

La retraite à points est-elle la solution ?

La réforme annoncée du système de retraite prévoit la création d'un régime unique et d'une pension à points. La transition sera longue et les contraintes à lever nombreuses.

L'année 2019 devrait en théorie aboutir à la rédaction d'un projet de loi pour réformer notre système de retraite. Le système actuel repose sur une multitude de régimes et cette structuration complexe nuit aujourd'hui à sa lisibilité. Une grande majorité de Français est favorable à sa remise en cause puisque, selon une enquête de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), 84 % d'entre eux exprimaient en 2017 le souhait d'un socle de retraite commun. Le projet gouvernemental de réforme revendique l'établissement d'« un système universel de retraite, plus simple, plus juste, pour tous ». Il s'est assigné deux objectifs principaux. Tout d'abord, la fusion de l'ensemble des régimes existants en un régime unique, dont la mise en place est prévue en 2025. Ensuite, la création d'une nouvelle pension de retraite à points selon le principe : « 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. »

RÉGIMES MULTIPLES

Le système de retraite actuel fonctionne pour l'essentiel comme un régime par répartition. Cela consiste à financer les pensions des retraités en prélevant des cotisations sur les salaires des actifs. Il s'est constitué sur une base plutôt professionnelle qu'universelle : la création en 1945 du régime

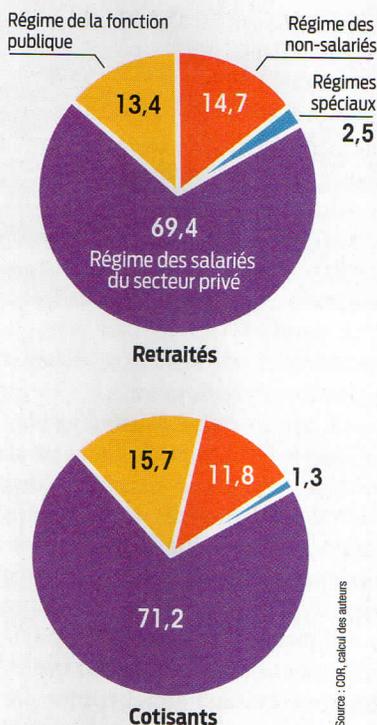


> **Régime à prestations définies** : le montant versé lors du départ à la retraite est défini dans le contrat. En général, ce montant est fixé en fonction du salaire et de l'ancienneté du salarié dans l'entreprise.

> **Régime à cotisations définies** : régime où l'employeur s'engage à verser des cotisations régulières à un organisme gestionnaire. Ces cotisations seront versées sous forme de rentes aux salariés retraités.

Un système complexe

► Répartition des retraités et cotisants par régime d'affiliation en 2017, en %



général avait limité la gestion unifiée des pensions de retraite aux seuls salariés du secteur privé et laissé subsister une multitude d'autres régimes.

Ceux-ci concernent les salariés d'entreprises publiques (régimes spéciaux), les fonctionnaires (hospitaliers, territoriaux et d'Etat) et les non-salariés. Sur ces distinctions catégorielles se greffent des modes de calcul différents. Le système des salariés du secteur privé s'organise en effet en deux étages : un régime de base (Cnav) à prestations définies* garantit une pension de 50 % d'un salaire moyen calculé sur les 25 meilleures années ; un régime complémentaire (Agirc-Arrco) à co-

tisations définies* convertit en rente un stock de points accumulés pendant la vie active. Alors que le régime de la fonction publique d'Etat attribue une pension à prestations définies qui correspond à 75 % du traitement indiciaire brut des six derniers mois et une pension additionnelle (à points et par capitalisation) sur les primes. Ces régimes se distinguent également selon le critère de l'âge : l'âge minimum pour faire valoir ses droits à la retraite varie de 52 ans (régimes spéciaux, militaires, policiers, pompiers) à 62 ans (secteur privé, fonction publique d'Etat, non-salariés). Ces régimes se différencient, enfin, du point de vue de l'équilibre financier. Les régimes du secteur privé financent les pensions à partir de cotisations sur les salaires, dont les taux sont fixés à l'avance. En revanche, pour les régimes spéciaux et du secteur public, la cotisation « patronale » est une contribution qui est calculée et versée *ex post* pour garantir l'équilibre financier du régime.

POURQUOI À POINTS ?

Dans un régime de retraite à points, comme veut le construire le gouvernement, les euros cotisés permettent d'acquiescer des points à un prix d'« achat » fixé. Pendant la période d'activité, les points s'accumulent et, lors de la liquidation de la pension, le capital accumulé est converti en rente à un prix de « vente » différent. Ce type de régime présente deux mérites. Tout d'abord, une plus grande équité actuarielle, comme disent les spécialistes : la pension finale dépend de chaque euro cotisé. Il permet aussi un suivi simplifié, une portabilité accrue et une meilleure compréhension de ses droits grâce à la connaissance en temps réel du nombre total de points accumulés.

En comparaison des régimes à prestations définies, la pension en points désavantage cependant les carrières ascendantes et les carrières à trous, qui concernent plus souvent les femmes. En effet, tout le parcours professionnel compte et non plus simplement les meilleures années. En calculant un salaire annuel moyen sur 25 années, le système actuel de la Cnav permet d'effacer 17 mauvaises années sur 42 années cotisées, soit environ 40 % de l'activité. Dans la fonction publique d'Etat, la pension finale dépend uniquement du dernier traitement et pas de la carrière salariale sous-jacente. Les

carrières où les salariés ont fortement progressé au mérite sont ainsi récompensées, et donc encouragées.

Le nouveau système devra garantir des objectifs de justice sociale et préserver les propriétés redistributives du système actuel, qui affiche par exemple des taux de remplacement plus élevés pour les faibles salaires. Une façon d'y parvenir serait d'offrir des droits à la retraite sur une base non contributive. Ces droits pourraient se présenter sous la forme d'attribution de points gratuits en cas de maternité ou de chômage, etc. Il faudra également prévoir une pension minimale garantie. Aujourd'hui en France, le filet de sécurité pour les retraités repose sur deux éléments : une pension minimale (minimum contributif) et une allocation minimale (Aspa, pour allocation de solidarité aux personnes âgées, plus connue sous le nom de minimum vieillesse). Le minimum contributif garantit une pension de base de

637 euros pour une carrière complète. L'Aspa est une prestation différentielle sous condition de ressources et garantit un revenu minimum de 868 euros à partir de 65 ans.

L'équité actuarielle pourrait être aussi renforcée en corrigeant les différences d'espérance de vie catégorielles lorsqu'elles sont nettement avérées. Les emplois pénibles ou à risque pour-

raient, par exemple, donner droit à un prix d'achat de points plus faible.

UNE LONGUE TRANSITION EN PERSPECTIVE

Si elle voit le jour, une telle réforme systémique va nécessiter une longue période de convergence des régimes existants. Le haut-commissaire à la réforme des retraites, Jean-Paul Delevoye, a prévu une durée de transition de cinq à quinze ans. Les générations nées après 1963-1964 seraient les premières à être concernées par la réforme. Le succès de celle-ci va dé-

pendre de la capacité de l'Etat à mettre en place des dispositifs spécifiques d'accompagnement et à répondre à de nombreuses contraintes.

Il va lui falloir, tout d'abord, valoriser de façon juste les droits à la retraite déjà acquis dans l'ancien système : la conversion à « l'euro près » sera ardue pour les régimes à prestations définies. Il faudra qu'il détermine ensuite un périmètre adapté de l'assiette de prélèvement : un taux unique de 28 % devrait s'appliquer sur les revenus d'activité bruts dans la limite de trois plafonds de sécurité sociale (environ 120 000 euros annuels). Ce qui est particulièrement problématique pour les régimes qui cotisent actuellement moins (comme celui des professions libérales) et sur des bases différentes de revenu. Le revenu disponible ou le coût du travail pourrait donc diminuer ou augmenter selon les catégories de travailleurs.

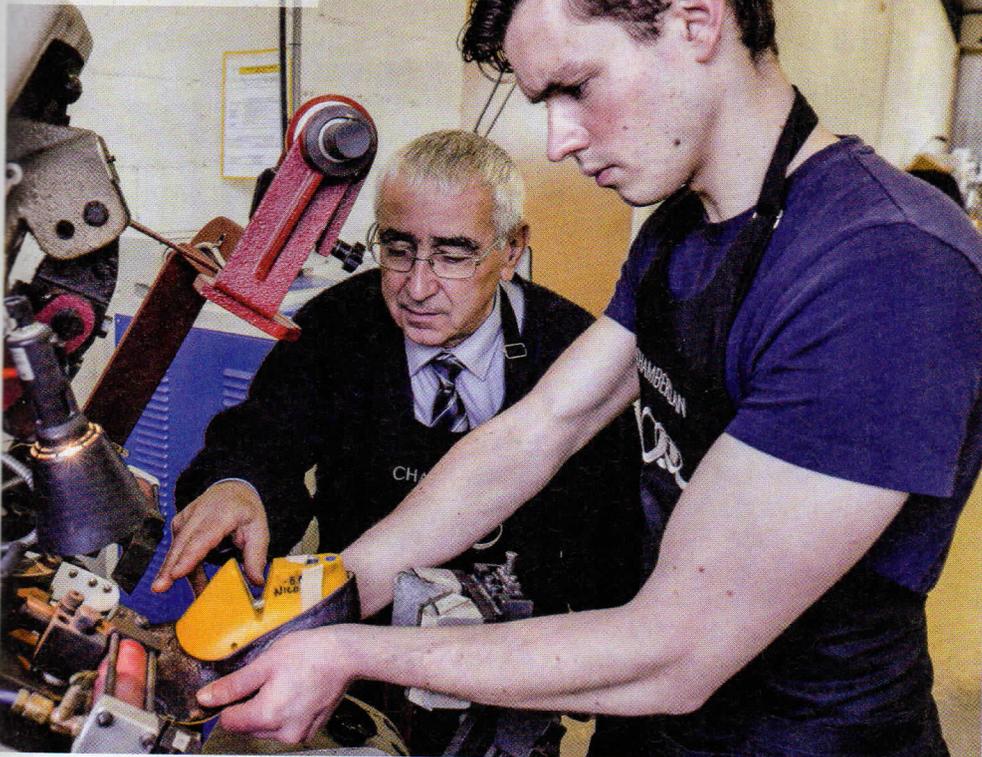
Avec un âge minimal de la retraite unique à 62 ans, il faudra adapter les régimes spéciaux et certains métiers de la fonction publique d'Etat qui autorisent actuellement de partir plus tôt à la retraite. Les employeurs concernés devront probablement prendre en charge ces retraites « anticipées ». Il conviendra aussi de garantir le maintien d'un taux de remplacement final satisfaisant. Le nouveau régime de retraite pourrait en particulier être nettement moins généreux pour les fonctionnaires qui reçoivent peu de primes, ce qui est le cas notamment de la plupart des enseignants. Cela pourrait nécessiter la mise en place de dispositifs de retraite parallèles pour compenser les baisses anticipées. Enfin, il faudra continuer à financer les droits à la retraite déjà accordés. Afin de gommer les différences de générosité et d'éviter des redistributions catégorielles non justifiées par une cotisation unique, les anciens régimes devront très probablement assumer, pendant une période assez longue, des transferts financiers compensatoires. Bref, cette affaire est loin d'être terminée.

■ GILLES LE GARREC
ET VINCENT TOUZÉ*

* Economistes à l'OFCE, département des études.

Le nouveau système devra garantir des objectifs de justice sociale et préserver les propriétés redistributives du système actuel

Entreprise Chamberlan, dans le Limousin. Le système actuel de retraite récompense les salariés ayant progressé au mérite. Ce ne sera plus le cas avec celui à points.



Patrick Allard - Réa