des Finances publiques (DGFIP) et ne dispose donc pas d'instances de gouvernance autonomes.

Régimes de base

Ailleurs donc, l'État exerce la tutelle des caisses chargées de la gestion de ces régimes. Par exemple, la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés est chargée « d'assurer le financement des prestations d'assurance retraite et d'assurance veuvage du régime général » et la définition « des orientations de la gestion de l'assurance retraite des travailleurs salariés ». La CNAV, établissement public à caractère administratif, exerce un pouvoir de tutelle sur les caisses locales (CARSAT), organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public. La CNAV est administrée par un Conseil d'administration qui a entre autres pour rôle de faire toutes propositions « lui paraissant nécessaire pour garantir dans la durée l'équilibre financier de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés », en particulier dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de financement de la sécurité sociale ». Citons d'autres caisses comme la caisse nationale du régime social des indépendants (RSI), la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), tête de réseau des caisses régionales qui représente la mutualité sociale agricole auprès des pouvoirs publics, la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales, organisme de droit privé chargé d'une mission de service public (CNAVPL) et ses 10 sections professionnelles assurant la gestion du régime de base pour le compte de la CNAVPL et également la gestion des régimes complémentaires propres aux professions concernées.

La gestion des régimes spéciaux est assurée par des caisses qui ont, selon les cas, le statut d'établissement public (exemple de la CNRACL, chargée d'assurer la gestion de la retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers) ou d'organismes de sécurité sociale (exemples de la CNIEG ou encore de la caisse de retraite et de prévoyance du personnel de la SNCF). La gestion de la CNRACL est assurée par la caisse des dépôts et consignations.

Régimes complémentaires

Les régimes de retraite complémentaire AGIRC (cadres) et ARRCO (non-cadres) relèvent de la compétence des partenaires sociaux. Ces régimes conventionnels, rendus obligatoires par la loi (loi de 1972) sont institués par des accords nationaux interprofessionnels (1947 pour l'AGIRC, 1961 pour l'ARRCO). Ce sont ces mêmes accords qui déterminent les paramètres des régimes. Leurs conseils d'administration fixent la valeur des points et des salaires de référence. L'accord du 30 octobre 2015 prévoit la création d'un régime unifié de retraite complémentaire au 1^{er} janvier 2019. Ce régime reprendra l'ensemble des droits et obligations des régimes AGIRC et ARRCO.

L'IRCANTEC est le régime complémentaire des agents contractuels de droit public, affiliés au régime général pour le régime de base. Il est géré par la direction des retraites et de la solidarité de la Caisse des Dépôts. Ce régime a fait l'objet d'une réforme, en 2008, qui a notamment modifié substantiellement les règles de gouvernance et renforcé les compétences du conseil d'administration. Jusqu'en 2017, les paramètres du régime (valeur d'achat du point, valeur de service du point, rendement, cotisations ainsi que les autres paramètres) sont déterminés par voie réglementaire. À partir du 1^{er} janvier 2018, le Conseil d'administration de l'IRCANTEC sera en charge du pilotage à long terme du régime : il devra prévoir, dans un plan quadriennal les conditions de réalisation de l'équilibre de long terme du régime. À ce titre, il déterminera les règles d'évolution de la valeur du point de retraite et du salaire de référence et en fixera, chaque année, la valeur. La fixation de ces paramètres devra permettre au régime de respecter des critères de solvabilité à long terme déterminés par arrêté. La proposition de la commission de pilotage technique et financier devra être accompagnée d'un rapport établi par

l'actuaire indépendant du régime, choisi par le conseil d'administration. À défaut de plan quadriennal remplissant les critères de solvabilité précités, les valeurs du point de retraite et du salaire de référence évolueront annuellement selon des modalités fixées par arrêté, l'évolution des taux de cotisation étant fixée par décret.

Les mécanismes de compensation

C'est la matérialisation du principe de solidarité nationale mis en œuvre a minima notamment parce qu'il ne concerne pas la retraite complémentaire.

Justification ?

Les mécanismes de la compensation généralisée ont été mis en place par la loi du 24 décembre 1974 avec un objectif bien défini : « la compensation tend à remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes ». Ces mécanismes sont excessivement complexes. Si l'on peut considérer que la justification de la compensation ne fait guère de doute lorsqu'il s'agit de faire face aux conséquences financières, pour les régimes de retraite, d'évolutions structurelles telles que le déclin d'un secteur d'activité – par exemple, celui des mineurs ou le secteur agricole – au profit des autres. En revanche, sa généralisation à tous les secteurs d'activité peut être questionnée. Les différences de situation démographique entre régimes peuvent également être la conséquence d'évolutions plus temporaires, liées par exemple à des variations au cours du temps du nombre des recrutements dans les différents secteurs ; dans ce cas, une alternative à la compensation consisterait à opérer des transferts financiers dans la durée, via la gestion de réserves internes à chaque régime. Il faut bien noter que le FSV et le FRR au fil des années ont bien été déroutés de leur trajectoire première.

Logique économique ?

Il s'agit d'opérer chaque année des transferts depuis les régimes pour lesquels le rapport entre la masse des pensions et la masse des salaires est relativement faible - et qui sont de ce fait relativement bien lotis sur le plan financier – vers les régimes pour lesquels ce rapport est plus élevé. La somme de ces transferts est nulle et la compensation laisse inchangée la situation financière globale du système de retraite (avant prise en compte des subventions d'équilibre qui viennent combler les déficits de certains régimes). Dans la mesure où la compensation doit s'efforcer de ne pas mettre à la charge d'un régime des avantages de retraite supérieurs à ceux qu'il verse à ses ressortissants, les transferts doivent se fonder sur des règles de calcul des droits à la retraite minimales et communes à tous les régimes, qui définissent un régime de référence. Le transfert de compensation pour chaque régime correspond alors au solde financier du régime, calculé selon ces règles minimales.

Pour information :

7,8 Md€ de transferts en 2015 opérant une redistribution...

... des régimes démographiquement favorisés : CNAV (4,9 Md€),
CNRACL (1,4 Md€), CNAVPL (0,6 Md€) et FPE civile (0,6 Md€)

... vers des régimes en déclin démographique : exploitants (3,3 Md€),
salariés agricoles (2,3 Md€) et RSI (1,8 Md€).

D'autres questions

La compensation n'a pas pour objet d'assurer l'équilibre financier de chacun des régimes qui y participent et n'apporte pas en soi de nouvelles ressources. Aussi, l'enjeu d'un aménagement plus ou moins substantiel de la compensation ne doit pas faire perdre de vue la question, non moins importante mais distincte, de l'équilibre du système de retraite. Le consensus est d'autant plus difficile à obtenir que les montants des transferts sont très sensibles au choix des paramètres retenus.

Justement concernant le mécanisme de compensation démographique, les membres se sont accordés à dire que si le principe était légitime (solidarité nationale), le système n'en reste pas moins complexe et les règles discutables, avec une forte sensibilité des transferts aux paramètres de la compensation. Les échanges ont renvoyé aux travaux du dixième rapport du COR d'octobre 2011 (« Retraites : la rénovation des mécanismes de compensation » - <http://www.cor-retraites.fr/article402.html>), qui restent d'actualité.

Une divergence d'appréciation est mise au jour entre des membres de sensibilité opposée. Concernant les transferts avec le FSV, il y a bien un désaccord profond sur la légitimité de la

séparation des droits contributifs et des droits non contributifs, du côté de ceux plaident pour fusionner le FSV et la CNAV en faisant masse des financements et de l'autre de ceux qui jugent le niveau des cotisations élevé et défendent la nécessité de distinguer ces deux types de droits, même si c'est complexe, pour permettre à chacun d'apprécier les droits qu'il acquiert en contrepartie des cotisations qu'il verse. La CGT en rappelant qu'elle est favorable à une diversité des régimes, adaptée à la diversité des conditions de carrière. Elle pense que cette diversité devrait être régulé/piloté dans le cadre d'une "maison commune des retraites", instance dans laquelle seraient représentés les partenaires sociaux.