

ÉPARGNE
RETRAITE
PRÉVOYANCE

WWW.CERCLEDELEPARGNE.COM

SUIVEZ-NOUS SUR    

LE DOSSIER DU MOIS JUIN 2017

L'UNIFICATION DES RÉGIMES DE RETRAITES

Le Cercle de l'Épargne, de la Retraite et de la Prévoyance

104-110, Boulevard Haussmann • 75008 PARIS

Tél.: 01 76 60 85 39 • 01 76 60 86 05

contact@cercledelepargne.fr

www.cercledelepargne.com

L'UNIFICATION DES RÉGIMES DE RETRAITES

SOMMAIRE

LES FRANÇAIS FAVORABLES AU BIG BANG JUSQU'OU ET JUSQUE QUAND ?	04
LES PRÉALABLES DE LA RÉFORME	04
<i>Les problématiques des calendriers.....</i>	<i>05</i>
<i>Le périmètre de la réforme.....</i>	<i>06</i>
L'ARCHITECTURE DU NOUVEAU RÉGIME UNIQUE	07
<i>Les méthodes de calcul.....</i>	<i>07</i>

ÉPARGNE
RETRAITE
PRÉVOYANCE


WWW.CERCLEDELEPARGNE.COM

SUIVEZ-NOUS SUR    

L'UNIFICATION

DES RÉGIMES DE RETRAITES

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 « nous prendrons le temps du diagnostic, de la concertation et de la négociation et 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 ! ». Dans ce même programme, il a affirmé qu'il supprimerait les régimes spéciaux de retraite. Une fois élu, Emmanuel Macron a réaffirmé son intention de réformer les régimes de retraite en ne touchant « pas à l'âge de départ à la retraite, ni au niveau des pensions ». Cette refonte des retraites devrait être lancée au début de l'année 2018.

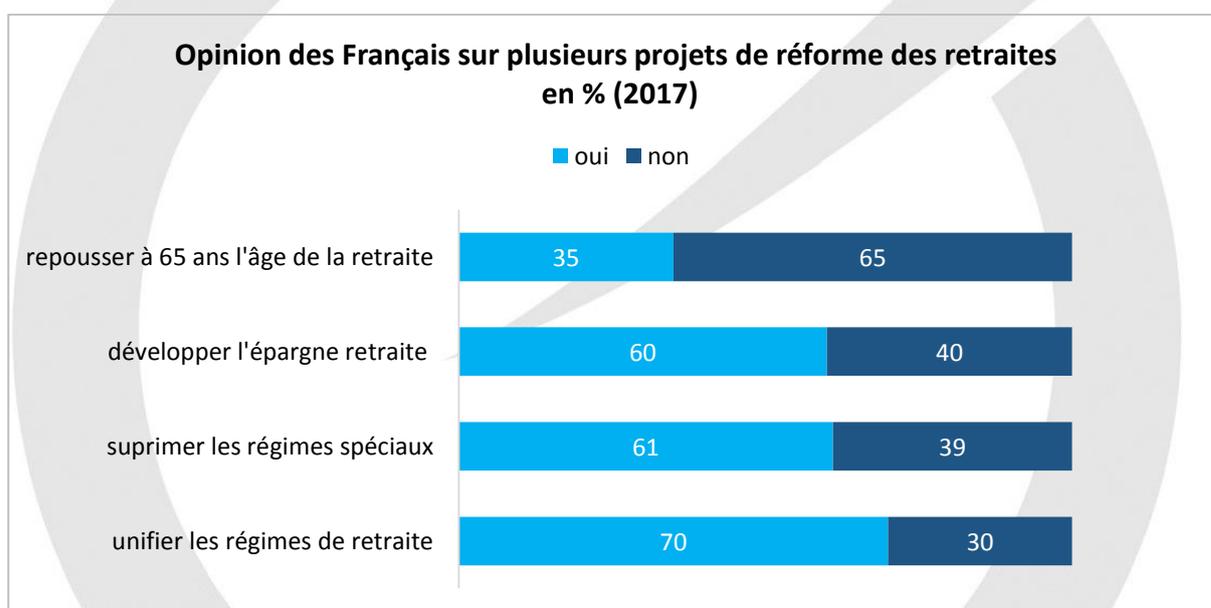
Si tel était le cas, ce serait la première fois depuis 1945 que la France s'engage dans une réforme systémique de ses régimes de retraite. Depuis 1993, les réformes mises en œuvre sont toutes de nature paramétrique en modifiant la quasi-totalité des curseurs des régimes par répartition sans pour autant 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, les salariés qui y travaillent ?

LES FRANÇAIS FAVORABLES AU BIG BANG JUSQU'OU ET JUSQUE QUAND ?

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.

LES PRÉALABLES DE LA RÉFORME

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 nouveau Président de la République. 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 ne suffit pas de répéter « unification », « unification » pour qu'elle se produise.

LES PROBLÉMATIQUES DES CALENDRIERS

1. 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 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, par les bénéficiaires des régimes spéciaux, par les agriculteurs et par les professions libérales. Une telle réforme transverse suppose une multitude de négociations.

Le Gouvernement aurait l'intention de nommer un Haut-Commissaire de la République en charge de la création du régime unique des retraites. Ce Haut-Commissaire serait amené à superviser les négociations avec les différentes parties prenantes.

Compte tenu des enjeux, les négociations devraient s'étaler sur une partie de l'année de 2018. Évidemment, les risques de blocage et d'enterrement ne sont pas nuls. L'idée d'une adoption, dans l'année, semble être retenue afin de pouvoir encore bénéficier de la légitimité des élections de 2017.

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 devra prendre son temps mais pas trop.

2. Le calendrier 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.

LE PÉRIMÈTRE DE LA RÉFORME

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 dès le départ à se fondre dans le régime unique ?

Au-delà de la question du périmètre, fonction de la méthode choisie, toutes les solutions sont envisageables. Les déclarations du nouveau 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 de base qui seraient concernés ?

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 non seulement le régime général, les régimes des TNS mais aussi les régimes spéciaux et le système de la fonction publique. 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.

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.

2. La délicate question de 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).

La non-intégration des régimes complémentaires serait une source de confusion. Il conviendrait d'instituer plusieurs catégories dans le régime unique en fonction de son statut, privé ou public.

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.

La fusion la plus large possible s'impose pour éviter la création de nouveaux régimes spéciaux. Les régimes aujourd'hui dits « spéciaux », sont pour rappel des régimes préexistants au régime général instauré en 1945 qui ont perduré dans les chemins de fer ou l'énergie. De même, les indépendants avaient refusé d'intégrer le régime général contrairement aux souhaits de ses créateurs.

Lors du débat qui l'a opposé à Marine Le Pen le 3 mai dernier, Emmanuel Macron a indiqué « je 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 ».

Par ailleurs, cette réforme aboutira-t-elle à la constitution d'un régime unique avec disparition de tous les autres régimes ou à la mise en place d'une plateforme d'accueil sur laquelle évolueraient les différents régimes ? Les règles de calcul pourraient être communes mais les institutions juridiques en charge des pensions pourraient rester en l'état ?

L'ARCHITECTURE DU NOUVEAU RÉGIME UNIQUE

Le nouveau régime unique devrait prendre la forme, a priori, d'un système par points qui offre de nombreux avantages en matière de pilotage. Aujourd'hui, les deux principaux régimes par points sont l'ARRCO et l'AGIRC. Les cotisations versées par les actifs servent à acquérir des points à un prix déterminé. Au moment de la liquidation, les points accumulés sont convertis en rente en prenant en compte la valeur de rachat du point.

Afin de permettre d'obtenir une concordance avec les pensions des régimes actuels, il est fort probable que le nouveau régime unifié, comme cela est par ailleurs le cas pour l'AGIRC et l'ARRCO, prévoira des cotisations différenciées par tranche de salaire. Un tel système permettra de maintenir un taux de remplacement de plus de 75 % pour les assurés modestes. Comme aujourd'hui, le taux de remplacement serait une fonction décroissante des revenus.

Dans le système actuel, les régimes de base ont introduit un minimum contributif permettant à ceux ayant rempli les conditions pour bénéficier d'une retraite à taux plein d'obtenir un minimum de pension même si les droits acquis sont faibles. Il faudra sans nul doute réintroduire un système équivalent dans le nouveau régime unique qui prendra la forme d'un plancher de points.

De même, il conviendra de traiter sous forme de bonifications de points, les majorations qui existent aujourd'hui pour les assurés ayant élevé un ou plusieurs enfants. La question de la réversion devra être traitée. Aujourd'hui, les régimes de base prévoient des pensions de réversion sous condition de ressources à l'inverse des régimes complémentaires.

LES MÉTHODES DE CALCUL

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 peut être 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.

1. La question sociale

La mise en place d'un régime en comptes notionnels en Suède s'est traduite 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 sont pénalisés.

2. Les équilibres financiers

En passant d'un système à prestations définies à un système à cotisations définies, les pouvoirs publics peuvent facilement piloter les pensions. En revanche, cela ne résout pas d'un coup de baguette magique la question du financement. En effet, dans les prochaines années, il faudra continuer à verser aux 16 millions de retraités les pensions calculées en fonction des anciennes règles. Le nouveau système ne rentrera réellement en vigueur dans 6 ou 10 ans et encore de manière progressive. Dans un premier temps, l'instauration du régime unique sera même à l'origine de surcoûts. Il conviendra de revoir l'ensemble des systèmes informatiques et de reconstituer les carrières des fonctionnaires. Il faudra également réorganiser l'ensemble des structures, les caisses de retraite qui emploient plusieurs dizaines de milliers de salariés. Le chantier organisationnel sera important d'autant plus si la réforme concerne tout à la fois l'ensemble des régimes de base, des régimes complémentaires et les fonctions publiques. Le coût de transfert avait été évalué à plusieurs milliards d'euros.

Retrouvez toutes les informations concernant le Cercle sur notre site :
www.cerclEDELEPARGNE.fr

Sur le site vous pouvez accéder à :

- L'actualité du Cercle
- Les bases de données économiques et juridiques
- Les simulateurs épargne/retraite du Cercle

Le Cercle de l'Épargne, de la Retraite et de la Prévoyance est un centre d'études et d'information présidé par Jean-Pierre Thomas et animé par Philippe Crevel.

Le Cercle a pour objet la réalisation d'études et de propositions sur toutes les questions concernant l'épargne, la retraite et la prévoyance. Il entend contribuer au débat public sur ces sujets.

Pour mener à bien sa mission le Cercle est doté d'un Conseil Scientifique auquel participent des experts reconnus en matière économique, sociale, démographique, juridique, financière et d'étude de l'opinion.

Le conseil scientifique du Cercle comprend **Robert Baconnier**, ancien Directeur général des impôts et ancien Président de l'Association Nationale des Sociétés par Actions, **Jacques Barthélémy**, avocat-conseil en droit social et ancien professeur associé à la faculté de droit de Montpellier, **Philippe Brossard**, chef économiste d'AG2R LA MONDIALE, **Jean-Marie Colombani**, ancien Directeur du Monde et fondateur de Slate.fr, **Jean-Paul Fitoussi**, professeur des universités à l'IEP de Paris, **Jean-Pierre Gaillard**, journaliste et chroniqueur boursier, **Christian Gollier**, Directeur de la Fondation Jean-Jacques Laffont - Toulouse Sciences Économiques, membre du Laboratoire d'Économie des Ressources Naturelles (LERNA) et Directeur de recherche à l'Institut d'Économie Industrielle (IDEI) à Toulouse, **François Héran**, Directeur de recherche à l'INED et Ancien Directeur du département des sciences humaines et sociales de l'Agence Nationale de la Recherche, **Jérôme Jaffré**, Directeur du CECOP, **Florence Legros**, Directrice Générale de l'ICN Business School de Nancy ; **Jean-Marie Spaeth**, Président honoraire de la CNAMTS et de l'EN3S et **Jean-Pierre Thomas**, ancien député et Président de Thomas Vendôme Investment.

Ce dossier est une publication du Cercle de l'Épargne.

Comité de rédaction : Philippe Crevel, Sarah Le Gouez

Contact relations presse, gestion du Mensuel :

Sarah Le Gouez

06 13 90 75 48

slegouez@cerclEDELEPARGNE.fr



AG2R LA MONDIALE

