



Résumé

La cause est entendue : les modifications apportées en 1993 et 2003 ne suffisent pas, le système de retraites français doit être remis à plat et restructuré en profondeur. Dans quel sens, et suivant quelle méthode ? L'examen de ce qui a été fait dans quatre autres pays,

combiné avec celui des expériences françaises, aide à répondre à cette question.

- La résistance du système allemand face à une situation démographique catastrophique montre la capacité d'adaptation de la formule des points : nos voisins l'ont utilisée avec succès pour limiter les dépenses et le taux de cotisation. La retraite à la carte, avec une prise en compte de l'âge à la liquidation proche de la neutralité actuarielle, s'est traduite par un relèvement significatif de l'âge moyen au départ, évitant une trop forte baisse du taux de remplacement.
- Le « big-bang » suédois de 1998, couronnement d'une longue préparation, illustre la faisabilité d'une réforme structurelle de très grande envergure. Basé sur un principe de stricte contributivité et sur un calcul des droits à pension en fonction des évolutions économiques et démographiques, le nouveau régime a fait la preuve que les cotisations définies et la liberté responsable relativement à l'âge de départ se combinent harmonieusement, permettant de ne pas accabler les générations à venir. La pension garantie « à la suédoise », plus généreuse mais moins désincitatrice au travail que le minimum vieillesse français, est également fort intéressante. Enfin, l'existence d'un fonds de réserve représentant environ 5 années de dépenses apparaît comme un atout précieux – dont la France ne dispose hélas pas.
- L'Italie a réalisé en 1995 une réforme structurelle inspirée de celle menée en Suède. Mais le passage de l'ancien au nouveau système a été étalé sur 40 ans, si bien que les gouvernements successifs ont dû et devront pratiquer des réformes paramétriques à répétition, douloureuses et contestées, du système en voie d'extinction.
- La réforme chilienne de 1980, instaurant la capitalisation en lieu et place de la répartition, a été portée aux nues par certains. Pourtant, si la rapidité de conception et d'exécution fut remarquable, le succès tint largement à des conditions particulières : un taux de croissance du PIB et un taux de rendement des capitaux (intérêts et profits) deux à trois fois supérieurs au Chili à ce que l'on observe en Europe. Par ailleurs, la moitié de la population reste, soit en dehors du système, soit en marge, les versements de cotisations de nombreux adhérents étant fort irréguliers. Le cas chilien montre que le développement souhaitable des fonds de pension en France doit viser à compléter la répartition, non à la remplacer.
- En France, la retraite de base des professions libérales a été convertie aux points par la loi retraites de 2003 ; et la « retraite à soixante ans » a été imposée en 1982 aux régimes complémentaires Arrco-Agirc, portant un rude coup à leur gouvernance. Ces expériences montrent que la prise en compte de la durée d'assurance, leitmotiv des pouvoirs publics français depuis trois décennies, prive la formule des points d'une grande partie des vertus qu'elle possède quand on la met en œuvre en respectant ses principes. Ce paramètre d'un autre âge est ce dont il faut se débarrasser en priorité, comme l'ont fait les Suédois.

Tirant les leçons des expériences passées en revue, la note formule six propositions propres à inspirer une réforme structurelle des retraites, adaptée à la France :

- Instaurer un système franchement contributif, c'est-à-dire attribuer les droits à pension en proportion directe des efforts réalisés pour préparer les retraites futures. Indispensable, l'attribution des secours requis pour éviter la grande pauvreté aux personnes âgées n'ayant pas acquis suffisamment de droits contributifs ne doit pas empêcher de sortir du mélange des genres actuel entre contributivité et assistance.
- Par souci d'équité envers les générations montantes et futures, adopter un fonctionnement « à cotisations définies » excluant l'augmentation indéfinie des prélèvements sur les actifs, et rendre obligatoire l'équilibre budgétaire du système.
- Instaurer la retraite à la carte avec neutralité actuarielle, qui rend les assurés sociaux libres et responsables. Cette conception des retraites permettra, comme en Suède, de rendre la liquidation des pensions fractionnable et réversible.
- Fusionner tous les régimes par répartition au sein d'un régime national unique fonctionnant par points. Cette unification devra s'effectuer dans le respect des droits validés avant la réforme : la règle « à contribution égale, nombre de points égal » s'appliquera strictement mais non rétroactivement.

- Procéder par « big-bang », c'est-à-dire en basculant au jour J tous les assurés sociaux de leurs anciens régimes dans le nouveau.
- Mettre en place une pension minimale qui, à l'instar de son homologue suédoise et du RSA, décourage le moins possible les efforts effectués pour améliorer soi-même son propre sort.

La mise en œuvre de ces mesures constitue un enjeu crucial pour la société française. À travers elles, il s'agit de garantir l'équilibre et, partant, la pérennité de notre système de retraites, tout en assurant l'équité entre les cotisants et entre les générations.

L'Étude est enrichie d'un document complémentaire, téléchargeable sur le site www.institutmontaigne.org

Propositions

1. Adopter le principe de contributivité

Les droits à pension doivent être attribués en proportion des efforts réalisés pour préparer les retraites futures. Toute contribution doit se traduire 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.

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.

3. Instaurer la retraite à la carte avec neutralité actuarielle

Le nouveau système de retraites par répartition 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, 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 en la matière seront fixées par des équipes d'actuaire agissant en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics.

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 apportées par lui antérieurement à la réforme. Le nouveau régime unique appliquera strictement la règle « à contribution égale, nombre de points égal. »

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 elle sera choisie par l'intéressé pour la tenue de son compte de points. À défaut, une administration désignée à cet effet prendra la décision.

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.