

FICHES CONCOURS

POLITIQUES SOCIALES ET DE SANTE

www.pergama.fr

Unifier le système de retraites ?

Novembre 2017



Camille Pissaro, autoportrait

Un système de retraites éclaté, considéré comme injuste et complexe

▪ **Les régimes d'assurance vieillesse forment une mosaïque.** Le principal régime de base est le régime général des salariés de l'industrie et du commerce (RG), sur lequel est aligné le régime social des indépendants, du moins pour les artisans et commerçants. Les professions libérales ont un système spécifique. Le régime des exploitants agricoles est lui aussi particulier, avec une retraite forfaitaire de base et une retraite par points qui s'additionnent. Existe ensuite l'ensemble divers formé par les régimes spéciaux, dont le principal est le régime des fonctionnaires. Celui-ci est éclaté en deux puisque les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers disposent d'une Caisse spécifique, la CNRACL (caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales), tandis que les fonctionnaires d'Etat émargent directement au budget de l'Etat via un Compte d'affectation spéciale, sans disposer, à proprement parler, d'un « régime ». Les autres régimes spéciaux sont multiples, de taille diverse et souvent en déséquilibre démographique prononcé : Marins, SNCF, RATP, Banque de France, Opéra de Paris... certains, comme le régime des Mines, étant en voie d'extinction.

Au-delà de leur régime de base, qui n'assure le revenu d'activité qu'à hauteur de 50 % maximum et jusqu'à concurrence d'un plafond, les salariés du régime général sont couverts par des régimes complémentaires (jusqu'ici différents pour les cadres et les non cadres, malgré des perspectives d'unification en 2019). Le RSI comporte également deux étages mais réunis au sein du même régime, tout comme les exploitants agricoles et les professions libérales, lesquelles, au-delà du régime de base, offrent 10 régimes complémentaires

professionnels. Les régimes spéciaux sont, quant à eux, des régimes « complets », sans régimes complémentaires : le calcul de la retraite s'opère par référence à l'ensemble du salaire indiciaire perçu, hors primes toutefois pour les fonctionnaires. Depuis 2005, ceux-ci cotisent avec leur employeur à un Régime additionnel de la fonction publique (RAFP) pour assurer partiellement la part de leur rémunération versée en primes, non comprise dans l'assiette du régime de retraite : ce régime additionnel cependant ne monte « en charge » que lentement.

A cet ensemble, il faut ajouter l'ASPA, allocation de solidarité aux personnes âgées, retraite versée aux personnes dont les droits ne sont pas suffisants pour leur permettre de disposer d'un revenu minimum. L'ASPA est financée par le Fonds de solidarité vieillesse, établissement public financé sur recettes fiscales.

A la différence des branches famille et maladie, où la protection entre régimes est unifiée (sauf pour les prestations en espèces), la protection vieillesse reste donc hétérogène, malgré un mouvement d'harmonisation engagé dès 1972 (alignement des régimes de base des non salariés sur le régime général, hors régimes de professions libérales), mouvement renforcé lors des récentes réformes de 2003 à 2014 (voir ci-dessous).

▪ **Cette multiplicité a de nombreux inconvénients.**

Elle est peu équitable, certains régimes (le plus souvent les régimes spéciaux) apparaissant comme plus favorables que d'autres :

- Le salaire de référence servant au calcul de la pension est différent : le RG et assimilés utilisent le salaire moyen des 25 meilleures années tandis que de nombreux régimes spéciaux prennent le salaire des 6 derniers mois, formule à l'évidence plus favorable dans des régimes où le dernier salaire est le plus élevé ;
- La « pénibilité » est définie différemment : le droit à partir plus tôt pour pénibilité est soumis au régime général au constat d'une pénibilité personnellement subie (définition de facteurs de pénibilité atteignant certains seuils ou constat de maladie professionnelle ou d'inaptitude), alors que, dans le régime des fonctionnaires et la plupart des régimes spéciaux, certaines catégories dites actives (policiers, conducteurs de train, professions de soins) bénéficient automatiquement d'un droit à départ anticipé (l'âge plancher est alors de 52 ou 57 ans). Ces catégories ne sont pas marginales (en 2015, elles représentent 22 % des départs en retraite dans la FPE, 46 % dans la FPH) ;
- Les droits à pension de réversion sont différents : ainsi ils sont ouverts à tous les conjoints survivants dans le régime des fonctionnaires, alors que, au régime général, il existe des conditions d'âge et de ressources ; en revanche, les majorations de durée d'assurance par enfant élevé sont différentes selon les régimes (1 an ou 2 ans le plus souvent) ;
- Pour financer ces droits et assumer l'augmentation du nombre des retraités, le taux de cotisation employeur dans la fonction publique est disproportionné par rapport à celui des employeurs du secteur privé : il atteint 75 % dans la fonction publique d'Etat, 30,75 % à la CNRACL : il s'agit de facto de cotisations d'équilibre. Par ailleurs, les régimes spéciaux déficitaires (SNCF, RATP, marins...) reçoivent des subventions du budget de

l'Etat pour leur permettre de continuer à servir les pensions. L'argent public finance ainsi des régimes pourtant plus favorables que celui du tout-venant, ce que certains contribuables apprécient peu. Enfin, les régimes en difficulté démographique (exploitants agricoles, artisans et commerçants et régimes spéciaux « vieilliss ») émargent aux flux de « compensation démographique » imposés par la loi aux régimes en meilleure santé : sans autonomie financière, la notion de « régimes » perd de sa consistance.

Second inconvénient, la multiplicité des régimes de retraite complique le calcul des droits pour les personnes ayant été affiliées à plusieurs régimes au cours de leur carrière: or un tiers des retraités a 2 pensions de base au moins. La pension devient plus difficilement prévisible, plus compliquée à obtenir, avec des règles de coordination difficilement compréhensibles.

▪ **Les réponses apportées jusqu'ici sont jugées insuffisantes**

Depuis la réforme des retraites de 2003, la convergence entre régimes a progressé : la durée d'assurance requise pour toucher le taux plein a été alignée entre le régime général, le RSI et les régimes spéciaux (elle est aujourd'hui, pour les personnes nées en 1955 qui peuvent partir en 2017, de 41 ans et 6 mois). Les dispositifs de décote (en cas de durée d'assurance inférieure) ou de surcote (en cas de durée d'assurance supérieure) ont été généralisés. L'âge plancher a été unifié à 62 ans (sauf exceptions, en particulier, comme vu ci-dessous, pour les actifs soumis à conditions de travail pénibles). Les cotisations salariales ont été alignées et certains avantages spécifiques (par exemple ceux des femmes fonctionnaires mères de familles nombreuses disposant de 15 ans de services, qui pouvaient partir sans conditions d'âge) ont été supprimés. Cet alignement n'a pas toutefois porté sur des paramètres essentiels évoqués ci-dessus (salaire de référence et régime de pénibilité).

Or, la critique majeure porte sur l'absence d'équité du système.

Des projets d'unification du système en 2010, sans suite

▪ La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites prévoyait qu'une réflexion nationale devait s'engager à compter de 2013 « sur les objectifs et les caractéristiques d'une réforme systémique » du risque vieillesse dans le but d'instituer une plus grande équité. Devaient être étudiées les conditions de mise en place « d'un régime universel par points ou en comptes notionnels dans le respect du principe de répartition.

▪ Cette disposition (qui n'a pas été suivie d'effet) faisait suite à des débats tenus dans les années 2000 comparant les mérites respectifs des techniques utilisées dans les différents régimes de retraite :

➤ Par annuités, comme dans le régime général ou les régimes spéciaux, le cotisant acquiert chaque année un pourcentage donné de sa future retraite (par exemple, au régime général, 1,25 % d'une retraite égale à 50 % de son salaire de référence s'il doit cotiser 40 ans) : le système est transparent et garantit des droits. Pour les faire évoluer (il n'existe aucun droit garanti), il faut changer la règle du jeu, par la loi ;

- Par points, comme dans les régimes complémentaires actuellement, le cotisant acquiert des points tout au long de sa vie (la philosophie est plus contributive que si la période de référence est réduite). La valeur des points acquis est plus ou moins bien revalorisée selon les périodes par rapport au coût de la vie, ce qui empêche de prévoir avec exactitude le montant de la pension mais permet aux gestionnaires du régime de piloter plus sagement l'équilibre du régime, en anticipant sur ses charges ; ce sont les gestionnaires du régime qui fixent la règle du jeu et la font évoluer en fonction de la situation prévisionnelle du régime ; un tel régime présente également l'avantage de partager les efforts entre cotisants et retraités (les retraites sont elles aussi revalorisées en fonction de la valeur du point).
- Par comptes notionnels enfin, le système, tel qu'il existe en Suède, repose sur un principe d'équilibre actuariel en niveau entre les cotisations versées et les pensions reçues par chaque génération, en calculant cette dernière masse en fonction de l'espérance de vie. Si une personne a peu cotisé et que sa pension lui paraît basse à 62 ou 65 ans, elle devra partir plus tard si elle veut en améliorer le niveau. L'accent est mis sur le caractère contributif des pensions, avec une équivalence entre l'effort de contribution préalable et le niveau de la pension perçue. La personne concernée participe à la régulation du système, en choisissant son âge de départ.

Le régime par comptes notionnels repose sur une certaine conception de l'équité, en fait sur l'égalité : chacun perçoit à hauteur de ce qu'il a contribué. En principe du moins, il met fin aux « droits gratuits » non contributifs attribués souvent à des catégories peu favorisées : majoration de durée d'assurance par enfant élevé qui bénéficie aux femmes aux carrières courtes, trimestres validés pour pénibilité, maladie ou chômage sans effort contributif de l'assuré, majoration des pensions acquises par le travail mais jugées trop modestes : en France, en comptant tous les droits « de solidarité » hors pensions de réversion, le ministère en estime en 2012 le montant à 46 Mds, soit 16 à 17 % du total des pensions servies, ce qui n'est pas rien.

- La faisabilité du passage du système de retraites actuel à un système par points ou en système à comptes notionnels a fait l'objet d'une étude du Conseil d'orientation des retraites (COR) au début de 2010. Le COR n'a pas nié la complexité technique du basculement de l'ensemble des régimes vers un système unifié par points ou comptes notionnels (il faut recalculer les droits déjà acquis ou accepter des périodes de transition longues). Il a également souligné la difficulté liée au changement de philosophie entre un système éclaté accordant de nombreux droits « de solidarité » et un système à comptes notionnels unifié dans lequel il était inévitable de réintroduire certains droits non contributifs mais sans doute pas tous les droits existants. Il a considéré que le basculement aurait le mérite d'obliger à remettre à plat l'ensemble des droits non contributifs et à ne pas retenir ceux (ils existent) qui ne paraîtraient plus justifiés aujourd'hui.

De nombreux experts ont soutenu cette démarche : la CFDT y a vu l'espoir d'une simplification radicale du système pour les personnes à carrières multiples et une meilleure équité. Divers cercles de réflexion, l'Institut Montaigne, le CEPREMAP (centre pour la recherche économique et ses applications) en ont également souligné l'intérêt. Ont été alors opposées les réformes « paramétriques » agissant sur l'allongement de la période de cotisation ou l'âge de départ, considérées comme modestes et d'efficacité transitoire, et une telle réforme « systémique »,

reconstruisant le système sur d'autres bases et apportant plus de visibilité et d'équité.

Pourtant, la réforme des retraites adoptée en janvier 2014 n'a pas retenu cet axe de travail, Le rapport Moreau qui l'a préparée soulignait toutefois la soif d'équité de la population et la difficulté de réformer un système aussi morcelé que le système actuel. Sans préconiser la disparition des régimes, en particulier spéciaux, le rapport recommandait au moins le rapprochement des règles de calcul de la pension entre le public et le privé, avec un allongement de la période de référence pour les fonctionnaires et, en contrepartie, l'intégration d'une part de leurs primes pour le calcul de la retraite. Cette proposition n'a pas été retenue.

Les projets de 2018 : une unification compliquée techniquement et politiquement

- Le programme présidentiel de 2017 prévoit l'unification des régimes de retraites, la disparition des régimes spéciaux et complémentaires et le choix d'un régime unique inspiré du système suédois. Cependant, le projet semble préserver la possibilité de taux de cotisation différents selon les régimes, la contrepartie portant alors sur le niveau des pensions.

Pour plaider ce projet, le programme affirme que, après la réforme, l'équilibre sera garanti de manière permanente, sans intervention des pouvoirs publics. Il plaide aussi pour une complète « contributivité » (« un euro cotisé donnera toujours le même droit à pension ») tout en rassurant les catégories qui bénéficient de droits de solidarité (ce qui est quelque peu contradictoire) : la réforme continuerait à prendre en compte la pénibilité ou les droits accordés aux carrières longues. La promesse de la « neutralité » de la réforme pour la population s'accompagne de celle d'une mise en œuvre rapide, sans que l'on sache toutefois si des périodes de transition seraient prévues ou si le basculement s'opérerait d'un coup après transformation des droits acquis. Seules les personnes arrivant dans les 5 ans précédant l'âge de la retraite ne seraient pas concernées.

- Le projet, qui doit être défini dans ses détails opérationnels en 2018, est séduisant : le système actuel est, comme indiqué ci-dessus, éclaté, peu lisible, injuste, inutilement compliqué, mal adapté à une mobilité accrue des travailleurs entre secteurs professionnels et très inégalement contributif. De plus, l'opinion publique est lasse des réformes « à petits pas » qui n'assurent jamais durablement l'équilibre et qu'il faut continuellement reprendre. France - Stratégie, dans un rapport de 2014 sur « La France dans 10 ans », soulignait que la succession de réformes des retraites avait inquiété les actifs, qui voudraient avoir une idée claire de ce qui les attend plus tard. De plus, les réformes partielles sont moins efficaces : si les règles ne sont pas pérennes, comment les assurés pourraient-ils les intérioriser et modifier leurs choix de vie ?

Enfin, la proportionnalité entre l'effort et la pension n'est pas, dans son principe, choquante.

- Cependant, le projet présente des risques forts :
 - Plaider à la fois un basculement systémique et la neutralité par rapport aux droits actuels n'est pas crédible : le basculement alignera les règles sur l'âge de départ et la pénibilité, si elle est prise en compte, le sera de manière identique ; il alignera celles

relatives au salaire de référence en prenant en compte les cotisations versées toute la vie de travail (ni le salaire des 25 meilleures années, ni celui des 6 derniers mois, celui de la vie entière), ce qui correspondra à une baisse de ce salaire sur lequel est calculée la pension ; il alignera les droits annexes (pension de réversion, périodes validées...). Comment dire parallèlement que personne n'y perdra ? Il suffit de regarder les simulations de la Cour des comptes sur l'alignement du régime des fonctionnaires sur le régime général pour comprendre combien, dans le domaine des retraites, les pertes et les gains sont sensibles au détail des règles appliquées¹ ;

- Passer à une parfaite proportionnalité entre les cotisations versées et les pensions perçues est donc difficile, compte tenu des pertes que subiraient certaines catégories. Cependant il faudra au moins diminuer les droits de solidarité, sinon l'intérêt d'un système à comptes notionnels disparaît ou s'atténue fortement. Le choix sera malaisé. Prenons l'exemple de l'avantage relatif dont bénéficient les personnes à carrière courtes : une part de la pénalisation subie de par la brièveté de leur carrière est aujourd'hui effacée si elles partent 67 ans. Si on garde cette disposition (qui en pratique profite aux femmes), la logique du système à comptes notionnels est très altérée. Si on ne la garde pas, la pension de ces femmes sera bien plus faible qu'aujourd'hui, ce qui risque d'être socialement insupportable ;
- Enfin, contrairement à certaines affirmations, le nouveau système ne se régule pas tout seul, avec une réforme « une fois pour toutes ». Certes, dans un système à comptes notionnels, le droit à retraite, plus contributif, est calculé en fonction de l'allongement de la vie et de ce fait des causes de déséquilibre financier disparaissent. Restent les autres : les comptes notionnels sont tout aussi sensibles que les régimes traditionnels au poids du vieillissement (quand le ratio cotisants / retraités baisse, n'importe quel système souffre) ou à l'évolution de la masse salariale. Le seul moyen de riposter est alors de modifier le coefficient d'actualisation (donc de baisser les pensions) pour répercuter ces difficultés ou de faire appel à des financements complémentaires (subventions). Quelque technique qu'il adopte, aucun système ne peut « garantir la sécurité » et l'équilibre financier de manière perpétuelle.

L'obstacle le plus évident de la réforme est psychologique : lorsqu'il sera annoncé, la population risque d'éprouver une peur viscérale d'un basculement d'une ampleur inédite dont elle percevra mal les règles et les conséquences. Sa méfiance traditionnelle envers les décisions publiques jouera à plein.

Mieux vaut donc se contenter, même si c'est moins glorieux, de faire converger les règles des régimes spéciaux avec celles du régime général et de revoir certains mécanismes de solidarité : cela rendra le système plus juste, cela peut être fait de manière rapide et déterminée et ce sera déjà vécu comme un bouleversement. Aller plus loin serait périlleux.

¹ Les pensions de retraite des fonctionnaires, des évolutions à poursuivre, Cour des comptes 2016. En complément, une récente étude du COR (Evolutions et perspectives des retraites en France, COR, rapport annuel, juin 2016) montre que l'application immédiate des règles du régime général aux fonctionnaires (avec intégration totale des primes) augmenterait la pension des hauts fonctionnaires mais baisserait celle des petits.