

LA LONGUE MARCHÉ

VERS LE REGIME UNIQUE DES RETRAITES

DOCUMENT DE TRAVAIL
PHILIPPE CREVEL

Le Premier Ministre, dans le cadre de sa déclaration de politique générale, le 4 juillet 2017, a réaffirmé son intention « de rendre notre système de retraite plus juste et plus lisible ». Il a précisé que son objectif était « qu'un euro cotisé ouvre les mêmes droits pour tous ». Il a mentionné que « nous prendrons le temps du diagnostic, de la concertation et de la négociation et [que] nous fixerons le cadre de la réforme fin 2018 ». Par rapport aux engagements pris durant la campagne, le calendrier de la réforme semble être étiré. Par ailleurs, il a indiqué clairement que le Gouvernement « veillera à préserver les équilibres du système de retraite, tout en le rendant plus juste et plus lisible ». Il a ajouté que « les nouvelles prévisions du Conseil d'orientation des retraites nous y invitent avec insistance, puisqu'elles indiquent que le retour à l'équilibre, un temps prévu pour 2025, ne pourrait finalement intervenir qu'en 2040 ».

Ces déclarations s'inscrivent dans le prolongement du programme d'Emmanuel Macron. Il avait promis « qu'un système universel avec des règles communes de calcul des pensions sera progressivement mis en place. Le fait de changer d'activité ou de secteur sera sans effet sur les droits à la retraite. Avec un principe d'égalité : pour chaque euro cotisé, le même droit à pension pour tous ! ».

Le programme de la République en Marche indique qu'« un système universel de retraites où un euro cotisé donne les mêmes droits, quel que soit le moment où il a été versé, quel que soit le statut de celui qui a cotisé. Les cotisations, aux régimes de base comme aux régimes complémentaires, qu'elles soient versées sur les bases de revenus ou acquises au titre de la solidarité (pour les chômeurs par exemple) seront inscrites sur un compte individuel et revalorisées chaque année selon la croissance des salaires. Ainsi, chaque euro cotisé accroîtra de la même manière la pension future, quel que soit le statut du travailleur et l'origine de cette cotisation. Le total des droits accumulés sera converti au moment de la retraite en une pension, à l'aide d'un coefficient de conversion fonction de l'âge de départ et de l'année de naissance. L'allongement de l'espérance de vie est donc pris en compte en continu, au fil des générations : plus besoin de réformes successives, qui changent les règles et sont anxiogènes et source d'incertitude. Dans la durée, la réforme aura bien un effet financier en garantissant un équilibre sur le long terme. Cette réforme ne changera rien aux conditions de départ à la retraite de ceux qui sont à moins de cinq ans de la retraite et qui l'ont donc déjà planifiée. Pour les autres, ceux qui ont au moins cinq ans d'activité devant eux, la transition sera progressive, sur une période d'environ 10 ans ».

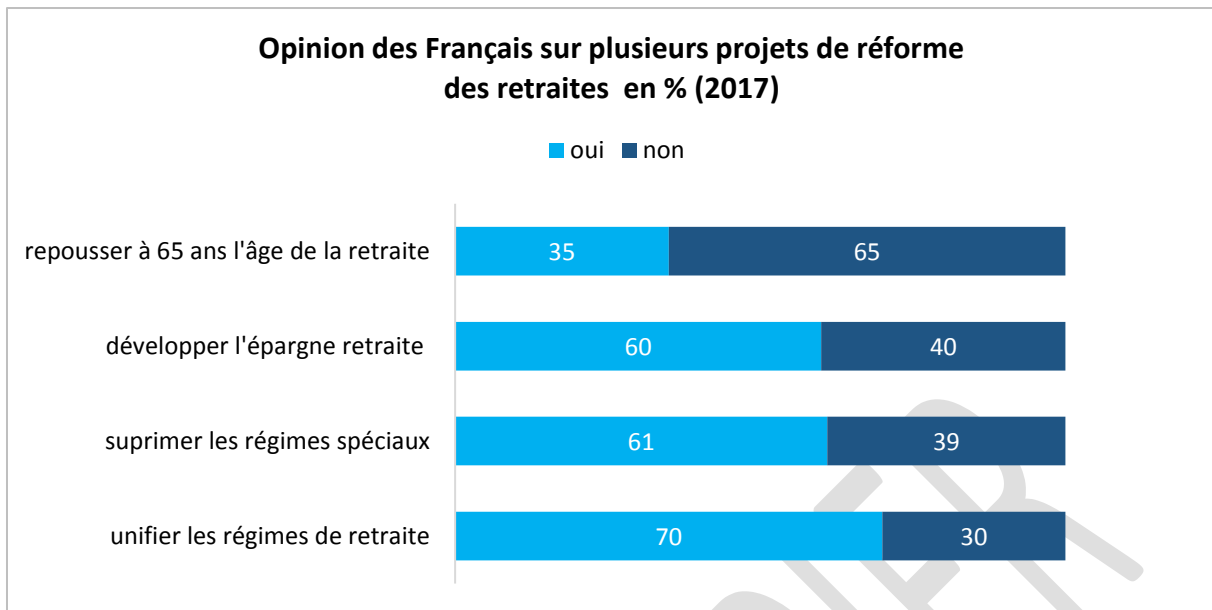
Si tel était le cas, ce serait la première fois depuis 1945 que la France s'engage dans une réforme systémique de ses régimes de retraite. Depuis 1993, les réformes mises en œuvre sont toutes de nature paramétrique en modifiant la quasi-totalité des

courseurs des régimes par répartition sans pour autant remettre en cause leurs grands principes. Ainsi, les pouvoirs publics ont agi sur la durée de cotisation, l'âge légal de départ à la retraite, les règles d'indexation, etc. Une convergence entre les différents régimes de base a été entreprise mais sans pour autant aboutir à une unification et un alignement de toutes les règles. L'instauration d'un régime unique des retraites est, depuis la fin des années 80, régulièrement soulevée mais tous les gouvernements ont refusé jusqu'à maintenant de s'y engager. La loi portant réforme des retraites de 2010 qui a reporté l'âge légal de départ à la retraite de 60 à 62 ans prévoyait que la création d'un régime unique par points soit étudiée à compter de 2013. Ce projet d'étude ne vit pas le jour. Sept ans plus tard, la question refait surface.

L'unification des régimes de retraite est un gigantesque chantier qui peut potentiellement concerner tous les actifs travaillant en France, plus de 30 millions de personnes. Les 16 millions de retraités pourraient échapper à la réforme en restant soumis aux règles actuelles pour leurs pensions. Néanmoins, rien n'interdit de penser que ces dernières pourraient être gérées par la nouvelle caisse du régime unique.

Cette unification, en fonction des modalités qui seront retenues, créera des gagnants et des perdants qu'il conviendra de traiter. Il faudra également instituer un dispositif de lissage pour éviter que les actifs se situant à quelques années de leur départ à la retraite soient pénalisés. La réforme systémique pose également la question du mode de gouvernance qui est actuellement de nature paritaire. Que deviendront les caisses de retraite, les institutions de retraite paritaires et les salariés qui y travaillent ?

Selon la dernière enquête du Cercle de l'Épargne, « les Français, l'épargne et la retraite », rendue publique au mois d'avril dernier, les Français sont opposés au report de l'âge de la retraite à 65 ans ou à l'allongement de la durée de cotisation. En revanche, ils se prononcent en faveur de l'unification des régimes de retraite. 70 % des sondés sont favorables à l'unification des régimes et 61 % sont pour la suppression des régimes spéciaux quand seulement 35 % approuvent l'idée d'un report à 65 de l'âge légal de départ à la retraite.



Cette forte adhésion à l'unification d'un régime unique repose sur l'idée que toutes les pensions doivent être calculées de la même manière quel que soit son statut professionnel. L'idée que les bénéficiaires des régimes spéciaux ou du système de la fonction publique soient avantagés par rapport à ceux du régime général des salariés est communément admise. Les spécificités des métiers pèsent peu. Néanmoins, si une réforme systémique est populaire à l'état d'idée générale, sa concrétisation est susceptible de générer d'importantes oppositions car par nature, en modifiant les règles de calcul des pensions, il y aura des transferts de droits. Il y aura des gagnants et des perdants et pas nécessairement ceux auxquels on croit. Les gagnants sont, en règle générale, assez discrets quand les potentiels perdants sont, par définition, plus vindicatifs.

I. LES PREALABLES DE LA REFORME

Pour le régime unique, il n'y a pas de solution unique et encore moins de méthode unique pour atteindre l'objectif fixé par le Président de la République. Le maintien d'un régime par répartition figure par les rares certitudes de la prochaine réforme.

En effet, le champ de la réforme peut être plus ou moins large, les modalités de calcul des pensions sont multiples et enfin la période de passage de l'ancien régime au nouveau régime peut être plus ou moins longue. De nombreux points techniques devront être tranchés. Des regroupements et des réorganisations seront nécessaires.

Par ailleurs, la réforme supposera le règlement d'un certain nombre de problèmes juridiques. Les régimes de retraite sont gérés par des caisses ayant leur propre personnalité morale. Il faudra gérer les problèmes de personnels, de statuts mais aussi les problèmes informatiques et de reconstitution de carrière.

A. Le choix du système de retraite

1. Pourquoi le régime unique universel ?

Depuis une vingtaine d'année, l'instauration d'un régime unique de retraite hante le débat public. La loi sur les retraites de 2010 prévoyait qu'une étude soit engagée sur le sujet. La majorité issue des urnes de 2012 enterra ce dossier avant d'être ouvert à nouveau par Emmanuel Macron.

Quels sont les motivations des partisans du régime unique ?

Le régime unique serait un gage d'équité et de transparence. En effet, le système actuel avec sa multitude de régimes génèrerait des inégalités de traitement. Ne permettant d'avoir une vision simple et globale de la situation des retraités, il provoquerait des rancœurs et des frustrations. Les Français expriment étendue après étendue leur souhait d'une uniformisation des règles et de leur simplification.

Avec la mobilité accrue des actifs qui peuvent au cours de leur vie professionnelle dépendre de plusieurs statuts, le maintien de plusieurs régimes de retraite est une source de complexification.

Le régime unique serait une source d'économies. La multiplicité des caisses occasionnerait des surcoûts au niveau de la gestion. Cet argument est à relativiser. Les caisses de retraite complémentaire ont réussi à constituer des réserves leur permettant de faire face à leurs déficits actuels. Des économies importantes ont été imposées aux gestionnaires de l'AGIRC et de l'ARRCO. Par ailleurs compte tenu des règles différentes tant dans la collecte des cotisations que dans le règlement des prestations, il est difficile de comparer les coûts entre les différents régimes. Enfin, ces dernières années, l'Etat n'a pas fait preuve d'une efficacité à toute épreuve en matière gestion.

Le régime unique serait plus simple à piloter. Avec un système par points et en comptes notionnels, le Gouvernement pourra en jouant sur quelques critères veiller facilement à l'équilibre du nouveau régime. Ainsi, en modifiant la valeur d'achat et de rachat des points ou celle du coefficient de conversion dans le cadre des comptes notionnels.

Quels sont les arguments contre le régime unique ?

Le rapprochement des règles opérés depuis une vingtaine d'années rend moins nécessaire la fusion des régimes.

Depuis 1993, les différentes réformes ont permis de réduire de manière importante les dépenses, l'équivalent de 6 points de PIB à l'horizon 2040. Il aurait été souhaitable d'instituer plus tôt le régime unique. Son instauration sera au départ une source de coûts (informatique, gestion des personnels en charge de la retraite relevant de plusieurs statuts).

Le régime unique ne tiendrait pas compte des spécificités des différents statuts professionnels. En étatisant, les pouvoirs publics limitent le champ du paritarisme. La conséquence pourrait être une montée aux extrêmes des positions des partenaires sociaux ce qui serait nuisible au dialogue social.

L'instauration du régime ne règle en rien la question de l'équilibre financier de l'assurance-vieillesse.

La simplification attendue par le nouveau régime est toute relative. Durant la période de transition, deux systèmes cohabiteront. Pour tenir compte des spécificités des différents statuts professionnels, tous les assurés ne seront pas traités de manière identique. Il faudra par ailleurs conserver des dispositifs de solidarité en faveur des personnes à revenus modestes et afin de couvrir les périodes de cessation temporaire ou définitive d'activité (maladie, invalidité, maternité, congé parental).

2. Le calendrier de la négociation

Le système de retraite français comporte 37 régimes de base et une centaine de régimes complémentaires. Si depuis 1993, l'administration a renforcé son influence sur les régimes de base, le paritarisme reste la règle. L'AGIRC et l'ARRCO qui fusionnent par ailleurs au 1^{er} janvier 2019, sont ainsi gérés de manière paritaire.

Un big-bang des retraites concernera un très grand nombre d'acteurs, des salariés aux indépendants en passant par les fonctionnaires de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux, les bénéficiaires des régimes spéciaux, les agriculteurs et par les professions libérales. Une telle réforme transverse suppose une multitude de négociations.

À ce titre, afin d'épauler la Ministre des Solidarités le Président de la République, Emmanuel Macron, a nommé Jean-Paul Delevoye en tant que Haut-Commissaire aux retraites. Les premières réunions de négociation ont commencé fin novembre.

Des hésitations semblent se faire jour au sujet du calendrier. Initialement, il était prévu que le texte de la réforme soit finalisé au courant du 1^{er} semestre 2018 en vue d'une adoption avant la fin de l'année. Un possible report sur 2019 est désormais évoqué. Mais plus la discussion durera, plus le risque d'une montée des oppositions et de leur cristallisation sera fort. Si les Français approuvent en théorie le régime unique, ils peuvent changer d'avis à partir du moment où seront mis sur le devant de la scène les éventuels changements qu'ils seront amenés à subir. Le conservatisme l'emporte bien souvent sur le réformisme. De ce fait, le Gouvernement, s'il souhaite effectuer le big bang des retraites devra prendre son temps mais pas trop.

3. Le calendrier de la mise en œuvre de la réforme

Le passage d'un régime à prestations définies reposant sur un grand nombre de régimes à un système unique par points ne peut être réalisé d'un coup de baguette magique. Il est difficile d'imposer ce nouveau système à des actifs de plus de 55 ans. Par ailleurs, il pourrait être difficile de reconstituer rapidement au sein de la fonction publique l'ensemble des carrières. Une période transitoire sera sans nul doute

instituée pour passer d'un système à un autre. Les pays européens qui ont, ces dernières années, mené des réformes systémiques ont prévu des dispositifs de transition. En 1998, la Suède, pour la mise en place des « comptes notionnels », a prévu une période transitoire qui a duré 17 années. L'Italie avait, en 1995, décidé de réaliser sa grande réforme des retraités sur 40 ans. Sur la pression de Bruxelles, ce délai a été légèrement réduit. En Allemagne, le passage d'un régime par annuités à un régime par points en 1992 a en revanche été instantané, les droits anciens ayant été convertis d'emblée.

B. LE PERIMETRE DE LA REFORME

Le Gouvernement, avec les partenaires sociaux, devra fixer le périmètre de la réforme. Ne concernera-t-elle que les régimes de base ou intégrera-t-elle les régimes complémentaires ? Les régimes spéciaux et le système de la fonction publique auront-ils vocation à se fondre dès le départ dans le régime unique ?

Au-delà de la question du périmètre, en fonction de la méthode choisie, toutes les solutions sont envisageables. Les déclarations du Président de la République peuvent donner lieu à plusieurs lectures. Il a en effet indiqué que « nous créerons un système universel de retraites où un euro cotisé donne les mêmes droits, quel que soit le moment où il a été versé, quel que soit le statut de celui qui a cotisé ». Dans une interview donnée au quotidien du Parisien, il s'était prononcé clairement en faveur de la fusion des 37 régimes de base. Il s'est également déclaré, au moins une fois, favorable à la mise en place d'un système par points en comptes notionnels comme en Suède.

1. Quels sont les régimes concernés ?

Les régimes de base alignés

La logique de la création d'un régime unique repose sur une fusion de tous les régimes, de base. Depuis 2003, un processus de convergence a été engagé qui facilitera la migration. Cette dernière devrait concerner le régime général et les différents régimes des TNS. Malgré la convergence de ces dernières années, cette fusion posera des problèmes de taux et de niveau de pension car aujourd'hui, des différences sensibles existent d'un régime à un autre.

Les régimes spéciaux

Le maintien des régimes spéciaux atténuerait l'effet psychologique de la réforme. L'objectif est d'appliquer des règles communes de calcul des pensions pour le plus grand nombre de Français. Les régimes dits « spéciaux », sont pour rappel des régimes préexistants au régime général instauré en 1945. Les deux principaux secteurs à régime spécial sont les chemins de fer et l'énergie.

Les fonctions publiques

L'intégration des régimes de la fonction publique, État, militaire, territoriale et hospitalière est un des éléments clefs de la feuille de route de la réforme. Une telle réforme concernera les 5 millions de fonctionnaires en activité.

2. L'intégration des régimes complémentaires

Toutes les catégories sociales ont accès à un régime complémentaire à l'exception des fonctionnaires, sauf à considérer que le Régime Additionnel de la Fonction Publique en est un (les cotisations ne sont perçues que sur une partie des primes versées aux fonctionnaires).

Le Gouvernement semble avoir tranché en faveur d'une intégration des régimes complémentaires au sein du nouveau régime unique. Mais, lors du débat qui l'a opposé à Marine Le Pen le 3 mai dernier, Emmanuel Macron a indiqué qu'il « ne propose pas du tout de toucher aux complémentaires », en expliquant qu'il visait « déjà un régime sur la base qui soit le même pour tout le monde »

La fusion pose évidemment la question de la transformation juridique des institutions de retraite complémentaire qui sont des organismes paritaires, dotés de la personnalité morale. Les cotisations sont actuellement prélevées par plusieurs groupes de protection sociale comme AG2R LA MONDIALE ou Malakoff Médéric.

II. L'ARCHITECTURE DU NOUVEAU REGIME UNIQUE

1. Les modalités de calcul des pensions

Le nouveau régime unique devrait prendre la forme d'un système par points qui offre de nombreux avantages en matière de pilotage.

Les actifs accumulent sur un compte retraite des points qui sont fonction de leurs cotisations. Au moment de la liquidation, les points accumulés sont convertis en rente en prenant en compte la valeur de rachat du point.

Ce système remplacera le système par annuités en cours au sein de nombreux régimes de base. L'ensemble de la carrière sera prise en compte quand aujourd'hui, pour calculer la pension de base, seules les 25 meilleures années sont retenues.

Pour l'attribution des points, deux options sont possibles. Dans le premier cas, les cotisations servent à acheter des points selon un tarif fixé par avance quand la seconde option prévoit que l'attribution des points et le montant des cotisations sont disjoints. Les cotisations visent à payer les pensions des actuels retraités. Les points pourraient être attribués selon d'autres critères, montant du salaire annuel, pénibilité, etc.

2. Le recours à un compte notionnel

Emmanuel Macron a indiqué durant la campagne que le nouveau régime français pourrait être en comptes notionnels. Ainsi, chaque assuré aurait un compte retraite sur lequel seraient versés ses points. Au moment de la liquidation, la pension est calculée en fonction de l'espérance de vie à la retraite de la génération à laquelle

appartient l'assuré. Ce mode de calcul permet une neutralité actuarielle. Plus l'espérance de vie augmente, plus le montant de la pension annuelle est faible.

Le régime par points et en particulier celui en comptes notionnels peut s'affranchir des durées de cotisation et des âges légaux de départ à la retraite. En effet, un assuré partant tôt bénéficiera d'une pension moindre que celui qui décide de rester en activité. Néanmoins, au sein des pays ayant mis en place de tels régimes, des âges butoirs ont été conservés afin de garantir un minimum de pension.

Un régime en « comptes notionnels » permet de cumuler un « capital virtuel ». Il correspond à la somme de ses cotisations et est revalorisé chaque année en fonction du PIB ou de la masse salariale. Lors du départ en retraite un coefficient est appliqué pour le convertir en pension en reprenant l'espérance de vie de la génération à laquelle appartient l'assuré.

3. La problématique du passage d'un système à l'autre

Le Gouvernement devra fixer les règles de transition d'un système à un autre. Trois options sont envisageables. Si pour les actuels retraités, le basculement ne devrait pas avoir d'incidences, tel ne serait pas le cas pour les actifs. Il est admis que les actifs qui se situent de 5 à 10 ans de l'âge ne seraient pas concernés par la réforme. En revanche, pour tous les autres, le transfert suppose l'adoption d'un dispositif leur permettant de garantir un certain montant de pension compte tenu de la carrière professionnelle passée.

La première consisterait à réserver le nouveau système aux nouveaux entrants dans la vie active. Cette solution n'a guère de chance d'être retenue car la transition durerait plus de 40 ans.

La deuxième option repose sur la méthode du maintien des « droits acquis ». Elle consiste à calculer la pension acquise dans l'ancien régime à la date de transformation et à la convertir en nombre de points ou en capital virtuel initial. Cette méthode est particulièrement appropriée dans le cas de la transition immédiate. Elle pose néanmoins des difficultés d'estimation puisqu'elle nécessite de faire des hypothèses sur les conditions de liquidation dans le régime en annuités (salaire de référence, durée d'assurance, âge de départ à la retraite...) alors que la carrière n'est pas achevée.

La troisième option repose sur la méthode de la valorisation des cotisations passées. Elle consiste à accorder des droits dans le nouveau régime (un capital virtuel ou un nombre de points) en fonction des cotisations correspondant à la période d'activité passée dans l'ancien régime. Cette méthode est particulièrement appropriée dans le cas de la transition progressive avec affiliation simultanée. Elle nécessite de disposer d'un historique des cotisations ou rémunérations individuelles ou, à défaut, d'utiliser des proxies (reconstitutions approximatives) pour calculer le capital virtuel initial ou le nombre de points sur la base de carrières individuelles approchées. Lorsque le taux de cotisation a beaucoup augmenté dans le passé, cette méthode peut conduire à attribuer de faibles pensions aux salariés les plus âgés ; un taux de cotisation plus élevé (par exemple celui du nouveau régime en

points ou en comptes notionnels), combiné à l'historique des rémunérations passées, peut alors être retenu pour appliquer la méthode.

Quelle que soit la méthode choisie, il y aura obligatoirement des gagnants et des perdants.

4. Un euro cotisé donnera-t-il des droits identiques ?

Un euro cotisé permettra-t-il d'obtenir les mêmes droits ? Comment apprécier la notion de droits, droits annuels, droits tout au cours de la retraite ? En effet, un ouvrier a une espérance de vie inférieure à celle d'un cadre supérieur. Faut-il prendre en compte les espérances de vie par catégorie sociale ? Une telle option serait complexe. Des majorations de points pourraient être prévues.

Le système de retraite par répartition actuel garantit près de 80 % du dernier salaire pour les actifs se situant à proximité du SMIC quand ce taux est de 50 % pour les cadres. Le changement de système garantira, sans nul doute, le montant des pensions versées aux salariés les plus modestes.

La question des indépendants

Au 1^{er} janvier 2018, le régime des indépendants, le RSI, est transféré au régime général de l'assurance-vieillesse. Ce transfert concerne le régime de base et le régime complémentaire (même si les indépendants en conservent la direction du régime complémentaire). De ce fait, en cas de création de régime universel de retraite, les indépendants seront concernés. Mais les indépendants comme les professions libérales et les exploitants agricoles devraient conserver certaines spécificités comme les taux de cotisation. Un alignement sur les règles du régime général pourrait entraîner une augmentation substantielle de leurs charges.

La question de la fonction publique

La transition d'un système à prestations définies à un système à cotisations définies sera par nature complexe.

Aujourd'hui, les fonctionnaires d'État n'ont pas de régime complémentaire ; leur retraite est acquittée non pas par une caisse autonome mais par le budget. Certains posent le problème de la reconstitution des carrières pour le calcul des pensions. Même si les bases de données n'existent pas, elles doivent être réalisables dans un délai raisonnable.

L'abandon de la règle de la pension égale à 75 % des traitements des six derniers mois suppose que dans le nouveau système les fonctionnaires s'y retrouvent sans pour autant créer de nouvelles inégalités de traitement avec les autres actifs.

L'intégration des primes dans le calcul de la future pension est suggérée comme moyen de négociation mais le niveau des primes diffère d'un ministère à un autre. Il serait ainsi envisageable de calculer un taux réel de remplacement qui se situerait entre 60 et 72 %. Ce taux serait alors retenu comme base pour le futur régime. La question du régime additionnel de la fonction publique se posera. Créé par la loi

Fillon de 2003, ce régime permet aux fonctionnaires de cotiser sur une partie de leurs primes. Du fait de sa montée en charge progressive, ce régime fonctionne comme un fonds de pension. Il pourrait devenir le deuxième pilier de la retraite de la fonction publique.

Du fait de la pyramide des âges des fonctionnaires et des montants de pension, le coût de leurs pensions pour le futur régime universel pourrait être important. Sans subvention d'équilibre, il est probable que les salariés du privé soient amenés à financer la retraite du secteur public.

Les dispositifs de solidarité

Plusieurs dispositifs sociaux ou de solidarité existant dans le système actuel devront être reconduits dans le nouveau régime universel. Les congés maternité donneront droit à l'attribution de points. Les périodes de chômage, d'invalidité et maladie devront être également sources de points. Le dispositif de majoration de durée d'assurance pour enfant devra être également revu.

Les assurés qui n'auront pas suffisamment cotisé bénéficieront-ils comme aujourd'hui d'un minimum contributif ?

Par ailleurs, le passage du système par points supposera également la refonte de la réversion qui assure une part non négligeable des ressources des retraitées femmes. L'unification des règles de réversion qui diffèrent aujourd'hui selon les régimes de retraite, sera sans nul doute une source de simplification.

La mise en place d'un régime en comptes notionnels s'est traduite, en Suède, par une augmentation du taux de pauvreté chez les retraités. Il en a été de même avec la réforme allemande. En prenant en compte l'ensemble de la carrière et non les vingt-cinq dernières années ou les six derniers mois, les assurés ayant des carrières incomplètes ou ayant eu connu des périodes avec des faibles rémunérations seront pénalisés.

III. LA GOUVERNANCE DU NOUVEAU REGIME UNIVERSEL DE RETRAITE

Même si depuis 1995, le paritarisme est en recul, en particulier pour les régimes de base, il reste un des piliers de l'assurance vieillesse. Les régimes AGIRC-ARRCO sont gérés de manière paritaire comme le prouvent les décisions prises dans le cadre de l'Accord National Interprofessionnel. Les autres régimes dont le RSI ou la mutualité agricole disposent d'instances représentatives.

L'unification des régimes de retraite s'accompagnera-t-elle du maintien d'un minimum de paritarisme ? Comment gérer un système unique avec des actifs relevant de statuts différents ? S'il est difficile de prévoir une gestion collégiale associant les différents statuts professionnels, l'existence d'instance représentative permettrait l'organisation de consultations en cas de modifications du régime. Qui sera compétent pour fixer les règles d'indexation des pensions ainsi que la valeur d'achat et de rachats des points ? L'État, le Parlement, la direction du régime unique ?

A. LA QUESTION DES EQUILIBRES FINANCIERS ET DU FINANCEMENT

1. L'équilibre général

Emmanuel Macron a indiqué à plusieurs reprises qu'il ne modifierait pas, durant son premier quinquennat, les paramètres du système de retraite et en particulier l'âge de départ à la retraite.

Les simulations du Conseil d'Orientation des Retraites sont contrastées. Si en juin, elles prévoyaient un déficit accru à court terme des régimes de retraite, elles se révèlent plus optimistes en cette fin d'année 2017. Compte tenu de l'amélioration de la conjoncture, du gel des pensions et des augmentations de cotisation décidées ces dernières années, les régimes de retraite devraient rester en quasi-équilibre ces prochaines années, ce qui facilitera l'engagement de la réforme. Néanmoins, à moyen terme, au vu des évolutions démographiques, un déséquilibre ne peut que survenir, ce qui nécessitera des ajustements. La transition devant s'étaler sur 5 à 10 ans, des dispositions devront être prises pour maintenir le cap. Si le report de l'âge de la retraite est censé ne pas être d'actualité malgré son efficacité, le Gouvernement pourra jouer sur les cotisations ou les règles d'indexation.

2. Le financement du régime unique

Le passage à un régime par points pose également la question du mode de financement. A priori, le système devrait rester essentiellement financé à partir des revenus professionnels. Néanmoins, avec le remplacement du CICE par un allègement de charges sociales, l'État a décidé de supprimer des cotisations AGIRC – ARRCO. Cette suppression engendrera un manque à gagner qui sera pris en charge par le contribuable national et donc par l'impôt. Dans ces conditions, comment s'effectuera l'achat de points pour les salariés qui seront exonérés de cotisations quand le régime unique sera réalisé ? Comment l'État s'acquittera-t-il de ses cotisations au titre de ses salariés ? Comment le Fonds de Solidarité Vieillesse s'articulera-t-il avec le régime unique ?

B. LA CREATION D'UN NOUVEL ETAGE DE RETRAITE

L'instauration du régime unique s'accompagnera de transferts au sein des futurs retraités, certains seront avantagés quand d'autres subiront une diminution du taux de remplacement. En l'état, il est difficile d'évaluer les futures pertes et les éventuels gains engendrés par la réforme. Néanmoins, devraient être pénalisés ceux connaissant des fins de carrière ascendante et ceux ayant cotisé peu voire pas durant une partie de leur vie active.

Les cadres et notamment les cadres supérieurs devraient être pénalisés sachant que leur taux de remplacement dans l'ancien système baisse depuis de nombreuses années.

Comme en 1947, lors de la création de l'AGIRC, l'instauration du régime unique pourrait s'accompagner du développement d'un étage supplémentaire de retraite. En effet, le régime unique dégage un espace pour mettre en place un étage de retraite

collective qui pourrait être par capitalisation au regard des pratiques de nos partenaires européens.

La mise en place de régimes professionnels au niveau des entreprises ou au niveau des branches pourrait être une solution afin d'éviter une chute du taux de remplacement et du niveau de vie des retraités. Selon les évaluations du Conseil d'Orientation des Retraites, le niveau de vie des retraités devrait baisser d'ici 2040 et passer en-dessous de la moyenne nationale.

CONCLUSION

Compte tenu de la complexité du système français, l'élaboration de la réforme exigera du temps. Par ailleurs, la phase de transition pourrait être plus longue que prévu. Une dizaine d'années sera sans nul doute nécessaire. La gouvernance et le pilotage seront des enjeux importants de la réforme. Le régime unique risque de réduire le paritarisme qui, certes, pourra étendre son champ d'action avec la création d'un deuxième pilier sous réserve d'un accord entre les partenaires sociaux. Un système de retraite par capitalisation collective avec une sortie en rente devrait être privilégié.

La fusion des régimes de retraites nécessitera un effort important en matière de logistique notamment informatique. Il faudra, en outre, assurer la fusion d'un grand nombre de structures. Le régime unique devra gérer des personnels issus des différentes caisses existantes. Il y aura donc un défi en termes de ressources humaines de première importance.

ANNEXE 1

LES EXEMPLES ETRANGERS

I. L'ALLEMAGNE

L'Allemagne a transformé son régime de retraite en annuités en un régime en points en 1992.

La formule de calcul de la pension de retraite appliquée entre 1957 et 1992 utilisait un taux d'annuité fixe à 1,5 % du salaire moyen de l'ensemble de la carrière (et non des meilleures ou des dernières années comme en France). Les droits accumulés et les pensions liquidées évoluaient comme les salaires bruts.

En 1992, la formule de calcul de la pension a été modifiée pour prendre sa forme actuelle, sans que le montant des pensions soit modifié au moment de la transition (la valeur du point représente la part de pension mensuelle accordée pour une année de cotisation avec une rémunération égale au salaire moyen), mais la valeur du point est indexée sur les salaires nets depuis cette date.

Cette transition instantanée ne nécessitait pas de dispositif particulier de reconnaissance des droits acquis dans l'ancien système. Il a été possible de basculer facilement d'un système vers un autre car le salaire de référence du régime en annuités correspondait au salaire moyen de l'ensemble de la carrière.

Le régime en points allemand se différencie, en particulier, des régimes complémentaires en points français, au sens où le nombre de points acquis au cours d'une période est calculé à partir des salaires perçus et non des cotisations versées.

Des réformes intervenues en 2001 et 2004 ont en outre fait évoluer la valeur du point de retraite allemand sur la base de l'évolution des salaires nets, corrigée par un mécanisme d'équilibre prenant en compte l'évolution du rapport démographique du régime (nombre de cotisants / nombre de retraités). Même si, en application de la formule, les pensions pouvaient être diminuées en cours de service, elle n'a pas totalement appliquée. La valeur du point a été gelée pendant trois ans entre 2004 et 2006. Une loi de 2008 garantit dorénavant la valeur nominale du point. Enfin, le pilotage du système allemand vise à garantir trois objectifs principaux : un montant minimum de réserves, un taux de remplacement minimum et un taux de cotisation maximum.

II. LA SUEDE

La Suède a opté pour la mise en place d'un système par points et en compte notionnels.

La Suède bénéficiait d'un contexte favorable pour mener à bien sa réforme. L'existence d'informations sur l'historique des rémunérations (permettant de valoriser les droits sur la base des cotisations passées) et de réserves financières constituaient deux indéniables atouts.

Le nouveau système a été introduit, en 1998, progressivement au fil des générations (avec affiliation simultanée à l'ancien et au nouveau régime pour les générations de la transition). Pendant plusieurs années ce système coexistait avec l'ancien, même si la transition a été assez rapide (sur dix-sept générations).

Les pensions, en termes réels (soit hors inflation), sont désormais revalorisées chaque année suivant l'évolution réelle du revenu d'activité moyen des assurés amputée d'un taux de 1,6 %, considéré comme la tendance à long terme de la croissance réelle du revenu moyen. Elles sont donc généralement indexées sur l'inflation mais peuvent évoluer plus ou moins vite selon les années. De plus, la Suède a instauré en 2001 un mécanisme automatique d'équilibre qui se déclenche dès que le rapport entre les réserves financières augmentées des cotisations à recevoir par le régime (soit les recettes actuelles et futures) et les engagements de pension du régime est inférieur à 1. Pour la première fois, en 2009, le ratio de solvabilité du régime de retraite suédois est inférieur à 1. Cette dégradation tient surtout à la baisse des réserves liée à la crise financière. Les autorités suédoises ont décidé de changer le mode de valorisation des réserves financières (moyenne de la valeur des réserves sur les trois dernières années plutôt que leurs valeurs en $n-1$) afin de lisser les évolutions du ratio d'équilibre. Ce changement entraîne une hausse du ratio d'équilibre qui atténue la baisse nominale des pensions pour l'année 2010 (3 % au lieu de 4,5 % sans changement de la valorisation des réserves financières).

III. L'ITALIE

Jusque dans les années 90, l'Italie disposait d'un régime de retraite assez proche de celui de la France constitué de nombreux régimes. Le système de retraite était déficitaire dès les années quatre-vingt-dix et n'avait pas accumulé de réserves.

Après une première réforme paramétrique en 1992, les autorités italiennes ont instauré un nouveau régime de retraite en comptes notionnels visant notamment à unifier les différents régimes existants.

Dans le nouveau régime en comptes notionnels, le capital virtuel est revalorisé chaque année selon la croissance du PIB des cinq dernières années. L'évaluation de l'espérance de vie intervenant dans le coefficient de conversion, initialement décennale, est triennale depuis la réforme Prodi de 2007. Les pensions, une fois liquidées, sont revalorisées chaque année suivant l'évolution des prix.

Initialement, les autorités italiennes avaient retenu une période transitoire très longue, de plus de quarante ans. La population des assurés a été répartie en trois groupes :

- les assurés ayant validé plus de 18 annuités en 1995 relèvent en totalité de l'ancien système de calcul des droits à la retraite ;
- les nouveaux assurés, entrant sur le marché du travail à partir de 1996, relèvent entièrement du nouveau système ;
- les assurés ayant validé moins de 18 annuités en 1995 relèvent d'un système mixte. Les droits acquis jusqu'au 31 décembre 1995 seront liquidés selon les règles de l'ancien système et les droits acquis après cette date seront liquidés selon la nouvelle législation.

L'Italie n'avait pas prévu de mécanisme de rééquilibrage du système se déclenchant en cas de déséquilibre financier. Dans la mesure où la part des retraites servies sur la base des droits acquis dans l'ancien système est encore très importante, le système de retraite italien reste donc déficitaire. Le nouveau régime fonctionnera à plein régime qu'à compter de 2036.

ANNEXE 2

LES CONSEQUENCES D'UN CHANGEMENT DE SYSTEME POUR LA FONCTION PUBLIQUE

Les fonctionnaires et les bénéficiaires des régimes spéciaux bénéficieraient de pensions supérieures à celles du privé. Cette antienne ne vaut pas vérité. En effet, au-delà des montants moyens des pensions, se cache une réalité bien plus complexe.

Depuis 2003 pour la fonction publique et depuis 2007 pour les régimes spéciaux, une convergence des règles avec le régime général des salariés a été organisée. La durée de cotisation a été progressivement alignée et le report de l'âge légal de départ de la retraite a été également pris en compte. Des systèmes de décote et de surcote ont été par ailleurs institués. Les montants de pensions de retraite servies par ces trois régimes de retraite présentent des différences importantes. Pour comparer les pensions de retraite du secteur public à celles du secteur privé, il est indispensable de prendre en compte la somme des pensions du régime général et des régimes complémentaires (Agirc-Arrco notamment) puisque les régimes des fonctionnaires sont des régimes intégrés. Pour établir une comparaison, il convient de retenir les retraités ayant accompli leur carrière complète au sein d'un même régime. Ainsi, les uni-pensionnés du régime général reçoivent, en moyenne, une pension de 1 820 euros par mois contre 2 590 euros par mois pour un retraité uni-pensionné de la fonction publique d'État et 1 880 euros pour un ancien fonctionnaire des collectivités locales.

	Tous retraités de droit direct			Retraités de droit direct à carrières complètes ²		
	Ens.	Femmes	Hommes	Ens.	Femmes	Hommes
Tous retraités de droit direct	1 380	1 050	1 730	-	-	-
Retraités de droit direct d'un régime de base	1 380	1 050	1 740	1 800	1 470	2 040
Unipensionnés d'un régime de base	1 320	1 020	1 710	1 850	1 510	2 160
dont anciens salariés	1 350	1 050	1 750	1 920	1 570	2 230
dont Salariés du régime général	1 220	900	1 670	1 820	1 430	2 160
dont Fonctionnaires civils d'État	2 280	2 120	2 550	2 590	2 430	2 810
dont Fonctionnaires CNRACL	1 480	1 410	1 820	1 880	1 830	2 060
Polypensionnés de régimes de base ayant un ancien régime principal ¹	1 500	1 140	1 790	1 720	1 400	1 900
dont anciens salariés	1 600	1 220	1 900	1 860	1 530	2 040
dont Salariés du régime général	1 390	940	1 740	1 690	1 280	1 900
dont Fonctionnaires civils d'État	2 110	1 840	2 360	2 240	2 010	2 410
dont Fonctionnaires CNRACL	1 590	1 500	1 770	1 710	1 640	1 790

1. Pour les retraités polypensionnés, le régime indiqué correspond au régime principal, c'est-à-dire celui représentant plus de la moitié de la carrière.

2. Sont sélectionnés ici les seuls retraités ayant effectué une carrière complète et dont la quasi-totalité des composantes monétaires de la pension sont connues dans l'EIR 2012.

Note • Ces données excluent les personnes ayant perçu un versement forfaitaire unique.

Champ • Retraités ayant perçu un droit direct au cours de l'année 2015, résidant en France entière ou à l'étranger, vivants au 31 décembre 2015.

Sources • EACR, EIR, modèle ANCETRE de la DREES (tiré de *Les retraités et les retraites* – édition 2017, Drees).

Cet écart de pension ne signifie pas que les pensions de la fonction publique soient supérieures à celles du privé. En effet, les agents de la fonction publique disposent de qualifications plus élevées, en moyenne, que celles des salariés du privé. En 2014, les cadres représentent 30 % des effectifs des trois fonctions publiques contre 23 % pour le régime général de l'assurance-vieillesse. Ce ratio atteint même 50 % dans la fonction publique d'État. Les salaires nets moyens sont, de ce fait, supérieurs dans les trois fonctions publiques que ceux du secteur privé ce qui conduit à des pensions plus importantes. Pour avoir une vision claire des pensions, il convient donc de comparer à fonction et à salaire équivalent tout en prenant en compte le fait que le statut de cadre n'est pas identique dans l'administration et dans le privé. Pour apprécier d'éventuels écarts entre les systèmes de retraite, il est intéressant d'étudier les taux de remplacement génération par génération. Les taux de remplacement des personnes nées en 1946 sont relativement comparables entre les deux secteurs, de l'ordre de 74-75 % en médiane à l'issue d'une carrière complète. L'évolution, à la baisse, du taux de remplacement entre les générations 1936 et 1946 pour les retraités à carrière complète est cependant plus forte pour les fonctionnaires que pour les salariés du secteur privé : -9 points pour les hommes et -5 points pour les femmes terminant leur carrière dans le secteur public, contre -5 points et -2 points pour les hommes et les femmes du secteur privé. Cet indicateur doit être cependant pris avec précaution car un taux de remplacement élevé ou à la hausse, ne représente pas forcément un niveau de pension élevé ; il peut aussi traduire un faible salaire en fin de carrière. En particulier, le système de retraite opère une redistribution envers les faibles niveaux de pension. Ainsi, les retraités à faibles pensions ont souvent un taux de remplacement élevé, pouvant même dépasser les 100 %.

		Taux de remplacement du salaire moyen des avant-dernières années avant liquidation (salaires à temps plein uniquement)			
		Premier quartile du taux de remplacement	Taux de remplacement médian	Dernier quartile du taux de remplacement	Rapport inter-quartiles
Secteur Privé	Toutes carrières	64,1	73,8	83,1	0,77
	Hommes	65,0	74,3	83,7	0,78
	Femmes	62,8	73,0	82,2	0,76
	Carrières complètes	66,4	75,0	84,0	0,79
	Hommes	66,1	75,0	84,3	0,78
	Femmes	66,9	74,9	83,3	0,80
Secteur public	Toutes carrières	63,2	72,1	80,2	0,79
	Hommes	64,0	72,7	80,7	0,79
	Femmes	62,7	71,8	79,8	0,79
	Carrières complètes	65,1	73,7	81,5	0,80
	Hommes	64,9	73,8	81,7	0,79
	Femmes	65,3	73,6	81,4	0,80

Note • Le secteur d'activité est celui de la fin de carrière.

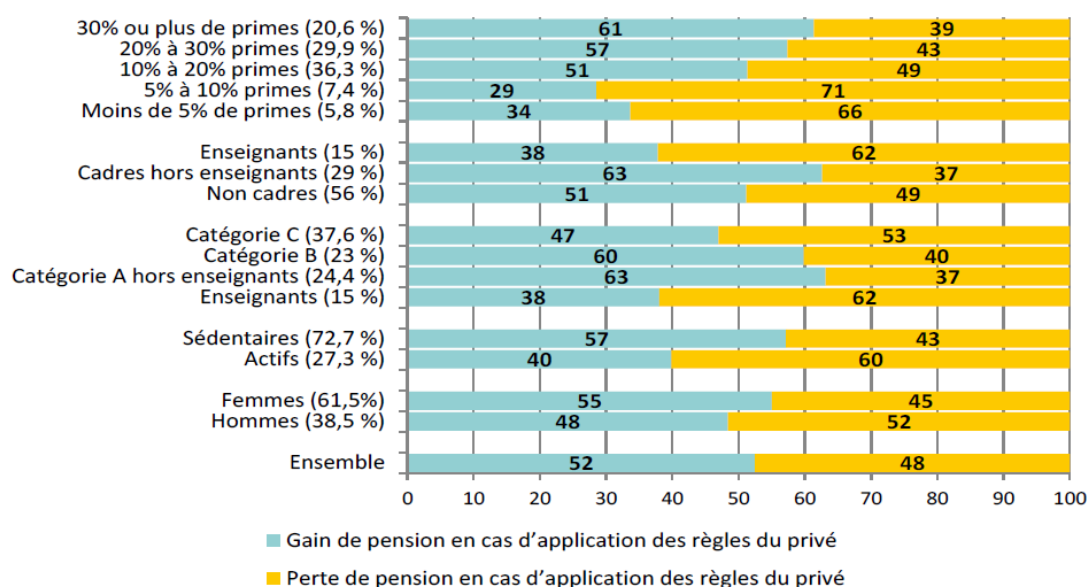
Lecture • Le premier quartile du taux de remplacement calculé par rapport au salaire moyen des avant-dernières années avant la liquidation, pour les carrières complètes s'achevant dans le secteur privé, est de 66,4 %.

Champ • Retraités de droits directs nés en 1946, en emploi salarié après 49 ans, dont le régime d'affiliation principal est le régime général, la fonction publique civile de l'État ou les régimes spéciaux, résidents en France.

Sources • EIR 2012, Drees, Panel tous salariés de l'INSEE (tiré de « le taux de remplacement du salaire par la retraite diminue au fil des générations », *Études et résultats* n°926 – juillet 2015, Drees).

LES FONCTIONNAIRES AURAIENT-ILS INTERET D'ÊTRE SOUMIS AUX REGLES DU REGIME GENERAL ?

Pour une majorité de fonctionnaires bénéficiant de primes importantes, pour les cadres supérieurs de la fonction publique (qui bénéficient en règle générale de primes), le passage au système du privé serait avantageux. Près des deux tiers des fonctionnaires de catégorie A seraient gagnants avec l'application des règles du privé.



Source : Conseil d'Orientation des Retraites

La Cour des comptes réclame, depuis plusieurs années, une réforme du système des retraites de la fonction publique. Récemment, dans un rapport publié au mois d'octobre 2016, « Les pensions de retraite des fonctionnaires » ainsi que dans l'audit des finances publiques rendu public le 29 juin dernier, elle a demandé d'accélérer la convergence des régimes de retraite publics/privés. Elle mentionne que certaines différences demeurent et que les régimes de la fonction publique continueront à peser lourdement sur les finances publiques. Elle s'inquiète de la soutenabilité financière du système de pension publique notamment pour la CNRACL.

Dans le passé, la Cour avait proposé le rattachement de tous les fonctionnaires encore en activité aux régimes des salariés du secteur privé. Ce scénario suppose qu'un montant virtuel des droits constitués soit calculé avant le basculement vers le régime général. Certains indiquent que l'administration ne disposerait pas de toutes les données pour calculer ces droits. De ce fait, la Cour a suggéré que seuls les nouveaux entrants dans la fonction publique seraient rattachés aux régimes du privé. Dans ce cas, la réforme mettrait plus de 40 ans avant de concerner l'ensemble des agents publics.

Une refonte du système suppose sans nul doute l'intégration des primes dans l'assiette de calcul des pensions ce qui pourrait renchérir le coût des retraites pour les collectivités publiques. La question de l'avenir du Régime Additionnel de la Fonction Publique créé par la loi de 2003 sur les retraites se poserait. Ce système à

points doit-il devenir un régime supplémentaire reposant par capitalisation ou doit-il se fondre dans la future caisse unique ?

À défaut de pouvoir rapidement créer le régime unique, le législateur pourrait se contenter, de procéder à une harmonisation, en allongeant la durée de référence servant au calcul du salaire de référence (passage des 6 derniers mois à 5, 10 puis 25 ans) avec une intégration progressive des primes à hauteur, l'alignement des droits familiaux et conjugaux, la suppression de certaines bonifications de durée d'assurance, la redéfinition des métiers relevant de la catégorie active. Dans un second temps, une fois l'harmonisation obtenue, une fusion pourrait être opérée.

NE PAS COPIER