

INSTITUT
MONTAIGNE



Réforme des retraites : vers un big-bang ?

Jacques BICHOT

ÉTUDE MAI 2009

L'Institut Montaigne est un laboratoire d'idées - *think tank* - créé fin 2000 par Claude Bébéar et dirigé par François Rachline. Il est dépourvu de toute attache partisane et ses financements, exclusivement privés, sont très diversifiés, aucune contribution n'excédant 2 % de son budget annuel. En toute indépendance, il réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile issus des horizons et des expériences les plus variés. Il concentre ses travaux sur trois axes de recherche :

Cohésion sociale

Mobilité sociale, intégration des minorités, légitimité des élites...

Modernisation de la sphère publique

Réforme de l'État, éducation, système de santé...

Stratégie économique et européenne

Compétitivité, spécialisation industrielle, régulation...

Grâce à ses chercheurs associés et à ses groupes de travail, l'Institut Montaigne élabore des propositions concrètes de long terme sur les grands enjeux auxquels nos sociétés sont confrontées. Il contribue ainsi aux évolutions de la conscience sociale. Ses recommandations résultent d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique. Elles sont ensuite promues activement auprès des décideurs publics.

À travers ses publications et ses conférences, l'Institut Montaigne souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique.

L'Institut Montaigne s'assure de la validité scientifique et de la qualité éditoriale des travaux qu'il publie, mais les opinions et les jugements qui y sont formulés sont exclusivement ceux de leurs auteurs. Ils ne sauraient être imputés ni à l'Institut, ni, a fortiori, à ses organes directeurs.

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

INSTITUT
MONTAIGNE



L'AUTEUR

Jacques Bichot est un mathématicien devenu économiste. Professeur des Universités, il enseigne à l'Institut d'administration des entreprises de l'Université Jean Moulin (Lyon 3). Ses spécialités sont l'organisation monétaire et financière de la vie en société, et la protection sociale. Son *Économie de la protection sociale* (Armand Colin, 1992) a posé les bases d'une problématique nouvelle. Il a rédigé le chapitre « retraites » de l'ouvrage collectif dirigé par Claude Bébéar : *Le courage de réformer* (Odile Jacob, 2002) ainsi que la note *Comment financer la protection sociale* (Institut Montaigne, mai 2006).

Réforme des retraites : vers un big-bang ?

par Jacques BICHOT

SOMMAIRE

Introduction	5
Chapitre I.	Instaurer ou restaurer la contributivité	11
Chapitre II.	Instaurer la règle « à cotisations définies »	15
Chapitre III.	Instaurer la retraite à la carte avec neutralité actuarielle ...	18
Chapitre IV.	Instaurer un régime unique	21
Chapitre V.	Opérer une transition rapide de l'ancien au nouveau système	24
Chapitre VI.	Instaurer une pension minimale qui dissuade peu de travailler plus	27
Conclusion	31
Annexes	33
Bibliographie	35

INTRODUCTION

Le système français de retraites a besoin d'être réformé : depuis 25 ans des experts le disent. Et depuis le livre blanc de 1991, la cause est entendue. Une réforme progressive est en cours : les dispositions prises en 1993, puis en 2003, puis en 2007 pour les principaux régimes spéciaux, comportent une entrée en vigueur par étapes annuelles.

Cela va-t-il suffire ? Les projections orchestrées par le Conseil d'orientation des retraites ou la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)¹ montrent que non. Les réformes paramétriques progressives ont une efficacité décroissante : celles décidées en 1993 ont eu un réel effet positif sur l'équilibre financier de l'assurance vieillesse ; à ce jour, celles votées en 2003 sont coûteuses, et leur effet positif à terme sera vraisemblablement très inférieur à ce qui avait été annoncé ; la récente réforme de certains régimes spéciaux a fait plus de bruit qu'elle n'engendrera d'économies.

Il va donc falloir trouver autre chose. Quoi ? Jusqu'ici, les réformes françaises n'ont été, pour l'essentiel, que paramétriques. Il convient donc de s'interroger sur l'impact et la faisabilité de réformes structurelles, comme le recommandait l'exposé des motifs du projet de loi qui est devenu la Loi retraites du 21 août 2003². Dans ce but, la démarche normale est d'examiner les plus intéressantes des réformes structurelles ayant été mises en œuvre à travers le monde.

Alors que la présente étude, dont c'est l'objectif, était presque achevée, le législateur français a décidé que le Conseil d'orientation des retraites travaillerait dans le même sens : l'article 75 de la Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 dispose que cet organisme doit rendre « *avant le 1^{er} février 2010 (...) un rapport sur les modalités techniques de remplacement du calcul actuel des pensions personnelles par les régimes de base d'assurance vieillesse légalement obligatoires, soit par un régime par points, soit par un régime de comptes notionnels* »³. L'Institut Montaigne joue donc, en ce domaine comme en d'autres, son rôle de poisson-pilote.

¹ Voir le n° 54 de *Retraite et société*, juin 2008 : « La réforme des retraites de 2003 : cinq ans après ».

² « *Pour que la France puisse préserver son modèle social, au cœur du pacte républicain, des réformes structurelles sont nécessaires. Parmi ces réformes, trop longtemps différées, celle du système de retraites tient une place essentielle.* ». Exposé des motifs du projet de loi portant réforme des retraites, Conseil des ministres du 28 mai 2003.

³ Dans un tel régime, chaque assuré social dispose d'un compte personnel « notionnel » sur lequel sont inscrites les sommes versées à son nom à titre de cotisations. Bien que ces sommes soient immédiatement utilisées pour payer les pensions, le compte notionnel fonctionne comme un compte d'épargne en vue de la retraite : les versements s'ajoutent au solde créditeur du compte, lequel est augmenté chaque année d'intérêts calculés en fonction de l'évolution économique et démographique. Le montant mensuel ou annuel de la pension qui sera par la suite perçue par le cotisant est calculé à partir du solde du compte notionnel au moment de la liquidation, et de l'âge de l'adhérent, en utilisant un coefficient de conversion qui peut le cas échéant servir à adapter les dépenses de l'institution à ses recettes.

Dans les pays anglo-saxons, les fonds de pension abandonnent les uns après les autres la formule « à prestations définies »⁴, qui s'est révélée insoutenable pour beaucoup d'entre eux, pour devenir « à cotisations définies »⁵ : regardons si un tel changement ne serait pas possible pour les retraites par répartition en France. Patrick Artus et bien d'autres s'inquiètent : nous allons « ruiner nos enfants » en rendant inéluctable une forte augmentation des prélèvements obligatoires pour le paiement des pensions et de l'assurance maladie des retraités. La formule « cotisations définies » est le moyen le plus naturel pour éviter cette injustice intergénérationnelle : voyons comment elle fonctionne là où elle a été adoptée, en examinant particulièrement si le passage peut être effectué de façon progressive, ou s'il vaut mieux qu'à un instant t l'ancien système cède la place à un système radicalement nouveau (« big-bang »).

Parmi les pays qui ont précédé la France dans cette voie, on peut en citer quatre en particulier :

- **Le système allemand mis en place en 1957 et les modifications récemment apportées à la *Deutsche Rentenversicherung*** méritent l'attention. Notre grand voisin dispose depuis 1957, on l'ignore trop souvent en France, d'un système de répartition par points qui se prête assez facilement aux ajustements, et qui fait montre d'une résilience tout à fait intéressante face à un choc démographique plus précoce et plus fort que celui dont les effets commencent à se faire sentir de ce côté-ci du Rhin.
- **La réforme suédoise de 1998** est la plus souvent citée comme exemple d'une réforme structurelle ayant transformé par *big-bang* (ou presque) un système à prestations définies en un système à cotisations définies avec neutralité actuarielle autorisant une « retraite à la carte ». Certains, à gauche comme à droite, préconisent sa transposition en France, ou du moins suggèrent de s'en inspirer⁶. On dispose désormais du recul nécessaire pour évaluer les résultats de cette réforme qui a substitué la formule de compte notionnel à celle des annuités mâtinée de points, et une régulation semi-automatique supervisée par des techniciens à une régulation politique.

⁴ Régimes de retraites qui s'engagent à verser des pensions dont le montant est indépendant des rentrées et du patrimoine dont ceux-ci disposeront. La sécurité des revenus accordée aux retraités est ici privilégiée. Les cotisations et, selon les cas, des prélèvements obligatoires ou des versements extraordinaires effectués par l'employeur, constituent les variables d'ajustement du système.

⁵ La formule « cotisations définies » implique que les cotisations et autres prélèvements obligatoires ne servent pas de variable d'ajustement pour réaliser l'équilibre budgétaire du système de retraites : ce sont les droits à pension qui s'adaptent aux recettes, et non l'inverse.

⁶ Madelin et Bichot (2003) ; Bichot (2008) ; Bozio et Piketty (2008).

- **La réforme italienne de 1995** (« réforme Dini ») a mis en place en un temps record, mais pour un avenir lointain, un système analogue à celui dont la Suède était alors en train de préparer les modalités techniques, avec – contrairement à ce qui fut réalisé en Suède – une transition étalée sur au moins quatre décennies. Du coup, les difficultés de notre voisin du Sud perdurent.

- **La réforme chilienne de 1981** a remplacé en grande partie la répartition⁷ par la capitalisation⁸. Elle fut réalisée l'année même où le gouvernement français mit en place la

« S'agissant du système français de retraites par répartition, il serait bon que les pouvoirs publics s'attaquent aux causes du problème »

« retraite à 60 ans », en dépit de travaux du Plan déjà parfaitement clairs concernant les perspectives démographiques et leurs conséquences en matière de retraites par répartition ; elle obtint de ce fait l'estime de certains milieux français. Avec un recul d'un quart de siècle, peut-on encore considérer un tel passage de la répartition à la

capitalisation comme une possibilité intéressante pour la France, ou vaut-il mieux, tout en développant les deuxième et troisième piliers (les retraites par capitalisation respectivement professionnelles et individuelles, selon la classification internationale), conserver la répartition pour le premier pilier ? Sans postuler que l'expérience chilienne soit directement transposable en France, elle permet néanmoins de tirer quelques enseignements.

L'analyse de ces expériences étrangères, complétée par celle de deux expériences françaises (le passage des annuités aux points réalisé pour le régime de base des professions libérales suite à la loi retraites de 2003, et l'évolution des régimes AGIRC⁹ et ARRCO¹⁰), rend possible le fait, non certes de donner un avis sans appel, mais de

⁷ Dans un régime de retraites par répartition, ce sont les cotisations prélevées sur les salaires des actifs qui servent à payer les pensions des retraités. Ce système est fondé sur un contrat entre les générations : les actifs d'aujourd'hui payent les pensions des retraités d'aujourd'hui, et ce sont les actifs de demain qui financeront à leur tour les retraites des actifs d'aujourd'hui.

⁸ Un régime de retraites par capitalisation place les cotisations versées en actifs financiers, qui seront liquidés au moment de la retraite pour payer la pension du cotisant soit en rente, soit en capital. La pension dépend à la fois du montant épargné et de l'évolution de la valeur des actifs (le plus souvent, des actions et des obligations) dans lesquels les fonds ont été investis.

⁹ Association générale des institutions de retraite des cadres.

¹⁰ Association pour le régime de retraites complémentaire des salariés.

disposer d'une étude préliminaire propre à éclairer les choix à effectuer. **L'ensemble de ces expériences étrangères (Allemagne, Suède, Italie, Chili) et françaises (AGIRC et ARRCO), font l'objet d'une étude très détaillée, intégralement disponible sur le site internet de l'Institut Montaigne (www.institutmontaigne.org).**

S'agissant du système français de retraites par répartition, il serait bon qu'enfin les pouvoirs publics ne se bornent pas à continuer à jouer au Lego avec les dispositifs, mais s'attaquent sérieusement aux causes du problème. Les enjeux sont vitaux pour la société française : garantir l'équilibre et, partant, la pérennité de notre système de retraites, tout en assurant à travers lui l'équité entre les cotisants et entre les générations. Dit plus simplement, il s'agit de permettre à chacun d'avoir aujourd'hui la meilleure retraite possible, sans mettre en péril celle dont les autres devraient pouvoir légitimement bénéficier demain.

Définitions utiles

Retraites par capitalisation : destinées à préparer les futures pensions des décennies à l'avance, les cotisations servent à acquérir des actifs dont les produits et la revente fournissent de quoi verser ultérieurement des rentes viagères aux retraités. Au début, le fonds ne verse pas de pensions : son portefeuille augmente rapidement. En régime de croisière, pour éviter des transactions inutiles sur les marchés, les cotisations des adhérents en activité peuvent être utilisées à « racheter » en interne les actifs détenus au titre des retraités.

Retraites par répartition : les cotisations servent à payer les pensions des retraités actuels ; dépensées au fur et à mesure, elles ne servent donc en rien, économiquement, à préparer les pensions qui seront servies plus tard à ceux qui aujourd'hui cotisent. Néanmoins, le droit positif en fait la source des droits à pension dits « contributifs ». Dans la réalité, conformément au théorème de Sauvy, la mise au monde et la formation des nouvelles générations constituent l'investissement sans lequel les droits à pension ne déboucheraient sur rien.

Équivalent patrimonial des droits à pension : capital dont l'aliénation (ou la fructification puis l'aliénation) permettrait d'obtenir une rente viagère équivalente à celle sur laquelle compte le retraité (ou le futur retraité).

Arrérages : versements dus au titre d'une rente ; par exemple les mensualités d'une retraite.

Report : opération consistant à mettre une partie de son revenu à la disposition d'autres agents dans le but qu'ils vous transfèrent ultérieurement une fraction de leurs revenus futurs. En termes financiers, c'est un achat à terme de revenu. La vente à terme de revenu qui en est la contrepartie n'a pas de nom canonique ; on peut l'appeler « report-anticipation ». Tout acte d'épargne est un report ; tout endettement ou financement par émission d'actions est un report-anticipation. L'État providence, comme le système financier, sert d'intermédiaire pour des opérations de report : il collecte une épargne forcée avec laquelle il investit dans les nouvelles générations (formation initiale, prestations familiales) ; et quand celles-ci sont en activité, il rappelle à leurs membres d'avoir à s'acquitter (sous forme de cotisations vieillesse ou d'impôts) de la dette qu'ils ont ainsi contractée envers leurs aînés.

Régimes à prestations définies : régimes de retraites qui s'engagent à verser des pensions indépendantes des rentrées et du patrimoine dont ils disposeront. En répartition, cela suppose que le régime ait la possibilité de prélever tout ce qu'il faut pour cela sur les cotisants ou contribuables : la sécurité des revenus accordée aux retraités a pour contrepartie l'arbitraire des prélèvements sur les actifs. Les cotisations et autres prélèvements obligatoires constituent la variable d'ajustement du système.

Régimes à cotisations définies : l'engagement du fonds ou de la caisse concerne la répartition entre les retraités des recettes de l'exercice ; au cas où l'économie et la démographie ne sont pas favorables, cet organisme dépourvu du droit d'augmenter *ad libitum* les cotisations ne peut que suggérer à ses adhérents de retarder la liquidation de leurs pensions s'ils veulent percevoir chaque mois une somme correspondant à leurs désirs.

Régimes par annuités : dans le calcul des droits à pension la durée d'assurance joue un rôle important. Une année d'assurance est validée si les contributions versées cette année-là par l'adhérent dépassent un minimum, ou si sa situation est jugée méritante (chômage, invalidité, congé de maternité, éducation d'enfants, etc.).

Régimes par points : les cotisations « achètent » des points, sortes d'unités de compte qui serviront à calculer la pension le moment venu. La « valeur de

service » du point peut être fixée au niveau requis pour que les dépenses de l'institution de retraites ne dépassent pas ses rentrées ; elle constitue une variable de commande pratique si le régime (par capitalisation ou par répartition) fonctionne à cotisations définies.

Régimes à comptes notionnels : bien qu'elles soient immédiatement reversées aux retraités, si l'on est en répartition, les cotisations sont enregistrées sur une sorte de compte d'épargne, dit « notionnel » ou « virtuel », puisqu'il n'a pas de contrepartie sous forme de créances et de titres. Le solde du compte est augmenté chaque année d'un intérêt, qui peut dépendre de l'évolution économique et démographique. Le montant mensuel ou annuel de la pension est calculé à partir du solde du compte virtuel au moment de la liquidation, et de l'âge de l'adhérent, en utilisant un coefficient de conversion qui peut le cas échéant servir à adapter les dépenses de l'institution à ses recettes.

Piliers : selon la nomenclature internationale, les régimes de retraites sont répartis en trois piliers :

- le premier comprend les régimes obligatoires, fonctionnant le plus souvent par répartition, mais aussi parfois en capitalisation ;
- font partie du second les régimes professionnels, en général basés sur des fonds de pension, qui apportent un complément de revenu aux retraités de certaines entreprises. Ils peuvent être obligatoires pour les salariés de telle entreprise ou de telle branche, du fait par exemple d'une convention collective ;
- le troisième pilier est l'ensemble des dispositifs individuels d'épargne en vue de la retraite.

DES LEÇONS DE L'EXPÉRIENCE AUX PROPOSITIONS POUR L'AVENIR

L'objectif de la présente note n'est pas de faire des propositions techniques, mais d'indiquer quels principes devraient guider les pouvoirs publics dans la réforme des retraites par répartition en France.

Pour cela, il a paru commode et vraisemblable d'imaginer que la réforme débute-rait par la préparation et l'adoption d'une sorte de loi cadre, loi d'orientation ou loi organique fixant de manière claire, précise et concise les principes selon lesquels le législateur et l'autorité réglementaire devraient ensuite élaborer les dispositions techniques.

Les six propositions ci-dessous correspondent aux six articles que pourrait comporter une telle loi, dont l'analyse des expériences de réformes étrangères et françaises montre l'impérieuse nécessité.

CHAPITRE I

INSTAURER OU RESTAURER LA CONTRIBUTIVITÉ

Les cas examinés ont en commun une caractéristique : chaque pays a trouvé une formule pour que les droits à pension apparaissent clairement comme étant la contrepartie d'un effort réalisé en faveur du système de retraites.

- En Allemagne, c'est l'acquisition de points, en nombre strictement proportionnel au revenu soumis à cotisation, et donc à cette dernière, du moins si le taux reste fixe.
- En Suède et en Italie, c'est l'inscription des cotisations sur un pseudo compte d'épargne, et le versement d'intérêts venant augmenter le capital notionnel représentatif de droits à pension.

- Au Chili, ce fut la capitalisation, dans laquelle les cotisations sont clairement affectées à la préparation de la retraite future de celui qui les verse.

Il a donc été estimé dans tous ces pays, de façon plus ou moins explicite selon les cas, que les lourds prélèvements obligatoires requis pour faire fonctionner un système de retraites, c'est-à-dire une opération de report¹¹ à long terme et à grande échelle, ne seraient acceptés de bon cœur par les citoyens que s'ils servaient clairement à l'acquisition de droits à pension.

La solidarité n'est plus conçue comme étant exclusivement une redistribution de ceux qui ont des moyens d'existence vers ceux qui en manquent. Dépassant sa dimension caritative pour exprimer, conformément à son étymologie¹², la création de liens qui rendent solides des sociétés humaines, la solidarité entre générations successives prend la forme d'un échange : *je donne aujourd'hui pour recevoir demain*.

Cela peut revêtir la forme de la fiction selon laquelle les nouvelles générations devraient prendre en charge les précédentes, parce que celles-ci ont fait antérieurement de même au profit de leurs aînés (théorie de la réciprocité indirecte) ; cela peut passer par la nécessité pour les générations montantes de racheter les actifs mis en portefeuille par leurs aînés (retraites par capitalisation). La solidarité et l'échange ont ainsi fusionné, bien que ce soit, en répartition, d'une façon qui n'a guère de consistance économique¹³.

Le donnant-donnant, la justice contributive, ont remplacé la redistribution et la justice distributive dans la mesure où ces principes étaient appliqués pour résoudre des problèmes qui ne requièrent pas leur mise en œuvre. La redistribution n'est pas éliminée : elle est simplement remise à sa place, c'est-à-dire vouée au traitement de la pauvreté. La solidarité perdue, mais elle n'est plus synonyme

¹¹ Opération consistant à mettre une partie de son revenu à la disposition d'autres agents dans le but qu'ils vous transfèrent ultérieurement une fraction de leurs revenus futurs. En termes financiers, c'est un achat à terme de revenu. L'État providence, comme le système financier, sert d'intermédiaire pour des opérations de report : il collecte une épargne forcée avec laquelle il investit dans les nouvelles générations (formation initiale, prestations familiales) ; et quand celles-ci sont en activité, il rappelle à leurs membres d'avoir à s'acquitter (sous forme de cotisations vieillesse ou d'impôts) de la dette qu'ils ont ainsi contractée envers leurs aînés.

¹² Solidarité vient du latin *Solidus*, solide.

¹³ Conformément au théorème de Sauvy, en répartition, ce ne sont pas les cotisations qui préparent les futures pensions, c'est la mise au monde et la formation des enfants – l'investissement dans le capital humain. Tout deviendrait beaucoup plus clair si l'on comprenait enfin qu'il n'y a de retraites que par capitalisation, les unes misant sur le capital classique, et les autres sur le capital humain. Voir à ce sujet Bichot (1980).

de redistribution à l'aveuglette : elle devient au premier chef synonyme d'intérêts communs entre partenaires. La garantie de moyens d'existence décents, même à ceux qui n'ont pas beaucoup ou pas du tout contribué, n'a pas disparu, mais elle est passée au rang de complément par rapport aux acquisitions de droits contributifs.

De plus, le lien entre ce qui est fourni et ce qui sera ultérieurement reçu doit être apparent, compréhensible, aussi simple que possible. Les pays étudiés, et ceux qui les ont imités, ont compris que leurs citoyens pensaient comme Mrs Thatcher : « *I want my money back !* ». D'où le succès des comptes notionnels en vigueur en Suède notamment, qui donnent l'impression que rien de ce qui a été versé ne sera perdu, même si cet argent a été en fait transmis aux retraités.

La retraite par capitalisation a toujours été fondée sur la contributivité. En la sin-

« Le lien entre ce qui est fourni et ce qui sera ultérieurement reçu doit être apparent »

geant, de façon bien maladroite au regard des réalités économiques, les régimes par répartition montrent que cette notion est désormais centrale. Cela ne veut pas dire qu'il faille se contenter de cette contributivité dépourvue de bon sens et de consistance économique où l'on promet des prestations en raison de ce que l'on a versé pour les retraités ; mais cela montre que les régimes devront à l'avenir devenir de plus en

plus visiblement contributifs pour être acceptés de bon cœur par l'opinion publique.

Nous estimons qu'il faudra un jour aller plus loin, passer des apparences de la contributivité à la contributivité véritable, c'est-à-dire d'une part développer la capitalisation en complément de la répartition, et d'autre part, concernant les systèmes PAYGO, mettre en place des droits à pension basés sur les contributions apportées à l'investissement dans la jeunesse, puisque c'est à l'évidence la formation des nouvelles générations qui prépare les retraites de demain, non les cotisations destinées aux personnes âgées.

Les expériences précitées montrent l'impérieuse nécessité de la contributivité, mais elles restent toutes, s'agissant de la répartition, dans le domaine de la fausse

contributivité. Il restera donc un pas important à faire pour mettre en place une vraie contributivité dans ces régimes.

Proposition 1 : Adopter le principe de contributivité

Les droits à pension doivent être attribués en proportion directe des efforts réalisés pour préparer les retraites futures.

Toute contribution doit se traduire, de manière très simple, par l'obtention de points de retraite, dans le respect du principe : « à contributions égales, droits égaux ».

Aux personnes qui n'ont pas obtenu suffisamment de droits contributifs pour vivre décemment durant leur vieillesse, la République attribuera, sans interférer avec le système contributif, les secours requis pour échapper à la grande pauvreté.

CHAPITRE II

INSTAURER LA RÈGLE « À COTISATIONS DÉFINIES »

Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, rendu public en novembre 2008, a pour titre : « La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle ». Il estime qu'il n'est « *pas permis de conclure à une rupture d'équilibre manifeste entre générations* », donnant pour raison qu'il n'a « *pas été possible de mobiliser les données permettant de procéder à l'analyse des transferts instantanés entre classes d'âge résultant de la structure des prélèvements obligatoires pour les décennies passées. Or, pour conclure que les plus de 65 ans bénéficient du système de prélèvements obligatoires dans l'absolu il faudrait pouvoir montrer que lorsqu'ils appartenaient aux autres classes d'âge, ils ont été avantagés par rapport aux générations actuelles.* »

Cette prudence extrême ne correspond ni à l'état des connaissances économiques et statistiques, si perfectibles soient-elles, ni aux sentiments de la population et à la façon dont les ont ressentis les pouvoirs publics, que ce soit en France ou dans les pays précités.

Les taux de prélèvements obligatoires ont fortement augmenté depuis l'époque où les retraités actuels entraient sur le marché du travail, et particulièrement ceux consacrés aux retraites par répartition. Le rapport cité rappelle lui-même qu'en France le pourcentage du PIB affecté aux pensions est passé de 5 % dans les années 1960 à près de 13 % actuellement, alors que le ratio des 60 ans et + aux 20-59 ans a augmenté beaucoup plus modérément, de 30 % à 38 % ; il montre que le niveau de vie moyen des retraités a rejoint et dépassé celui des actifs, que leur taux de pauvreté est nettement inférieur à celui de la population dans son ensemble, et que le taux de rentabilité des cotisations vieillesse passe de 5 % pour les cohortes nées au début du XX^e siècle ou vers 1925 à moins de 2 % pour les générations actuelles.

Ce sont des réalités analogues qui ont poussé les pouvoirs publics, dans les quatre pays étudiés comme dans la majorité des membres de l'OCDE, à vouloir stopper, ou au moins freiner, la progression des prélèvements effectués sur les actifs au profit des retraités. Les populations comme les responsables politiques ressentent la nécessité de stabiliser la ponction opérée sur les revenus d'activité.

Certes, il ne manque pas d'illusionnistes et de personnes crédules pour dire et croire que l'on peut prélever ailleurs – sur les machines, sur les produits financiers, sur la consommation, sur les importations, etc. – mais la réalité finit par

« Le passage des prestations définies aux cotisations définies signifie que l'on s'interdit de promettre la lune en matière de retraites »

s'imposer : quel que soit le canal creusé pour amener l'argent aux inactifs, il draine les revenus des actifs. C'est la raison pour laquelle le pacte intergénérationnel implicitement mis en place au Chili, en Suède et en Allemagne a comme disposition centrale le plafonnement des prélèvements sur les actifs, ce qui signifie concrètement la mise

en place de retraites à cotisations définies. Celle-ci implique l'acceptation d'une certaine incertitude en ce qui concerne les pensions qui pourront être obtenues à un âge donné : quand le taux de prélèvement sur les actifs ne peut être majoré, la générosité du système de retraites dépend de l'état de la démographie et de l'économie. Le refus d'imposer aux actifs des prélèvements excessifs a pour contrepartie qu'ils ont à choisir entre une pension mensuelle confortable et une cessation d'activité précoce.

Le passage des prestations définies aux cotisations définies signifie que l'on s'interdit de promettre la lune en matière de retraites, en comptant sur les générations montantes et futures pour payer l'addition. Il s'agit d'une démarche politique courageuse, puisqu'elle consiste à protéger les intérêts de personnes trop jeunes pour être des électeurs, ou qui ne sont pas encore nées.

Pour un entrepreneur politique, il a été longtemps rationnel d'obtenir des votes en faisant des promesses et en renvoyant à ses successeurs le soin de pratiquer les augmentations de cotisations ou d'impôts nécessaires pour les tenir. L'exemple des pays précités montre que cette époque prend fin, peut-être tout simplement parce que s'il est possible de mentir longtemps à quelques-uns, ou quelque temps à tous, il ne l'est pas de mentir durablement à l'ensemble de la population.

La courbe d'apprentissage des citoyens n'est pas désespérément plate : ils finissent par comprendre que les belles promesses préparent des lendemains qui

déchantent. Bref, l'heure des retraites à cotisations définies a sonné au clocher de Santiago, puis de Stockholm ; à Berlin et à Rome, le carillon joue en sourdine : que va faire Paris ?

Proposition 2 : Adopter le principe des cotisations définies et la règle de l'équilibre budgétaire des retraites

La République garantit un pacte entre générations successives : les actifs doivent prendre en charge les générations plus âgées, parce qu'elles ont pourvu à leur éducation.

Ce pacte inclut l'équilibre recettes/dépenses du système de retraites par répartition : il n'est pas admissible de distribuer des pensions à crédit, c'est-à-dire de faire payer les retraites d'aujourd'hui par les actifs de demain.

Ce pacte doit être équitable : la République ne saurait promettre aux actifs d'aujourd'hui qu'ils auront à un âge précoce des pensions confortables, car une telle promesse équivaudrait à s'engager à surcharger les futurs actifs d'impôts et de cotisations.

Il convient donc de fixer un maximum, en pourcentage du produit national, aux prélèvements effectués sur les actifs au profit des retraités. Le taux des cotisations vieillesse doit être limité au niveau actuellement atteint, majoré d'un très petit pourcentage. Le service des pensions contributives doit être effectué exclusivement à l'aide du produit de ces cotisations.

Les règles de calcul des pensions doivent être fixées de telle façon que cet impératif soit respecté autant que faire se peut de façon automatique, et en tous cas par recours à de simples mesures de gestion courante.

CHAPITRE III

INSTAURER LA RETRAITE À LA CARTE AVEC NEUTRALITÉ ACTUARIELLE

Les pays qui ont opté pour la formule « cotisations définies » ont réalisé que son complément naturel, et quasiment indispensable, est la liberté de prendre sa retraite quand on le décide, à condition que cette décision n'obère en rien les finances du régime. Cette liberté de choix est connue sous le nom de « retraite à la carte » ; la condition qui rend cette liberté compatible avec l'équilibre financier du régime et fait de l'assuré social un agent responsable de ses actes, c'est la neutralité actuarielle.

Concrètement, la neutralité actuarielle est assurée par la fixation de coefficients de conversion en rente du point de retraite (ou de l'euro inscrit au compte notionnel) en fonction de l'espérance de vie à la liquidation, des données et projections démographiques, et des ressources prévisibles du régime.

La règle du jeu qui assure la liberté de choix est l'égalité des valeurs actuelles pour les rentes à percevoir à partir d'un capital retraite donné (un point, par exemple), ceci quel que soit l'âge de l'assuré social lors de la liquidation. La fixation de coefficients calculés par des actuaires est un acte technique qui n'engage pas le niveau politique : cela limite les revendications.

Le recours à de tels coefficients de conversion exclut la prise en compte de durées d'assurance, actuellement utilisées pour le calcul de la décote et de la surcote qui, en France, ont servi à instaurer un *ersatz* de neutralité actuarielle. Un système par comptes notionnels ou par points ne se préoccupe pas de savoir si la contribution sur laquelle va être calculée la pension a été apportée en trente ans ou en soixante : chacun est libre de choisir entre travailler dur pendant moins longtemps ou de façon moins intense pendant plus longtemps. Dans ces systèmes, les notions de durée d'assurance et de taux plein n'ont plus aucune utilité.

L'adoption d'un tel principe de liberté d'organisation de son cycle de vie par chacun constituerait en France une véritable rupture par rapport aux dispositions juridiques en vigueur et aux mentalités. Les réformes françaises, depuis 1993, sont en effet pour une grande part basées sur l'allongement de la durée de cotisation

requis pour bénéficier d'une retraite à « taux plein », concept sans objet dans un régime par points ou comptes notionnels pratiquant la retraite à la carte avec neutralité actuarielle.

Le diagnostic d'obsolescence relatif aux notions de taux plein et de durée d'assurance, porté depuis fort longtemps par l'auteur de la présente note, est désormais partagé, en France même, par des auteurs comme Bozio et Piketty (2008) qui écrivent : « *En commençant par appliquer un principe de proportionnalité entre taux de remplacement et nombre d'années cotisées, avant dans un second temps de corriger par la décote/surcote l'inégalité du nombre d'années passées à la retraite, le système actuel aboutit à des calculs extrêmement complexes et peu lisibles pour le citoyen. Il mélange deux effets distincts qui sont la durée de carrière et la durée de retraite. La logique des comptes individuels (accumulation de cotisations tout au long de la vie, puis lors de la liquidation, division du capital par le nombre d'années prévisible passées en retraite) permet de façon transparente d'assurer l'équilibre du système de retraites.* »

La notion de durée d'assurance est typiquement bureaucratique et dirigiste :

- bureaucratique par son absence de prise en compte de la réalité économique (la production réalisée, la contribution fournie, le temps passé au travail) au profit d'une mesure purement formelle du temps écoulé en possession d'un certain statut (celui d'assuré social) ;
- dirigiste en ce sens que ses promoteurs entendent imposer un mode de vie répartissant le travail d'une certaine façon au cours de l'existence, et pour y parvenir pénalisent ceux qui voudraient organiser leur existence en travaillant plus dur que la moyenne certaines années, quitte à prendre en compensation des années sabbatiques.

Concentrer son travail sur un nombre d'années relativement modeste ne présente *a priori* aucun inconvénient pour le pays. Le sanctionner par des diminutions massives de droits à pension, comme c'est le cas dans les régimes français par annuités, est contraire à l'article 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, aux termes duquel « *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui.* » La décote, en tant qu'elle fait jouer le nombre d'années validées, constitue également une mesure discriminatoire à l'encontre de ceux qui ont fait certains choix de vie, et notamment une forte proportion des citoyennes, cinq à six fois plus touchées par ce dispositif que ne le sont les citoyens. Elle devrait en bonne logique être condamnée à ce titre par la HALDE.

Mettre en place une retraite à la carte avec neutralité actuarielle, à l'exemple de ce qu'a fait la Suède et de ce qui existera à terme en Italie, constituerait donc une avancée démocratique importante. De plus, des perfectionnements seraient possibles et souhaitables : liquidation partielle, réversibilité de la réversion, possibilité de continuer à accumuler des points ou des euros sur un compte après liquidation partielle ou totale, suppression de toute entrave à l'exercice d'une activité professionnelle en cas de perception d'une pension : tout cela est dans la droite ligne de la réforme suédoise, même si elle n'a pas été tout à fait aussi loin.

Proposition 3 : Instaurer la retraite à la carte avec neutralité actuarielle

Le nouveau système de retraites par répartition, respectueux de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen selon laquelle « *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui* », est organisé de telle façon que chacun puisse prendre sa retraite comme il l'entend, à condition que cela ne conduise pas à faire supporter par autrui le coût pécuniaire de ses choix.

Cette liberté doit aller aussi loin que le permettent les techniques modernes (actuariat et informatique) : chacun doit pouvoir liquider sa pension partiellement aussi bien que totalement, et cette opération doit être réversible.

Toute interdiction ou limitation de la perception simultanée d'une pension et d'un revenu d'activité sera supprimée.

Pour éviter que les choix effectués dans le cadre de la retraite à la carte puissent avantager pécuniairement certains assurés sociaux au détriment des autres ou inversement, les formules de calcul des pensions contributives ne prendront en compte aucune durée d'assurance, et le principe de neutralité actuarielle sera strictement appliqué. Les règles à observer en la matière seront fixées par des équipes d'actuaire agissant en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics.

CHAPITRE IV

INSTAURER UN RÉGIME UNIQUE

Les cas chilien et italien, et dans une moindre mesure l'exemple allemand, montrent qu'aucune réforme systémique n'est possible si l'on préserve les structures qui résultent des origines catégorielles ou corporatives des régimes de retraites. En effet, le calcul des coefficients de conversion en rente et de l'intérêt servi aux comptes notionnels, ou celui de la valeur de service et de la valeur d'achat du point, leur équivalent, n'a de sens véritable que s'il est effectué au niveau national.

Il est amusant de constater que des États nationaux récents, comme l'allemand et l'italien, ont saisi cette nécessité bien avant la France, nation qui s'est identifiée de longue date à un État. L'échange entre générations successives ne peut pas être valablement organisé dans le cadre d'une catégorie sociale ou professionnelle : l'ayant compris, l'Allemagne a renoncé à la division de son système de retraites entre un régime d'employés et des régimes d'ouvriers, et le Chili a remplacé ses nombreux régimes corporatistes par un unique régime national.

L'échange intergénérationnel ne peut non plus être durablement organisé à une échelle locale : la Suède, qui confie la santé à ses collectivités territoriales, a compris qu'il ne fallait pas faire de même avec l'assurance vieillesse.

Pour la France, cas extrême de morcellement catégoriel du système de retraites, l'unification est particulièrement nécessaire.

Des pas importants ont été faits dans ce sens, notamment au niveau de la retraite complémentaire ARRCO, désormais organisée en régime unique, là où il en existait plusieurs dizaines. La création d'un régime à cotisations définies avec neutralité actuarielle et comptabilisation des droits à pension sous forme de points ou d'euros notionnels, du fait qu'elle constitue un changement radical, devrait faciliter une telle unification par fusion.

Problèmes inutiles engendrés par la multiplicité des régimes : le cas de la Caisse de retraites du personnel navigant de l'aviation civile

La CRPNAC est la caisse complémentaire des pilotes de ligne, hôtesses et stewards, majoritairement employés par Air France. Ses règles de fonctionnement sont fixées par décret, généralement sur proposition du Conseil d'administration ou en accord avec lui. En novembre 2008, les vols ont été fortement perturbés par une grève de 4 jours provoquée par l'octroi aux pilotes de la possibilité de rester en fonction jusqu'à 65 ans. Le Syndicat national des pilotes de ligne (SNPL) demande naturellement que les pilotes restant en activité au-delà de 60 ans, et continuant de ce fait à cotiser à la CRPNAC, puissent en tirer profit au niveau de leur pension. **« Un projet de réforme de la caisse, voulu par la SNPL, qui consisterait à octroyer de meilleurs avantages à ceux qui cotisent le plus longtemps, a même été adopté en février [par le CA de la caisse]. Mais il n'a toujours pas été adopté par les pouvoirs publics, au grand dam du SNPL, qui a donc saisi le prétexte de l'amendement sur les 65 ans pour tenter d'obtenir un feu vert du gouvernement. »** (*Les Echos*, 18 novembre 2008). Autrement dit, la moitié des avions ont été cloués au sol pendant 4 jours parce qu'il faut résoudre au cas par cas des problèmes relatifs à des dizaines de régimes de retraites par répartition particuliers, et que l'administration et le gouvernement ne parviennent pas à assurer.

Sachant que, dans le nouveau système, les règles seront les mêmes pour tous, alors qu'actuellement certains sont « plus égaux que d'autres » en ce qui concerne les règles d'acquisition des droits à pension, une question se pose : l'abolition des privilèges doit-elle avoir ou non un caractère rétroactif ?

Une telle rétroactivité n'est acceptable ni du point de vue de l'équité, ni de celui de la légalité. Les pays dont les réformes ont été passées en revue ne l'ont pas pratiquée.

Au Chili, une dotation, dite « bon de validation », du compte personnel de capitalisation a été fournie en échange du renoncement aux droits validés dans l'ancien régime par répartition ; cette méthode est très intéressante. Le Chili souffrait en effet comme la France d'une grande hétérogénéité de régimes, les uns fort généreux et les autres beaucoup moins. La conversion des droits acquis dans ces

régimes n'a pas été une nuit du 4 août : ceux qui venaient d'un régime privilégié ont reçu un bon de validation d'un montant plus élevé que leurs homologues qui adhéraient à un régime moins avantageux. En revanche, après l'opération, tout le monde s'est trouvé à égalité pour ce qui est d'acquérir de nouveaux droits.

En suivant cet exemple, les fonctionnaires ou cheminots français seraient basculés dans le nouveau régime avec un nombre de points (ou d'euros notionnels)

« Les fonctionnaires seraient basculés dans le nouveau régime avec un nombre de points supérieur à un salarié du privé »

nettement supérieur, à carrière équivalente, à ce qu'obtiendrait un salarié du privé ou un travailleur indépendant ; mais ensuite tout le monde acquerrait des points dans des conditions strictement identiques. La possibilité de rémunérer partiellement le personnel sous forme de droits à pension plutôt qu'en monnaie existerait toujours, mais, n'ayant

pas sa place dans un régime par répartition, elle passerait par des fonds de pension.

Proposition 4 : Fusionner tous les régimes de retraites par répartition au sein d'un régime national unique fonctionnant par points

Tous les régimes de retraites par répartition qui existent en France seront remplacés par un régime national unique fonctionnant par points.

Les droits acquis dans les régimes antérieurs au régime unique seront convertis en points du nouveau système.

Les modalités de cette conversion seront fixées de telle manière que le nombre de points obtenu reflète le mieux possible les engagements pris envers chaque adhérent du fait des contributions par lui apportées antérieurement à la réforme, que son ancien régime ait été à cet égard plus ou moins généreux. En revanche, le nouveau régime unique appliquera strictement la règle « à contribution égale, nombre de points égal ».

CHAPITRE V

OPÉRER UNE TRANSITION RAPIDE DE L'ANCIEN AU NOUVEAU SYSTÈME

Le problème qui se pose en France n'est pas de savoir s'il faut modifier telle règle en vigueur dans les régimes spéciaux pour les rapprocher un peu du régime général, puisque ce régime est tout aussi éloigné qu'eux de ce qu'il faut mettre en place. De tels « petits pas » constituent un gaspillage d'énergie, une dissipation de cette ressource rare qu'est la capacité de gestion et d'absorption des réformes.

Les changements successifs de règles du jeu destinés à rapprocher les uns des autres des régimes très différents fatiguent les citoyens et brouillent leurs esprits : le nouveau régime doit être d'emblée créé sous une forme stable, quasi définitive, comme l'ont fait le Chili, la Suède et l'Italie.

La question est : doit-on procéder à l'extinction quasiment immédiate des anciens régimes, ou doit-on les faire coexister durant un certain temps avec le nouveau système destiné à être le seul à terme, et, dans ce cas, quelle est la durée optimale de coexistence ?

La comparaison entre la réussite de la réforme suédoise et l'échec relatif de son homologue italienne conduit à recommander très vivement une transition la plus rapide possible.

N'intégrer totalement au nouveau régime que les nouveaux entrants sur le marché du travail, comme en Italie, conduit à attendre un demi-siècle le bénéfice de la réforme, ce qui oblige à continuer pendant plusieurs décennies le bricolage paramétrique des régimes résiduels. Pour la population, c'est l'instabilité qui continue ; pour les pouvoirs publics, ce sont des conflits sociaux à répétition, sans compter l'énergie à consacrer à un problème qui aurait pu être déjà réglé.

En bref, la politique des petits pas est comparable à la décision d'amputer la queue du chat centimètre par centimètre, de peur qu'une amputation radicale ne fasse trop souffrir l'animal et griffer le vétérinaire. Les vétérinaires suédois, eux, ont compris qu'un seul et unique passage en salle d'opération était le meilleur moyen pour éviter de part et d'autre des souffrances et des ennuis inutiles.

Le sénateur D. Leclerc, dans son rapport sur la partie assurance vieillesse du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, s'exprime d'une manière qui correspond tout à fait aux conclusions qu'inspirent sur ce point les réformes étudiées dans la présente note :

« Jusqu'à présent, les différentes réformes des retraites réalisées en France ont privilégié une approche progressive, étalée sur une longue période, de la gestion

« On ne peut modifier progressivement le système de retraites par répartition sans risquer de réactiver sans cesse des conflits politiques et sociaux »

des problèmes. À la lumière des difficultés rencontrées pour mener à son terme le dossier des retraites de la RATP ou celui des régimes ASV des professions médicales conventionnées, il faut peut-être réfléchir à l'opportunité de recourir à un autre mode opératoire plus rapide et plus efficace, de type "big-bang" : à une date donnée,

on changerait ainsi de système, sur le modèle du passage du franc à l'euro le 1^{er} janvier 2002. »

« Ce scénario de réforme éviterait d'avoir à gérer pendant des années des conflits à répétition. En effet, on ne peut envisager de modifier progressivement le système français de retraites par répartition sans risquer de réactiver sans cesse de multiples conflits politiques et sociaux. En outre, la technique des petits pas a pour inconvénient de laisser perdurer un sentiment d'incertitude et d'anxiété pour les partenaires sociaux, les organisations professionnelles, les caisses de retraites, les entreprises, et, plus encore, les assurés sociaux. »

Techniquement, l'exemple le plus intéressant est le passage au nouveau système de tous les assurés sociaux suédois nés à partir de 1954 : leurs droits acquis dans le cadre de l'ancien système ATP ont été convertis en un capital notionnel figurant au crédit de leur compte personnel lors de son ouverture.

Cette conversion a été réalisée aussi pour les personnes nées entre 1938 et 1954, mais le résultat du calcul de la pension dans le nouveau système a été combiné avec son homologue dans l'ancienne réglementation, selon une proportion décroissante en fonction de l'âge. La question est de savoir s'il est véritablement

utile de procéder à ce double calcul, pour faire ensuite une somme pondérée des deux résultats, ou s'il ne serait pas possible de basculer intégralement tous les actifs dans le nouveau système, comme cela a été fait au Chili pour tous les actifs volontaires.

Sous réserve d'investigations complémentaires, nous estimons que la solution chilienne devrait être appliquée à tous les actifs, car la France, à la différence de la Suède, il y a deux décennies, n'a malheureusement plus guère de temps devant elle : elle a besoin de disposer dans les plus brefs délais d'une régulation efficace de son système de retraites.

Proposition 5 : Faire une réforme de type « big-bang »

La mise en place d'un régime unique de retraites par répartition s'accompagnera du basculement immédiat de l'ensemble des travailleurs de leur(s) ancien(s) régime(s) vers le nouveau.

Les dossiers des assurés sociaux resteront gérés par les institutions auprès desquelles ils étaient inscrits ; quand il y en a plusieurs, l'une d'entre elles sera choisie par l'intéressé pour la tenue de son compte de points. À défaut, une administration désignée à cet effet prendra la décision.

CHAPITRE VI

INSTAURER UNE PENSION MINIMALE QUI DISSUADE PEU DE TRAVAILLER PLUS

La contributivité incite les assurés sociaux à préparer leur retraite, en travaillant et/ou en élevant des enfants.

Poussée à l'extrême, la logique contributive laisserait sans ressources en provenance du contribuable ceux qui n'ont pas contribué, sauf s'ils en étaient empêchés par une raison péremptoire telle qu'un handicap lourd. Mais une société humaniste peut-elle s'en remettre purement et simplement à la charité privée pour venir en aide à ceux qui, fût-ce par leur propre faute, se trouvent dépourvus de ressources ?

Cela n'est pas l'opinion majoritaire ; tous les pays développés ont mis en place un « filet de sécurité » qui assure un minimum à leurs membres dépourvus de ressources. La question est donc : quelles dispositions procurant un minimum vital sont-elles les moins dissuasives à l'égard des efforts que les individus et les familles pourraient faire pour n'être pas à la charge d'autrui ?

Un tel problème se pose à propos des pensions comme des revenus d'activité. Certains proposent une solution radicale : donner à chacun, aux frais de la collectivité, une allocation suffisante pour survivre ; on l'appelle par exemple « allocation universelle¹⁴ ». Cela permettrait de supprimer tout « impôt implicite » du type de ceux qui ont été mis en évidence pour des prestations telles que le RMI, où la diminution de la prestation absorbe une partie, voire la totalité, de ce qui est obtenu en reprenant un travail ou en intensifiant ses efforts. À cet égard, une pension de type « socle beveridgien » attribuée à tout résident, qu'il ait ou non validé des droits contributifs, constituerait une solution radicale.

Mais un calcul élémentaire montre qu'une telle solution absorberait une proportion trop importante des sommes disponibles pour les pensions : les droits contri-

¹⁴ L'un des premiers, sinon le premier, à avoir proposé une telle prestation, Jean-Baptiste Jeener (1978) l'appelait « allocation de vie ».

butifs seraient très réduits. Dans le cas français, en 2006 il existait 15,2 millions de retraités (y compris les personnes percevant uniquement une pension de réversion), et le minimum vieillesse était de 610 € par mois pour une personne seule. La rente moyenne par personne, toutes pensions confondues, s'élevait à 1 069 € par mois.

« La solution du revenu garanti progressant avec l'effort contributif réalisé paraît un moindre mal »

En donnant 610 € à chacun au titre d'un socle beveridgien, cela ferait 111 Md€ au total : on aurait absorbé plus de la moitié des sommes disponibles pour les retraités. La partie contributive de la pension, pour beaucoup de personnes, serait donc des plus modestes ; le sentiment des travailleurs ayant de petites rémunérations serait en

conséquence que, du point de vue de la retraite, travailler ne sert quasiment à rien.

On en conclut que le mieux est ici l'ennemi du bien : un socle beveridgien important, procurant presque deux fois le montant (environ 350 €) de la *Folkpension* suédoise d'avant la réforme, aboutirait à établir un impôt implicite de type « *flat tax* » à un taux dépassant 50 % sur les cotisations ouvrant des droits contributifs à la retraite.

Le revenu garanti progressant avec l'effort contributif réalisé, solution mise en œuvre en Suède lors de la réforme, paraît donc un moindre mal. Les pouvoirs publics suédois ont eu raison de faire sortir Gribouille du lac, estimant qu'une pluie battante est moins mauvaise pour la santé qu'un bain glacial : entre deux maux, il faut choisir le moindre.

La garantie de pension suédoise a au fond la même inspiration que le RSA français : assurer un revenu décent sans trop affaiblir l'incitation à se tirer d'affaire par ses propres efforts.

Proposition 6 : Mettre en place une garantie de pension de même inspiration que le RSA

Les personnes n'ayant pas gagné des droits contributifs à pension suffisants pour vivre décemment durant leur vieillesse percevront un complément de ressources.

Celui-ci prendra la forme d'une allocation diminuant en proportion du montant de la pension contributive sans que, à partir d'un certain seuil, une augmentation de dix euros de la pension contributive puisse entraîner une hausse de la pension totale inférieure à cinq euros.

Quel que soit son financement, le coût de l'allocation de garantie de pension sera comptabilisé dans le montant de prélèvement sur les actifs au profit des retraités dont le pacte intergénérationnel exige (proposition 2) qu'il ne dépasse pas un certain pourcentage du PIB.

CONCLUSION

Il existe deux façons de rénover sa maison : repeindre et retapisser une pièce tous les trois ou quatre ans avec les moyens du bord ; ou bien confier à un architecte et à des entreprises spécialisées le soin d'examiner l'édifice de la cave au grenier, de poser un diagnostic complet, et de remplacer ou modifier tout ce qui menace ruine et tout ce qui est obsolète.

Tant que la construction est saine, le chauffage efficace, la charpente en bon état et l'installation électrique aux normes, la première solution est raisonnable. Mais il est des états de vétusté qui imposent de recourir à la seconde.

Le dilemme est le même pour la maison retraite de chaque pays. En Allemagne, le gros œuvre, construit en points, est solide, si bien que des travaux ponctuels peuvent suffire. Les pouvoirs publics de la Suède, de l'Italie et du Chili, en revanche, ont constaté que l'état de délabrement de la maison (ou de la flopée de maisons) destinée aux personnes âgées nécessitait un changement complet. Leurs homologues français, si attachés soient-ils aux retouches de peinture et au rafistolage des vieilles chaudières, devront un jour faire le même constat.

Ce jour-là, ils auront à faire des choix :

- Conserver le même matériau de base, la répartition, ou bien passer à la capitalisation, comme l'a fait le Chili ? Les carrières d'où extraire les blocs de capitalisation n'étant pas extensibles à l'infini, mieux vaut, comme la Suède, utiliser ce matériau seulement en complément de la répartition.
- Conserver un ensemble disparate de bâtiments de toutes tailles et conceptions, ou bien opter pour une maison commune ? Tous nos voisins ont choisi l'unité de lieu : sage décision, que la France ferait bien de prendre à son tour.
- Adopter des techniques modernes, qui économisent l'énergie et réduisent la pollution, ou bien en rester à ce qui se faisait au XX^e siècle ? La Suède a choisi la modernité, en abandonnant la notion désuète de durée d'assurance, et en adoptant les principes de contributivité, d'équilibre financier automatique, et de plafonnement de l'effort requis des générations montantes, le tout mis en œuvre grâce à une variante de la méthode des points. La variante française rendrait

sans difficulté les mêmes services, pour peu qu'elle soit intégrée à un projet simple et cohérent basé sur les principes indiqués. La variante allemande mériterait que l'on étudie la possibilité de la transposer en France.

- Ouvrir un chantier pour cinquante ans, comme l'a fait l'Italie, en s'abstenant d'entreprendre la réfection d'une chambre tant que son occupant est en vie, ou bien tout transformer le plus rapidement possible ? La seconde solution réclame initialement plus de courage mais évite de subir des ennuis durant des décennies.

Reste le plus urgent, ce sans quoi rien de sérieux ne se fera : engager le cabinet d'architectes qui affinera le diagnostic, élaborera les plans et rédigera un cahier des charges détaillé pour cette rénovation qui, par bien des aspects, s'apparentera fortement à une refondation.

Tableau comparatif : régimes actuels/régime préconisé

Régime actuel	Régime préconisé	Motif du changement
Des dizaines de régimes catégoriels ; souvent 2 ou 3 régimes par répartition superposés (« étages »)	Un régime par répartition unique, avec les mêmes règles pour tous ; un seul étage	Égalité ; simplicité ; facilité des changements professionnels ; économies de gestion
Cotisations ajustables aux dépenses (le taux de cotisation peut être augmenté, ou d'autres prélèvements instaurés)	Dépenses ajustables aux cotisations (le taux de cotisation reste au plus égal à un maximum, pas d'autres prélèvements)	Équité : ne pas accabler de prélèvements les nouvelles générations
Rendements très différents des contributions selon les régimes	« A contributions égales, droits égaux » + pension minimale	Égalité, fraternité
Rôle majeur joué par la durée d'assurance, même dans les régimes par points	Régime par points où la durée d'assurance ne joue aucun rôle	Liberté, équité : ne pas être pénalisé si l'on effectue 50 000 heures de travail en 20 ans plutôt qu'en 40
Bric-à-brac de droits familiaux à pension, réputés non contributifs, et fortement inégalitaires	Chaque enfant élevé pendant un an donne droit à tant de points	Égalité ; simplicité ; reconnaissance du caractère contributif de l'éducation des enfants, sans lesquels il n'y aurait pas de retraites à l'avenir
Âge légal de la retraite, taux plein, décote, surcote : le rendement des contributions dépend de dispositions politiques arbitraires	Retraite à la carte avec neutralité actuarielle : la pension dépend uniquement du nombre de points, de l'âge, et de facteurs réels (démographie, économie)	Liberté responsable, équité : possibilité de liquider sa pension quand on veut sans léser autrui ni être lésé
Liquidation de la pension définitive et totale (sauf retraite progressive très compliquée) ; traces de l'ancienne interdiction du cumul emploi/retraite	La liquidation peut être partielle ; elle est toujours réversible ; aucune limitation au cumul emploi/retraite, qui permet de continuer à gagner des points	Souplesse du nouveau système versus rigidité de l'ancien. Chacun choisit ses solutions « sur mesure » en fonction de sa situation particulière
Minimum contributif et minimum vieillesse distincts et compliqués	Garantie de pension minimale progressant avec l'effort contributif (même inspiration que le RSA)	Fraternité, simplicité, récompense des efforts contributifs
On tente d'obtenir (sans grand succès) l'équilibre financier du régime par des décisions politiques modifiant année après année les règles du jeu	Règles du jeu invariables, dont l'équilibre financier fait partie ; la valeur de service du point est calculée par les actuaires pour qu'il soit réalisé	Fin de l'insécurité juridique ; équilibre financier automatique ; règle du jeu claire : si la démographie est défavorable à la valeur du point, à chacun de travailler plus s'il veut avoir une pension confortable
Les retraites multiples sont l'affaire de l'État	La retraite unique est l'affaire de chacun	Responsabilité personnelle, facteur d'efficacité collective

BIBLIOGRAPHIE

ApRoberts Lucy et Raynaud Emmanuel, *Les systèmes de retraite à l'étranger, États-Unis, Allemagne, Royaume-Uni*, IRES, 1992.

Bozio Antoine et Piketty Thomas, *Pour un nouveau système de retraites. Des comptes individuels de cotisations financés par répartition*. Éditions Rue d'Ulm, Collection du Cepremap, n° 14, 2008.

Bichot Jacques, *Le rôle du capital humain en matière de retraites et de prestations familiales*, Population, n° 4-5, 1980.

Bichot Jacques, *Familles et retraites : un système incohérent et injuste*, Droit social, juillet-août 1994.

Bichot Jacques, *Les fonds de pension : jalons pour une analyse macroéconomique*, Retraite et société, n° 16, 1996.

Bichot Jacques, *Que faire des annuités et des avantages familiaux*, in *Encyclopédie Protection Sociale : Quelle Refondation ?*, sous la direction de François Charpentier, Economica, 2000.

Bichot Jacques, *Urgence retraites ; petit traité de réanimation*, Seuil, 2008.

Bourgeois-Pichat Jean, *Le financement des retraites par capitalisation*, Population, n° 6, 1978.

Bourgeois-Pichat Jean et Chapron Jean-Etienne, *Répartition du revenu national entre capital et travail. Application au financement des systèmes de retraite*, Population, n° 1, 1979.

Carone Giuseppe et Costello Declan, *L'Europe peut-elle se permettre de vieillir*, Finances & Development, n°3, septembre 2006, pp 28-31.

Commission européenne, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2007.

Conseil d'orientation des retraites, *Retraites : droits familiaux et conjugaux. Sixième rapport du Conseil d'orientation des retraites*, La Documentation française, 2008.

Deloffre Alexandre, *Les retraites en 2006*, Études et résultats, n° 662, octobre 2008.

Disney Richard, *Notional Accounts as a Pension Reform Strategy: An Evaluation*, Social Protection Discussion Paper n° 9928, The World Bank, décembre 1999.

Jacquat Denis, *Rapport d'information sur le Rendez-vous de 2008 sur les retraites*, Assemblée nationale, 8 oct. 2008.

Jeener Jean-Baptiste, *Délivrer le travail*, L'Athakor, 1978.

Kotlikoff Laurence J., *Generational Accounting: Knowing Who Pays, and When, for What We Spend*, The Free Press, 1992.

Leclerc Dominique, *Rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, tome IV : Assurance vieillesse*, Sénat, 8 novembre 2006.

Leclerc Dominique, *Rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, tome IV : Assurance vieillesse*, Sénat, 6 novembre 2008.

Madelin Alain et Bichot Jacques, *Quand les autruches prendront leur retraite*, Seuil, 2003.

Maier Corinne, *No kid, quarante raisons de ne pas avoir d'enfant*, Michalon, 2007.

Pélessier Jérôme, *La guerre des âges*, Armand Colin, 2007.

Site du CLEISS : www.cleiss.fr.

Partie du site de la *Social Security* américaine qui fait le point sur les régimes sociaux de la plupart des pays : www.ssa.gov/policy/docs.

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- Mesurer la qualité des soins
Denise Silber (février 2009)
- Ouvrir la politique à la diversité
Eric Keslassy (janvier 2009)
- Engager le citoyen dans la vie associative
(novembre 2008)
- Comment rendre la prison (enfin) utile
(septembre 2008)
- Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir ?
(juillet 2008)
- HLM, parc privé
Deux pistes pour que tous aient un toit
Gunilla Björner (juin 2008)
- Comment communiquer la réforme
(mai 2008)
- Après le Japon, la France...
Faire du vieillissement un moteur de croissance
Romain Geiss (décembre 2007)
- Au nom de l'Islam...
Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe ?
Antonella Caruso (septembre 2007)
- L'exemple inattendu des *Vets*
Comment ressusciter un système public de santé
Denise Silber (juin 2007)
- Vademecum 2007-2012
Moderniser la France (mai 2007)
- Après Erasmus, Amicus
Pour un service civique universel européen
(avril 2007)
- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ?
(mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française
Anna Stellingner (novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale
(octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information
(août 2006)

- Pourquoi nos PME ne grandissent pas
Anne Dumas (juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité
(juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations...
Comment financer la protection sociale
Jacques Bichot (mai 2006)
- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise
(février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité
(janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment
(décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique
(novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs
(juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible
Denise Silber (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques
(février 2005)
- Mondialisation et dépossession démocratique : le syndrome du gyroscope
Luc Ferry (décembre 2004)
- Cinq ans après Lisbonne : comment rendre l'Europe compétitive
(novembre 2004)
- Ni quotas, ni indifférence : l'entreprise et l'égalité positive
Laurent Blivet (octobre 2004)
- Pour la Justice
(septembre 2004)
- Régulation : ce que Bruxelles doit *vraiment* faire
(juin 2004)
- Couverture santé solidaire
(mai 2004)
- Engagement individuel et bien public
(avril 2004)
- Les oubliés de l'égalité des chances
(janvier 2004 - Réédition septembre 2005)
- L'hôpital réinventé
(janvier 2004)

- Vers un impôt européen ?
(octobre 2003)
- Compétitivité et vieillissement
(septembre 2003)
- De « la formation tout au long de la vie » à l'employabilité
(septembre 2003)
- Mieux gouverner l'entreprise
(mars 2003)
- L'Europe présence (tomes 1 & 2)
(janvier 2003)
- 25 propositions pour développer les fondations en France
(novembre 2002)
- Vers une assurance maladie universelle ?
(octobre 2002)
- Comment améliorer le travail parlementaire
(octobre 2002 – épuisé)
- L'articulation recherche-innovation
(septembre 2002 – épuisé)
- Le modèle sportif français : mutation ou crise ?
(juillet 2002 – épuisé)
- La sécurité extérieure de la France face aux nouveaux risques stratégiques
(mai 2002)
- L'Homme et le climat
(mars 2002)
- Management public & tolérance zéro
(novembre 2001)
- Enseignement supérieur :
aborder la compétition mondiale à armes égales ?
(novembre 2001 – épuisé)
- Vers des établissements scolaires autonomes
(novembre 2001 – épuisé)

Les publications peuvent être obtenues auprès
du secrétariat de l'Institut (Tél. : 01 58 18 39 29)
et sont également téléchargeables sur le site internet :

www.institutmontaigne.org

INSTITUT MONTAIGNE



Suez
La Compagnie financière Edmond de Rothschild
The Boston Consulting Group
Axa
Amber Capital
Carrefour
Areva
Renault sas
Né Kid
Rallye – Casino
AGF
Air France KLM
Servier Monde
Groupama
Bouygues
BNP Paribas
Financière LOV
Ernst & Young
Development Institute International - Dii
SOMDIAA
Groupe Caisse d'Épargne
Bolloré
Ineum Consulting
SNCF Groupe
Aegis Media France
McKinsey & Company
Lazard Frères
Middlebury
sanofi-aventis
Accenture
Michel Tudel & Associés
EADS
Acticall
Pierre & Vacances
LVMH – Moët-Hennessy – Louis Vuitton
Schneider Electric
Barclays Private Equity
Caisse des Dépôts
APC – Affaires Publiques Consultants
Groupe Dassault
IDI
Eurazeo
Pfizer

S O U T I E N N E N T L ' I N S T I T U T M O N T A I G N E

INSTITUT MONTAIGNE



RTE Réseau de Transport d'Electricité
HSBC France
Tecnet Participations
CNP Assurances
SFR
RATP
PricewaterhouseCoopers
Rothschild & Cie
Sodexo
VINCI
abertis
JeantetAssociés
The Royal Bank of Scotland France
BearingPoint
Veolia Environnement
Janssen-Cilag, groupe Johnson & Johnson
Capgemini
GE Money Bank
Microsoft
Vivendi
AstraZeneca
Mondadori France
Média-Participations
Viel & Cie
NYSE Euronext
KPMG S.A.
sia conseil
Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie
Tilder
M6
Wendel Investissement
Total
Davis Polk & Wardwell
Hameur
3i France
august & debouzy avocats
JT International
Mercer
WordAppeal
Ricol, Lasteyrie et Associés

S O U T I E N N E N T L ' I N S T I T U T M O N T A I G N E

Imprimé en France
Dépôt légal : mai 2009
ISSN : 1771-6756
Achévé d'imprimer en mai 2009

INSTITUT MONTAIGNE



COMITÉ DIRECTEUR

Claude Bébéar Président

Henri Lachmann Vice-président et trésorier

François Rachline Directeur général

Nicolas Baverez Économiste, avocat

Jacques Bentz Président, Tectnet Participations

Guy Carcassonne Professeur de droit public, Université Paris X-Nanterre

Christian Forestier Administrateur général, CNAM

Françoise Holder Administrateur, Holder sas

Ana Palacio Ancienne ministre espagnole des Affaires étrangères

Jean-Paul Tran Thiet Avocat associé, White & Case

Philippe Wahl Directeur général France, Belgique et Luxembourg, RBS

Lionel Zinsou Membre du Comité exécutif, PAI partners

PRÉSIDENT D'HONNEUR

Bernard de La Rochefoucauld Fondateur, Institut La Boétie

CONSEIL D'ORIENTATION

PRÉSIDENT

Ezra Suleiman Professeur de science politique, Université de Princeton

Olivier Blanchard Professeur d'économie, MIT

Jean-Pierre Boisivon Délégué général, Institut de l'entreprise

Laurent Cohen-Tanugi Avocat international

François Ewald Chercheur, universitaire

Michel Godet Professeur, CNAM

Henri Hude Philosophe, universitaire

Erik Izraelewicz Directeur adjoint et directeur des rédactions, *La Tribune*

Jean-Hervé Lorenzi Économiste, universitaire

Elisabeth Lulin Présidente, Paradigmes et caetera

Yves Mény Politologue, directeur, Institut Universitaire Européen de Florence

Sophie Pedder Chef du bureau parisien, *The Economist*

Alain-Gérard Slama Journaliste, universitaire

INSTITUT MONTAIGNE



IL N'EST DÉSIR PLUS NATUREL QUE LE DÉSIR DE CONNAISSANCE

Réforme des retraites : vers un big-bang ?

Inéquitable, complexe, morcelé, chroniquement déficitaire, le système de retraite français souffre depuis longtemps de nombreux maux. Une remise à plat et une restructuration en profondeur, autrement dit un « big bang », sont nécessaires pour y remédier. Dans quel sens et suivant quelle méthode ? L'examen des réalisations à l'étranger permet de mieux répondre à cette question. Des pays aussi différents que l'Allemagne, la Suède, l'Italie ou le Chili se sont emparés du sujet avec détermination. Autant de cas dont la France pourrait s'inspirer afin de mettre en œuvre « la » réforme tant attendue.

Dans cette nouvelle étude publiée par l'Institut Montaigne, Jacques Bichot s'appuie sur ces expériences pour formuler six principes directeurs propres à inspirer une profonde réforme des retraites, adaptée à notre pays. Parmi ceux-ci figurent l'instauration d'un système franchement contributif et l'adoption d'un fonctionnement « à cotisations définies ».

L'enjeu est crucial : garantir l'équilibre et, partant, la pérennité de notre système de retraite, tout en assurant à travers lui l'équité entre les cotisants et entre les générations.

Institut Montaigne
38, rue Jean Mermoz - 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 58 18 39 29 - Fax +33 (0)1 58 18 39 28
www.institutmontaigne.org - www.desideespourdemain.fr

10€
ISSN 1771-6756
Mai 2009