

Introduction : pour une refonte générale de notre système de retraite

Conséquence de l'empilement des régimes et de modes de calculs complexes, nul ne sait exactement quels seront ses droits à la retraite. Cette incertitude fragilise la confiance que les salariés accordent au système de retraite actuel. Notre conviction est que seule une remise à plat générale d'un système devenu illisible peut permettre de garantir la confiance dans l'avenir du système public d'assurance vieillesse par répartition.

Le système actuel est complexe et déroutant. Chaque retraité touche en moyenne des pensions provenant de 2,3 régimes différents (30 millions de pensions servies pour 13 millions de retraités). Chacun de ces régimes repose sur des règles spécifiques. Connaître avec précision la pension globale qui sera effectivement versée à chaque individu relève alors d'une gageure, y compris pour les cas relativement simples. Quant aux travailleurs qui ont le mauvais goût d'avoir été à la fois fonctionnaires et salariés du privé au cours de leur vie professionnelle, ou bien cadres et non cadres, ou encore salariés et non salariés, sans parler de ceux qui ont passé une partie de leur vie à l'étranger; le niveau de leurs droits à la retraite est tout simplement imprévisible.

La retraite par répartition devrait en principe constituer la première des sécurités face à l'avenir et encourager la prise de risque et la mobilité professionnelle ; en pratique, les droits à la retraite, déjà difficiles à prévoir pour tous les salariés, deviennent encore plus incertains dès lors que l'on s'aventure à changer de statut. Ce qui conduit les salariés à considérer cette énorme masse de cotisations de retraite (13 % du PIB, soit près de 30 % du total des prélèvements obligatoires) comme un impôt et non comme une épargne obligatoire donnant droit à un revenu différé garanti par l'État.

Il ne s'agit pas ici de remettre en cause la réalité des efforts effectués ces dernières années par les caisses de retraite pour mieux informer les assurés de leurs droits à venir; avec notamment la création du GIP Info

Retraites (<http://www.info-retraite.fr/>) regroupant les différents régimes pour présenter un site internet commun d'information sur la législation en vigueur¹. Le Conseil d'orientation des retraites (COR, <http://www.cor-retraites.fr/>) a aussi joué un rôle remarquable dans le débat public sur les retraites avec ses rapports et ses très pédagogiques « notes pour le débat » et le site de législation de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) (<http://www.legislation.cnav.fr/>), qui rassemble l'ensemble des informations sur les barèmes et le droit du système de retraite du régime général, a joué un rôle précurseur. Mais ces efforts se heurtent à des difficultés structurelles que seules une unification des régimes dans le cadre d'une refonte générale pourrait véritablement surmonter.

On a par ailleurs trop souvent cherché à utiliser les pensions pour résoudre des problèmes réels (par exemple, des salaires jugés trop faibles ou des conditions de travail particulièrement difficiles pour certaines professions ou dans certains secteurs d'activité) mais qui ne relèvent pas à strictement parler du système de retraite. Quelles qu'aient été les justifications initiales de ces mesures compensatoires catégorielles, qui existent aussi bien dans le cadre des régimes dits « spéciaux » qu'au sein des régimes de droit commun, leur multiplication et leur inertie dans le temps conduisent à un système où chacun suspecte les autres de mieux tirer parti des avantages en vigueur. Cela finit par miner le consensus démocratique autour de la retraite, de même que l'accumulation de niches fiscales ruine la confiance en l'impôt. Dans les deux cas, le résultat de ces errements est la remise en cause du principe minimal d'équité horizontale (« à cotisations égales, retraite égale » dans le cas des retraites, « à revenu égal, impôt égal » dans le cas de l'impôt) sur lequel doivent toujours se fonder des politiques publiques de cette ampleur. La logique de compensation par la retraite est d'autant plus contre-productive qu'elle permet souvent de se dispenser de mener les politiques

1. Le GIP Info Retraites prévoit d'envoyer à tous les cotisants un relevé de situation individuelle et une estimation indicative de leur retraite.

adaptées aux problèmes posés, par exemple une politique salariale plus dynamique dans le secteur public, une politique incitative de prévention des risques professionnels et des accidents du travail dans les secteurs concernés, une politique familiale compatible avec la vie professionnelle, etc.

Cette étude a pour objectif de contribuer aux débats à venir en proposant une refonte générale de l'ensemble des régimes de pensions en France et leur remplacement par un système unifié fondé sur des comptes individuels de cotisations¹. Cette réforme, qui s'inspire de celle adoptée en Suède en

1. Le système de comptes individuels de cotisations est proche du concept de système par points, dont il reprend le principe de contributivité, mais avec des caractéristiques qui facilitent davantage la transparence de sa gestion à long terme. Il est aussi appelé *système de comptes notionnels* car le principe du financement par répartition est maintenu. Le système est décrit en détail plus loin dans cet opuscule. Pour des références aux réformes suédoises et italiennes voir L. Vernière, « La réforme du système de retraite suédois : l'apparition d'un nouveau modèle de réforme ? », *Questions retraite*, n° 99-21, sept. 1999 ; « Et si la France adoptait la réforme des retraites de l'Italie et de la Suède : présentation de la méthode et analyse de scénarios », *Questions retraite*, n° 25-26, jan.-fév. 2000 ; « Suède : les récents développements de la réforme du système de retraite », *Questions retraite*, n° 43, oct. 2001 ; ainsi que E. Palmer, « The Swedish pension reform model : framework and issues », mimeo, Banque mondiale, 2000 et E. Wadensjö et E. Palmer, « Public pension reform and contractual agreements in Sweden – From defined benefit to defined contribution », in M. Rein et W. Schmähl (éd.), *Rethinking the Welfare State. The Political Economy of Pension Reform*, Londres, Edward Elgar, 2004, p. 226-248. Pour avoir une vision plus complète des débats internationaux sur la mise en place de tels systèmes, on peut se rapporter au livre édité par R. Holzmann et E. Palmer, *Pension Reform : Issues and Prospect for Non-Financial Defined Contribution*, Banque mondiale, 2006. L'ouvrage rassemble les points de vue de multiples experts et l'expérience des différents pays qui ont introduit ce système de comptes notionnels. Pour une analyse critique, on peut se reporter à R. Disney, « Notional account as a pension reform strategy : an evaluation », Banque mondiale, Social Protection Discussion Paper Series n° 9928, 1999.

1994 et mise en place progressivement entre 1998 et 2014¹, est simple à décrire : les travailleurs accumulent tout au long de leur carrière professionnelle leurs cotisations de retraite (salariales et patronales) sur un compte individuel géré par l'assurance vieillesse. Leurs contributions bénéficient chaque année d'un taux de rendement réel (supérieur à l'inflation) garanti par l'État. Le système fonctionne toujours en répartition : les cotisations des salariés financent toujours les pensions courantes. Le compte est simplement une mesure en euros des droits des salariés. L'avantage est donc de profiter des faibles risques de rendement qu'apporte le système par répartition tout en clarifiant les droits individuels à la retraite sur le long terme. Un lien clair et direct est établi entre les contributions des travailleurs et leurs droits à pension.

Au terme de sa vie active, le travailleur a ainsi accumulé un certain patrimoine retraite qui donne droit au versement d'une pension mensuelle. Le montant de celle-ci est fonction du nombre d'années que le salarié peut espérer passer en retraite. La durée de la retraite dépend en effet de l'âge de liquidation, mais aussi de la génération du travailleur. Le système prend ainsi en compte très progressivement l'augmentation de l'espérance de vie, au fur et à mesure que celle-ci peut être mesurée. Il est par ailleurs très flexible, permettant au salarié de partir en retraite de façon progressive, tout en continuant à travailler et à accumuler des droits.

Notre étude souligne que, contrairement à une idée reçue, le système de comptes individuels tend à avantager les salariés les plus défavorisés. En

1. Le système que nous proposons ne correspond pas point par point au système mis en place en Suède. L'existence d'un large fonds de réserve dans l'ancien système suédois rendait les mesures financières transitoires (évoquées *infra*, p. 71) moins nécessaires. Par ailleurs, nous ne reprenons pas les comptes individuels en capitalisation mis en place en Suède sur une petite partie des cotisations de retraite (2,5 %), l'expérience suédoise en ce domaine n'ayant pas été couronnée d'autant de succès que pour les comptes individuels de cotisations.

particulier, les carrières longues seront enfin mieux valorisées. Le rendement appliqué aux cotisations étant cumulatif, il donne plus de valeur aux contributions effectuées en début de carrière, avantageant les salariés ayant commencé à travailler tôt. La prise en compte de toutes les années de cotisations permet également de mettre fin au fait que, dans le système actuel, les travailleurs aux carrières salariales modestes subventionnent les salariés connaissant une forte progression salariale en fin de carrière. Le système proposé permet d'envisager la correction des inégalités d'espérance de vie, autre facteur de redistribution à l'envers dans le système actuel¹.

Cette réforme permet enfin de clarifier la structure de financement de notre protection sociale. La distinction entre la partie « contributive » de l'assurance vieillesse et la partie « non contributive » (minimum vieillesse, assurance contre les accidents de carrière, pensions de réversion, avantages familiaux, etc.) est renforcée. Tous les avantages de retraite non contributifs sont financés par un budget séparé (un prélèvement distinct ou inclus dans le budget de l'État) de celui de l'assurance vieillesse. Les citoyens percevront alors clairement que les cotisations de retraite ne constituent pas un prélèvement obligatoire comme les autres mais bien une épargne obligatoire dont le rendement est garanti par l'État sur le très long terme. Les comptes individuels de cotisations permettent de mieux cibler les effets de la partie redistributive tout en les garantissant (le financement est réalisé au moment du fait générateur et est crédité sur le compte de l'assuré). Cela clarifie aussi le pilotage de notre système de retraite en distinguant les modifications qui relèvent de l'assurance retraite (augmentation de l'espérance de vie, niveau des retraites, niveau des cotisations) des réformes qui souhaiteraient modifier le niveau de redistribution (indemnisation de la prise en charge des enfants,

1. La mise en place d'une telle correction rencontre néanmoins de nombreux problèmes pratiques. Cette étude reviendra plus loin sur ces problèmes et sur ce qu'il est raisonnablement envisageable de mettre en place.

du chômage ou des autres périodes d'inactivité). Cette réforme ne résout pas l'équation fondamentale de tout système de retraite dans le contexte d'une hausse de l'espérance de vie (hausse des cotisations, baisse des pensions mensuelles ou report du départ en retraite), mais le débat public est facilité en ce sens que le choix de société est ramené à celui du taux de cotisations. Notre objet n'est pas de prendre position sur le bon niveau du taux global de cotisations de retraite, mais de proposer une réforme qui, en garantissant la viabilité à terme du système, clarifie les points sur lesquels le débat public devrait porter.

Nous n'ignorons pas les difficultés considérables liées à la transition vers un tel système. Trois éléments méritent une attention particulière : le choix du plafond des cotisations, l'harmonisation entre secteurs public et privé et la question des mesures financières transitoires. Si notre étude ne prétend nullement résoudre toutes ces difficultés, elle tente de montrer qu'avec suffisamment de préparation, elles peuvent être surmontées. Au terme d'une période transitoire qui pourrait durer de 10 à 20 ans, ce système unique remplacerait l'ensemble des régimes actuels, et donnerait les mêmes droits et les mêmes règles à tous les travailleurs : salariés du privé, fonctionnaires, non salariés, tous secteurs d'activité confondus, toutes professions confondus. De nombreux points de détail méritent certes d'être débattus démocratiquement, mais pourvu qu'existe la volonté politique de préserver notre système public par répartition, aucune de ces difficultés ne doit être un obstacle à la mise en place de la réforme. Un système de comptes individuels de cotisations permet de dessiner une sortie par le haut de la crise actuelle des régimes de retraite, en mettant en place un système démocratiquement plus transparent, financièrement plus solide et socialement plus juste.