

Retraites : Vers un régime universel

La dernière réforme des retraites vient de se conclure et déjà il faut préparer la suivante. Le consensus est presque général pour considérer que la période des replâtrages et autres ajustements financiers doit faire place à une refondation complète du système de retraite français.

Dans cette perspective, la loi a créé un **Comité de Pilotage** auquel il est demandé de travailler sur un nouveau système de retraite commun. Les fédérations de retraités regroupées au sein de la **Confédération Française des Retraités (CFR)** approuvent cette décision qui correspond à leurs orientations. Elles doivent être associées à cette réflexion que leur représentativité et leur compétence justifient.

Le présent dossier se veut une contribution au vaste débat qui va s'ouvrir et dont nos associations ne peuvent être absentes.



Une retraite pour tous, obligatoire et gérée par répartition, simple dans son principe et ses modalités et intégrant contributivité et solidarité pourrait constituer le slogan résumant ce que devrait être la retraite du futur.

A – LE MÊME RÉGIME POUR TOUS

C'était le souhait des créateurs de la Sécurité Sociale au sortir de la Seconde Guerre mondiale, mais les particularismes et privilèges de certains ont empêché la mise en œuvre de cette ambition. Il en est résulté la diversité que nous connaissons actuellement avec sa complexité, son obscurité et ses nombreuses inégalités.

De tous cotés, les iniquités, voire les injustices, sont dénoncées et la revendication d'un nouveau système applicable à tous s'impose dans le dialogue public. La réforme de l'ensemble du système actuel avec ses 36 ou 40 régimes est incontournable. Elle ne réduira pas la nécessité de respecter les équilibres financiers et démographiques dont la poursuite a inspiré la série de réformes, toujours partielles et insuffisantes, qui ont marqué les deux décennies passées. Mais elle offrira un cadre de référence commun qui rendra les efforts plus acceptables car mieux compris et donc mieux acceptés.

Elle ne sera pas mise en place sans que ce soit écoulé un long délai de plusieurs années qui devra être consacré à conduire les études indispensables, définir les modali-

tés de la transition et surtout expliquer sans relâche l'état des travaux en cours en rappelant l'objectif à atteindre.

Cette retraite universelle ne couvrira sans doute pas la totalité de l'échelle des rémunérations en sorte que, pour la partie la plus élevée de celles-ci, des initiatives individuelles ou collectives pourront organiser des mécanismes permettant à ceux qui le pourront ou le voudront de compléter leurs futurs revenus. Mais elle devra couvrir une plage suffisante pour fournir à la très grande majorité de la population la quasi-totalité de leurs ressources de retraite. Ceci pose la question de l'architecture générale de l'ensemble du système de retraite et de la place qu'y occupera la pension universelle (voir encadré I)

Lorsque ce nouveau système sera en place, bon nombre des difficultés et des polémiques relatives à la situation actuelle trouveront leur solution. Ce devrait être en particulier le cas des injustices réelles ou ressenties, mais aussi des difficultés d'application pour les poly-pensionnés. Cela rendrait également inutiles ces complexes et mystérieux calculs qui président aujourd'hui aux transferts inter-régimes destinés à compenser les déséquilibres démographiques. La polémique qui s'est instaurée sur les modalités du transfert dans les régimes de retraite du privé des futurs employés de La Poste, à l'occasion du changement de statut de celle-ci, n'aurait pas eu lieu.

B - UNE RETRAITE GÉRÉE PAR RÉPARTITION

La répartition est le mode de financement actuel des régimes obligatoires, qu'il s'agisse du secteur privé, des fonctionnaires ou des régimes spéciaux. Aucun responsable sérieux, politique ou syndical, n'envisage de modifier cet état de fait, pas plus que les associations de retraités.

La retraite universelle sera donc gérée par répartition.

C'est évidemment la voix de la sagesse, mais il n'est pas inutile de rappeler que c'est également l'expression de la nécessité. En effet, l'hypothèse de substituer l'autre mode de gestion, la capitalisation, à la répartition conduirait, soit à priver les retraités actuels de leur pension, soit à imposer aux actifs de payer deux fois, une fois pour leurs parents et une fois pour leur propre retraite (voir éditorial page 3).

Voix de la sagesse et de la nécessité, la répartition est aussi celle de la prudence. Un régime en capitalisation investit ses avoirs sur les marchés financiers et en subit les bonheurs et malheurs. Il se trouve que les crises financières sont récurrentes et se traduisent à chaque fois par des pertes qui peuvent être considérables, qui réduisent les capitaux des fonds de pension et mettent à mal les pensions versées aux retraités.

Voix de la sagesse et de la nécessité, la répartition est aussi celle de la prudence.

Ajoutons que, contrairement à une opinion parfois exprimée par des défenseurs de la capitalisation, celle-ci ne protège pas mieux que la répartition contre les aléas de la démographie : si la pension doit être versée plus longtemps en conséquence de l'augmentation de la longévité, le capital constitutif doit être plus important et les cotisations pour le construire plus fortes.

Quels que soient les avantages de la répartition, elle n'apporte pas par elle-même la disparition des déséquilibres et la situation actuelle le démontre clairement. Elle n'est qu'une modalité selon laquelle les prestations versées proviennent directement des recettes, cotisations ou transferts de nature fiscale. Elle est la manifestation visible de la solidarité entre les générations et se situe dans le droit fil de la tradition française en matière sociale. Ce choix clair réaffirmé ne doit pas être considéré comme une volonté de diabolisation de la capitalisation, mais comme un besoin de clarté lui laissant le rôle de complément que certains peuvent souhaiter, si leurs moyens le permettent.

C - UNE RETRAITE PLUS SIMPLE À COMPRENDRE.

Choisir entre points et annuités

Une bonne partie de la complexité que la retraite universelle devra faire disparaître provient de ce que certains

régimes fonctionnent avec des annuités, alors que les autres fonctionnent par points. Il faut donc choisir.

La simplicité, c'est supprimer l'évident et ajouter le signifiant.

Annuités

Le régime des fonctionnaires fournit une bonne illustration d'un régime en annuités : la pension pour une carrière complète devant être égale à 75 % de la dernière rémunération indiciaire, chaque année génère une fraction de cette garantie. Ainsi, si la carrière complète est de 40 ans, chaque année compte pour 1,875 % et lorsque la durée de la carrière complète augmente, le pourcentage est ajusté en proportion.

Les régimes de base, dont le plus important est l'assurance vieillesse de la CNAV, fonctionnent eux aussi en annuités. Pour une carrière complète, la pension est égale à 50 %⁽¹⁾, non pas de la dernière rémunération, mais de la moyenne de celles des 25 meilleures années.

Points

C'est la modalité la plus fréquemment adoptée par les régimes complémentaires puisqu'on y trouve les régimes Agirc et Arrco des salariés du secteur privé, le régime de l'Ircantec (pour les agents non titulaires de l'Etat, les élus locaux etc.), la Retraite Additionnelle de la Fonction Publique (RAFP)...

Les cotisations sont transformées en points dont la valeur d'acquisition est appelée **salaire de référence**. Ces points s'accumulent et au moment de la retraite, multipliés par la valeur servant à calculer les pensions (appelée **valeur de service**), ils déterminent le montant de la pension. L'équilibre des régimes est assuré par la gestion combinée du salaire de référence et de la valeur de service.

Les différences

- Le régime des fonctionnaires prend en compte la rémunération des 6 derniers mois alors que les régimes par points prennent en compte la totalité de la carrière, le régime de la CNAV étant intermédiaire (25 meilleures années).
- Les régimes par points sont dits à **cotisation définie** en ce sens que la pension dépend principalement des cotisations versées alors que les autres régimes sont dits à **prestation définie** car ce sont les cotisations (ou le déficit si elles sont insuffisantes) qui dépendent de la promesse faite
- En cas de déséquilibre, les deux modes peuvent modifier la durée de cotisation ou l'âge de départ.

Le mode par points pour sa part, en arbitrant entre le salaire de référence et la valeur de service, permet de répartir les efforts éventuellement nécessaires entre les actifs et les retraités (augmenter les cotisations et/ou freiner la revalorisation des pensions). La technique est simple mais ne dispense pas de la négociation nécessaire pour fixer les paramètres des ajustements.

Le mode en annuités ne peut jouer que sur les cotisations (ou le déficit), ce qui explique que la cotisation implicite de l'État pour la retraite des fonctionnaires augmente régulièrement ⁽²⁾.

Choix du régime par points ou avec des comptes notionnels (voir encadré II)

Plus souple, plus claire, permettant un meilleur pilotage et prenant en compte la réalité de la carrière des personnes, cette méthode est celle qui fera l'objet des travaux du comité de pilotage mis en place par la loi de 2010. Ce doit être la méthode de la retraite universelle car elle respecte un principe simple présent dans la réflexion et les attentes de chacun : **plus les contributions au cours de la vie ont été élevées, plus la pension l'est aussi.**

Prendre en compte l'espérance de vie

Avec la retraite à 60 ans en 1983, le ratio cotisants sur retraités a été considérablement réduit et les réformes successives en 1993 et 2003 ont contribué à l'augmenter, non pas en augmentant l'âge minimum de départ, mais en augmentant la durée de cotisation, la faisant passer de 37,5 à 40, puis 41,5 ans prévus pour 2020. Ce faisant il s'est agi de prendre en compte l'augmentation de l'espérance de vie, ce que la loi de 2003 avait reconnu en établissant un lien entre elle et la durée de cotisation.

	Espérance de vie à 60 ans			
	1950	1980	2000	2020
Hommes	15,4	17,3	20,3	22,8
Femmes	18,4	22,4	25,7	28,4

La loi de 2010, compte tenu de la contrainte supplémentaire venant de la crise financière et avec les difficultés que l'on a connues, a choisi de planifier l'augmentation de l'âge minimum permettant de liquider les pensions sans abattement. Donnant raison à Michel Rocard ⁽³⁾, cette succession de réformes montre le lien existant entre âge minimum, durée de cotisation et niveau des pensions, caractérisé par la notion de **taux plein** (cf. ci-dessous).

La retraite du futur se doit d'intégrer l'espérance de vie de façon à éviter le renouvellement des ajustements effectués dans la douleur. Il s'agit ici de prendre en compte l'espérance de vie d'une population ayant le même âge, sans faire de distinction entre hommes et femmes, même si celles-ci ont une longévité supérieure à celle des hommes. Le sujet longuement débattu de la pénibilité pose, lui, la question de la responsabilité des employeurs, publics ou privés. Il leur appartient de mettre en œuvre les modalités d'organisation qui éliminent ou réduisent cette pénibilité et d'en supporter les conséquences, soit directement par l'aménagement des fins de carrière dans les entreprises, soit par l'intermédiaire de la caisse de Sécurité Sociale chargée des Accidents du Travail et des Maladies Professionnelles (AT-MP).

Durée de cotisation, âge minimum et taux plein

La notion de taux plein existe dans tous les régimes, même si cette expression ne figure que dans les dispositions relatives à la Cnav et au régime des fonctionnaires. Elle a en effet été adoptée dans les régimes Arrco et Agirc (tranche B seulement) qui ont pris en compte les conditions de la Cnav pour supprimer ou non les abattements précédemment appliqués.

Commandé par les deux variables que sont le respect d'un âge minimum et la justification d'un nombre déterminé de trimestres, le taux plein permet la liquidation de la pension sans minoration ni majoration, une sorte de taux normal. L'obligation de respecter cette double condition obligeait les personnes ayant commencé leur carrière très tôt à accumuler un nombre de trimestres plus élevé que nécessaire, plus élevé que celui de certaines personnes partant au même âge et ayant commencé à travailler plus tardivement. Le dispositif des carrières longues a diminué cet inconvénient perçu comme une injustice, sans pour autant introduire une véritable possibilité de choix entre la date de départ et le niveau de la pension.

Remplacer le taux plein par le taux choisi.

Dans le schéma de la retraite universelle qui commence à se dessiner, un capital de points ou de comptes notionnels se constitue progressivement tout au long de la carrière. Il va, au moment du départ en retraite être transformé en une pension qui sera servie pendant toutes les années de la retraite, voire au-delà avec les pensions de réversion.

Il est aisé de comprendre que le nombre de points où le montant du capital notionnel étant déterminé, un lien existe entre la durée pendant laquelle cette pension va être servie et son montant.

Certes, nul ne connaît l'âge auquel il décèdera, mais les démographes sont capables de déterminer, pour les personnes nées une même année, leur âge moyen de décès, donc leur espérance de vie. La différence entre cette valeur et l'âge permet d'estimer la durée statistiquement prévisible de la retraite. Les actuaires, c'est leur métier, savent alors calculer le taux auquel le capital doit être converti pour assurer l'équilibre. Il devient donc possible d'établir un tableau simple montrant le taux de conversion applicable à chacun en fonction de sa date de naissance et de son âge au moment de son départ en retraite.

Avec ce système, le besoin de décotes ou de surcotes disparaît, tout comme le taux plein et chacun est à même d'arbitrer entre le montant de sa pension et sa date de départ, choix hélas limité par les circonstances économiques qui peuvent contraindre celle-ci. L'obligation de respecter une durée minimum de cotisation disparaît elle aussi, par contre la nécessité d'un âge minimum demeure mais peut être plus souple que dans la situation actuelle.

D - CONTRIBUTIVITÉ ET SOLIDARITÉ

Quel que soit leur mode de gestion, répartition ou capitalisation, les régimes de retraites de par le monde peuvent faire appel pour leur financement soit :

- Aux cotisations des actifs. C'est le **principe de contributivité** : plus les cotisations ont été élevées, plus la pension qui en résulte l'est aussi.
- A des prélèvements de nature fiscale et appliquer un **principe de solidarité** : la prestation versée dépend alors des besoins des personnes. En Grande-Bretagne ou aux Pays-Bas par exemple, il existe un régime de base commun d'un montant identique pour tous ne dépendant que de la durée de présence dans le pays.

En réalité, on observe un mélange de ces deux sources de financement. La question est de savoir comment s'opère cette intégration des deux principes dans la détermination des revenus assurés aux retraités, sachant qu'une société respectueuse de ses membres se reconnaît à sa capacité à organiser aussi harmonieusement que possible cette dualité.

Contributivité

Le principe est simple et ne nécessite pas de longs développements. Une cotisation est appliquée sur la rémunération ou une tranche de celle-ci et est transformée en points ou en comptes notionnels qui s'accumulent. Plus la rémunération a été élevée, plus le total constitué et la pension résultante sont importants. La contributivité est à la base de très nombreux régimes de retraite en France et la population, dans son ensemble y est très attachée.

Solidarité

Pour de multiples raisons, il se produit que certaines personnes, dans certaines circonstances de leur existence, ont une capacité contributive réduite ou nulle. Elles sont donc dans l'incapacité d'effectuer des contributions à un niveau leur permettant, le moment venu, d'obtenir un niveau de pension suffisant. Des versements complémentaires sont donc nécessaires.

• Solidarité intergénérationnelle.

C'est l'un des fondements de notre pacte social et il importe que cette forme particulière d'échange soit équilibrée et équitable. Il faut donc que les régimes équilibrent, sur les moyens et longs termes, leurs prévisions de recettes et de dépenses. Cela exclut qu'ils fonctionnent en acceptant des déficits de leurs comptes se traduisant par des transferts de dettes que les futures générations d'actifs devraient honorer au-delà de leur engagement vis-à-vis de leurs parents. Sur ce sujet, la poursuite de

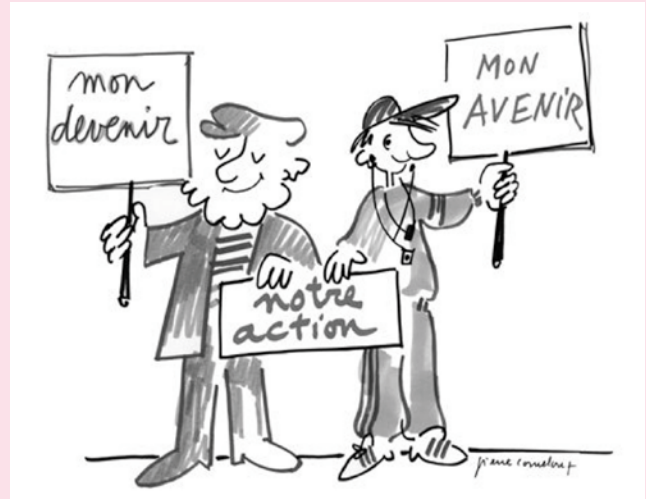
Solidarité intergénérationnelle :

les actifs paient les retraites de leurs parents et seront "remboursés" par leurs enfants.

Solidarité intragénérationnelle :

les plus aisés aident les plus démunis

la situation présente, où les déficits se sont accumulés est parfaitement inacceptable, et il ne devra plus être possible d'entendre la responsable de la CNAV alerter l'opinion en l'informant de l'obligation d'emprunter 10 % des sommes nécessaires pour payer les retraites.



• Solidarité intragénérationnelle

Cette forme de solidarité entre individus de la même génération n'a pas lieu d'être mise au compte des générations suivantes, mais doit être assurée dans le temps présent. La liste des motifs d'y avoir recours est longue. Citons-en certains : la maladie ou le chômage ne laissent aux victimes que des ressources réduites qui leur rendent difficile d'acquitter les cotisations de retraite. La situation est identique pour les personnes, principalement des femmes, qui interrompent ou réduisent leur activité professionnelle pour s'occuper de leurs enfants, ou de personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie, enfants ou parents.

Au terme de la carrière qui a pu être marquée par des périodes plus ou moins longues d'interruption ou de travail à temps partiel, la pension calculée est si faible que l'instauration de minima peut s'imposer. La question se pose alors de savoir comment financer ces dépenses qui n'ont pas de cotisation en contrepartie. Plusieurs méthodes sont pratiquées :

- Financement par le régime. Des cotisations dites gratuites sont attribuées par celui-ci au compte des personnes concernées. Elles entrent dans les comptes globaux du régime, ce qui aboutit à les faire payer par les actifs et les retraités du régime.
- Financement par un organisme tiers. C'est typiquement le cas du chômage. Des cotisations sont payées par les actifs qui servent à financer les prestations destinées aux chômeurs, mais dont une partie est versée à la caisse de retraite pour financer les cotisations gratuites attribuées.
- Financement par l'impôt. L'assiette du financement est alors plus large et devient nationale.

Autant il est nécessaire que le financement de la solidarité intergénérationnelle soit assuré dans le cadre du régime, autant le choix se pose pour la solidarité intragénérationnelle. Le cadre de ce dossier est trop réduit pour exprimer un point de vue, même si la recherche de la simplicité plaiderait plutôt pour le recours à l'impôt.

E - TRANSITION

On mesure à la lecture de ces quelques paragraphes l'ampleur des changements nécessaires pour mettre enfin en place un système de retraite applicable et accepté par tous comme étant équitable.

Ces changements peuvent être de nature technique

Parmi ceux-ci figure en tête la nécessité de transformer les régimes en annuités en régimes par points. Mandaté par le Parlement pour étudier cette question, le COR souligne dans son rapport de janvier 2010 que, certes difficile, cette transformation est possible. Il souligne également que le cas du régime des fonctionnaires présentera des difficultés supplémentaires, ce qui le conduit à évoquer l'hypothèse selon laquelle ce régime resterait en l'état, l'harmonisation ne concernant que les régimes du privé. Une telle hypothèse doit être combattue car elle est la négation de l'objectif poursuivi : la même retraite pour tous. Il faudra aussi harmoniser les méthodes administratives de tous les régimes actuels.



Ces changements sont aussi de nature psychologique

Chacun est attaché à son régime actuel et craint que le futur régime ne lui fasse perdre certains avantages. En particulier, certains devront accepter la disparition de la garantie apparente constituée par la prestation définie qui n'est obtenue que grâce à la constitution de dettes à la charge des générations suivantes.

Il serait sot de nier que le changement soit indolore. Mais, s'effectuant graduellement, il laissera le temps de trouver les aménagements permettant de préserver les avantages déjà calculés.

Ces changements auront une forte dimension de nature politique

Aujourd'hui la gouvernance des régimes est répartie entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux sans représentation véritable des retraités. La participation de ces deux acteurs est légitime, mais il est inadmissible que les retraités qui représentent 15 millions de citoyens ne soient pas consultés au travers des associations dont ils se sont dotés, à la gouvernance du futur régime.

CONCLUSION

Merci aux lecteurs qui auront eu la patience de suivre jusqu'au bout le fil de ces quelques pages au contenu parfois aride.

Au cours des manifestations qui ont accompagné le débat sur la réforme des retraites, il a beaucoup été parlé de justice. C'est une dimension fondamentale et il convient de tout faire pour corriger les situations indûment pénalisantes, mais il faut surtout que le futur régime établisse une justice plus large où chacun sera traité selon les mêmes règles et que la société dans son ensemble cesse de voir dans le système de retraite une collection de privilèges et de passe-droits.

Christian Bourreau



N'oubliez pas de visiter
www.fnar.asso.fr
www.retraites-ufr.com



Notes et annexes

(1) Les rémunérations antérieures à la date de liquidation étant ajustées en fonction de la hausse des prix alors que les salaires progressent plus vite, le taux effectif est plus proche de 43 % que des 50 % affichés.

(2) Les régimes du privé et ceux de la fonction publique étant très différents, les comparaisons de cotisation sont difficiles car elles ne recouvrent pas les mêmes prestations. Pour y voir clair, le COR a fait une étude pour mesurer des choses comparables. Il a calculé que l'effort global pour les retraites (salariés et employeurs) était de 46 % pour le public et de 26 % pour le privé. Ajoutons que la contribution du privé est de l'ordre de 10 % et que celle des fonctionnaires lui est inférieure de quelque 3 points. La dernière loi du 9 novembre 2010 prévoit d'aligner sur 10 ans la cotisation du public sur celle du privé.

(3) "L'équilibre d'un régime de retraite en répartition repose sur l'évolution du ratio cotisants sur retraités" Michel Rocard - Livre Blanc sur les retraites en 1991.

I - La pension universelle dans l'architecture générale du système de retraite

L'observation de la pratique en matière de système de retraite dans les autres pays permet de distinguer trois niveaux, souvent dénommés piliers. Un premier pilier couvrant l'ensemble de la population, un second pilier applicable dans un univers limité, entreprise ou branche professionnelle et un troisième pilier laissé à l'initiative individuelle.

Par rapport à ce schéma, la France apparaît avec un premier pilier très large puisqu'il recouvre de manière obligatoire la totalité de la rémunération des fonctionnaires (sauf les primes) et la quasi-totalité des rémunérations du secteur privé. Par voie de conséquence, les 2^{ème} et 3^{ème} piliers sont peu développés. La question est de définir la place de la future retraite universelle.

MM. Piketty et Bozio, promoteurs des comptes notionnels préconisent de donner à la retraite universelle un champ défini par deux ou trois fois le plafond de la Sécurité Sociale, la tranche de rémunération supérieure relevant des autres piliers dans des conditions mal définies.

Cette définition permettrait de couvrir la grande majorité de la population, mais accentuerait la difficulté de la transition dans le secteur privé alors qu'un champ égal à 4 fois le plafond Sécurité Sociale la simplifierait. Il resterait toutefois à définir les conditions dans lesquelles les droits acquis (liquidés ou en cours de constitution) relatifs à la tranche de rémunération supérieure à 4 plafonds seraient préservés. Ces droits sont identifiés car ils sont constitués par la tranche "C" de l'Agirc.

II - Les comptes notionnels

Ce terme est apparu suite à la réforme entreprise par la Suède. Initié au milieu des années 90, ce n'est que vers la fin des années 2010 que le nouveau régime suédois paiera en intégralité les pensions. Jusque-là, les retraités ont des revenus provenant à la fois de l'ancien et du nouveau régime.

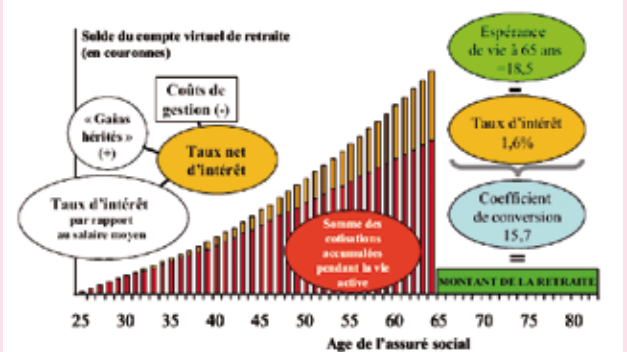
Les cotisations prélevées chaque année sont inscrites au compte individuel de chaque personne. Il est libellé en Couronnes et le terme de "notionnel" s'explique car, le régime fonctionnant en répartition, ces cotisations servent à payer les pensions courantes. Chaque année, le compte est augmenté d'un taux égal à l'inflation enregistrée majorée de 1,6 %.

Au moment de la retraite, le capital notionnel accumulé est converti en rente viagère par un taux prenant en compte l'âge du départ en retraite et l'espérance de vie des personnes du même âge.

Une fois liquidée, la pension est revalorisée en fonction de la croissance du salaire moyen diminuée de 1,6 %.

Commentaire : Ce système présente d'indéniables avantages, mais il n'est pas sans reproches (voir article page 23)

Illustration du nouveau mode de calcul de la retraite d'un assuré social suédois



Source : Caisse nationale de sécurité sociale