



Faut-il changer de système pour sauver les retraites ?

Michel Fried

La présente note ne traite pas du débat sur le rééquilibrage financier du système de retraite français, mais se propose de décrypter le sens d'un éventuel basculement systémique du régime de base par annuité sur un système « contributif », par points ou en comptes notionnels. Depuis le début des années 1990, les réformes successives ont progressivement transformé le régime de base, qui était à l'origine un régime à prestations définies, en le rapprochant en fait mais pas en droit, d'un système à cotisations définies où les droits à retraite s'acquièrent selon une logique de plus en plus « contributive ». Malgré le chemin déjà parcouru, le projet de réforme systémique n'en représenterait pas moins un changement de la logique profonde du système, remettant en cause le pacte intergénérationnel et fragilisant les éléments de solidarité entre catégories d'actifs, présents dans le système actuel.

Depuis le début des années 1990, le système de retraite français est réformé, sans, pour autant que soit assurée sa viabilité financière¹. Ainsi, les dernières projections financières à long terme réalisées par le COR en 2007 font état d'un besoin de financement de 1 % du PIB (soit 24,8 Md € constants) en 2020 et de 1,6 % du PIB en 2030 (soit 47,1 Md€ constants), à taux de cotisation inchangé². Sur ces bases, la restauration de l'équilibre financier pourrait être obtenue en modifiant les paramètres de gestion du système, par exemple, en accroissant de 2,3 points le taux actuel de cotisation sur les salaires bruts (27,7 %) ou en retardant de 3 ans l'âge de liquidation des droits à retraite.

¹ 1993 : réformes du régime salarié ; 2003 : rapprochement des règles du régime des fonctionnaires de celles du secteur privé et retouche des paramètres du régime salarié ; 2007 : rapprochement des régimes spéciaux du régime salarié.

² Le montant des cotisations est supposé rester stable à son niveau de 2006 (13 % du PIB), alors que la masse des retraites passe de 13,1 % du PIB en 2006 à 14,1 % en 2020 et 14,7 % en 2030, niveau auquel elle se stabilise ensuite. Ces projections sont largement dépendantes du scénario retenu (taux de chômage stabilisé à 4,5 % à compter de 2015, durée d'assurance atteignant 116 trimestres à partir de 2020). En avril 2010 le COR doit actualiser ses projections.

Ces projections dépendent des caractéristiques du scénario de croissance projeté ; ainsi selon les simulations du COR, si le taux de chômage ne se stabilisait, à compter de 2015, qu’au niveau de 7 %, au lieu de 4,5 %, le besoin de financement serait accru de 40 % en 2020, atteignant 1,4 % du PIB. La profonde détérioration des résultats des régimes attendus en 2010 vérifie encore cette forte sensibilité aux fluctuations conjoncturelles³.

La récurrence de ces situations de déséquilibre nourrit les plaidoyers en faveur de réformes structurelles censées équilibrer définitivement le système. Ainsi, à la demande du Parlement (loi de financement de la Sécurité Sociale), le Conseil d’Orientation des Retraites –COR – a étudié la mise en œuvre d’un régime par points ou d’un régime en comptes notionnels ; le MEDEF y est *a priori* favorable, mais préférerait que l’accent soit mis sur le développement de la capitalisation et les organisations syndicales semblent partagées⁴ ; le Président de la République et le Ministre du travail, d’abord très favorables à cette réforme, semblent aujourd’hui privilégier un « re-paramétrage » traditionnel.

1- L’OBJECTIF DE LA RÉFORME STRUCTURELLE ENVISAGÉE : MIMER LA CAPITALISATION

■ Les fondements historiques du régime de base actuel

Le régime de base actuel, celui de la CNAVTS (Caisse Nationale d’Assurance Vieillesse des Travailleurs Salariés), est un régime obligatoire fonctionnant par répartition et en annuité, ce qui signifie que le coût du travail supporté par les employeurs se partage chaque année entre les salaires (nets) des actifs et les retraites reçues par les inactifs, contrepartie des cotisations versées par les actifs et les employeurs durant cette même période. Si l’égalité entre la masse annuelle des cotisations et celle des pensions est rompue, elle ne peut être restaurée que par une décision publique modifiant les ressources du régime (en agissant sur le taux de cotisation), et/ou les retraites (en agissant sur l’âge du départ à la retraite, le taux de remplacement lors de la liquidation des droits et la revalorisation des pensions). Dans son principe, ce régime est un régime à prestations définies où le montant de la pension reçu par chaque salarié ne dépend que de son dernier salaire, et est en partie indépendant du montant accumulé de ses cotisations de retraite et de son espérance de vie.

Dans un tel régime, le montant des retraites est le produit d’un choix politique, celui de la part du revenu national que la collectivité décide chaque année d’affecter à ses retraités ; ce choix résulte de la mise en œuvre d’une double solidarité⁵ : solidarité entre les générations (les cotisants d’aujourd’hui attendent que les cotisants de demain leur assurent les mêmes retraites (en termes de taux de remplacement, voir encadré 1), quitte à ce que les taux de cotisation de chaque génération s’ajustent, et solidarité entre les actifs d’une même génération qui acceptent que leurs droits à pension ne soient pas, pour toutes les catégories, strictement proportionnels aux derniers revenus d’activité.

³ Le déficit prévisionnel de la CNAV est actuellement estimé pour 2010 à 10,7 Md€, celui de l’AGIRC et de l’ARRCO à 3,4 Md€ à quoi il faut ajouter celui du FSV (qui prend en charge les cotisations des chômeurs) estimé à 4 Md€. Le seul déficit structurel ne représente que 1 à 1,5 Md€ le solde résultant des effets de la crise sur l’emploi et les salaires.

⁴ La CFDT ayant pour sa part annoncé qu’elle ouvrait un débat militant sur cette réforme, et que lors de son congrès de juin, elle arrêterait sa position, la CGT, lors de son dernier congrès a avancé le thème d’une « maison commune des retraites », visant une unification « par le haut » des différents régimes.

⁵ Le code de la Sécurité Sociale est explicite : « L’organisation de la Sécurité Sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale ».

Dans son essence, la CNAVTS est donc un régime obligatoire, par répartition et à prestations définies, la pension de base représentant théoriquement la moitié du dernier salaire (plafonné)⁶. Comme on le verra, cette définition fondatrice, sans être totalement abolie, a bien évolué.

Encadré I

La solidarité entre les générations dans un régime par annuité

Dans un précédent Cahier Lasaire (Michel Fried : « Quelle réforme pour les retraites ? » Cahier n° 20, décembre 1999), le thème de la solidarité intergénérationnelle avait été examiné en partant d'une idée centrale : un système de retraite par annuité n'est viable que s'il est construit sur une communauté d'intérêts entre les actifs et les retraités ; en conséquence les liens entre les revenus d'activité et les pensions ne doivent pas être distendus sous peine que soit rompu le consensus sur la pérennité du pacte intergénérationnel. Or les réformes récentes du régime de base, en induisant une baisse des taux de remplacement des générations futures de retraités, ont fragilisé ce pacte.

Trois solutions peuvent être envisagées pour restaurer la communauté d'intérêt entre les générations :

1. L'indexation des retraites sur les salaires bruts est préservée, mais les pensions sont assujetties aux mêmes cotisations sociales que les salaires.
2. L'indexation des retraites sur les salaires bruts et l'augmentation des cotisations patronales
3. L'indexation des retraites sur les salaires nets.

La première solution se heurte à la tradition de non assujettissement des pensions aux cotisations sociales, bien que cette tradition soit déjà bien entamée (CSG, CRDS, cotisation maladie). La seconde solution pose la question de son acceptabilité par le patronat. La troisième solution est donc la plus facile à mettre en œuvre par les partenaires sociaux ; elle est soutenue par l'OFCE (H.Sterdiniak, G. Dupont et A. Dantec : « Les retraites en France. Que faire ? » Observations et Diagnostics Economiques n° 68, janvier 1999).

■ Les objectifs attendus d'une transformation de la nature du régime de retraite

Avant même que ne soit défini précisément le projet actuel de réforme structurelle, les contours du régime de retraite ainsi souhaitée apparaissaient en filigrane des réflexions sur l'adaptation des paramètres du système de retraite :

- Ce régime devrait s'équilibrer automatiquement, en internalisant dans ses paramètres de gestion les évolutions économiques et démographiques anticipées (il est donc nécessaire de prévoir des ajustements aux évolutions réelles constatées). Cette capacité d'équilibrage automatique, limiterait l'ampleur du débat politico-social qui intervient à chaque tentative d'ajustement du système actuel.
- Dans ce régime, chaque actif devrait pouvoir arbitrer, dans certaines limites, entre la durée de sa vie active et le montant de sa retraite
-

⁶ Du fait du mode de calcul du salaire de référence, le taux de remplacement effectif n'est plus que de 46 % environ du plafond de la Sécurité Sociale (2 885 €par mois), montant voisin du salaire brut moyen.

- Ce régime devrait être « lisible », afin de permettre à chaque instant à ses ayants droits de connaître leurs droits acquis à retraite, condition nécessaire à l'ouverture des possibilités individuelles d'arbitrage.
- Enfin ce régime devrait, dans un but d'équité, rapprocher les différents régimes professionnels.

Les propriétés d'un régime par annuité ne correspondent pas exactement au cahier des charges de ce régime idéal, notamment parce que les possibilités d'arbitrage individuel sont réduites et parce que les objectifs de lisibilité et d'équilibrage automatique sont parasités par la nécessité de prendre des mesures qui ne sont pas totalement prévisibles à l'avance puisqu'elles résultent d'une décision politique prise sous la contrainte de son acceptabilité sociale.

En revanche, les régimes contributifs (voir encadré 2 ci-après), régimes par points ou en comptes notionnels⁷, répondent, en théorie, au cahier des charges évoqué : chaque pension dépend de la masse des cotisations versée par chaque participant durant ses périodes d'activité, respectant ou se rapprochant ainsi de ce que les assureurs appellent le principe de « neutralité actuarielle » : la cotisation est assimilée à une épargne accumulée (fictivement) durant toute la vie active, dont le montant est représenté soit par un nombre de points soit par un capital fictif, dit notionnel. Ces régimes miment la capitalisation : le « capital » représente la dette virtuelle du régime vis-à-vis des assurés, dette qui est apurée lors de sa transformation en rente viagère, mais ce capital est fictif puisque, le régime fonctionnant en répartition, n'est pas placé sur les marchés financiers⁸ ; le nombre de points ou le capital notionnel ne sont que des moyens de calcul des droits à retraite. Les régimes actuels de retraite complémentaire des salariés (ARRCO et AGIRC), le régime des fonctionnaires non titulaires (IRCANTEC) sont des régimes par points, ils fonctionnent selon ces principes⁹.

En pratique, la combinaison de la logique contributive et de la cotisation définie conduit les régimes par annuité comme les régimes contributifs, au moins pour certaines catégories d'actifs, à une érosion importante du niveau futur des pensions, ce qui laisse un espace pour la création d'un pilier de retraite par capitalisation alimenté par un effort d'épargne supplémentaire, effort soutenu par des incitations fiscales. La Commission Européenne et l'OCDE ont d'ailleurs formulé des recommandations en ce sens, et les pays qui ont mis en place des systèmes de retraite fondés sur ces principes, ont créé ou renforcé ce pilier.

⁷ L'instauration d'un régime par points est notamment défendue par Jacques Bichot (« Réforme des retraites : vers un big bang » Institut Montaigne, mai 2009) et l'instauration d'un régime en comptes notionnels par Antoine Bozio et Thomas Picketty (« Pour un nouveau système de retraites ; des comptes individuels financés par répartition » édition Rue d'Ulm 2008) et Yves Chassard « Retraites : le bon usage de la neutralité actuarielle » Revue de Droit Social – juin 2001).

⁸ Le basculement vers la pure capitalisation, qui offre les mêmes propriétés que les régimes envisagés semble difficile en période de crise financière et surtout le coût de passage d'un régime par répartition à un régime par capitalisation est énorme car une génération doit financer les retraites en cours, dépendant de la répartition, en sus de sa propre retraite.

⁹ Les régimes complémentaires n'appliquent pas une stricte définition de la contributivité puisqu'ils compensent les périodes de chômage et les situations familiales (enfant, veuvage).

Encadré 2

L'ambiguïté de la notion de contributivité

On admet traditionnellement que le système français de protection sociale comprend des branches (retraites, chômage) où le montant des prestations reçues par chaque bénéficiaire dépend du montant de ses revenus et donc de celui de ses cotisations, et des branches (famille, maladie) où le montant des prestations est indépendant du montant des revenus et donc du niveau des cotisations. Les branches du premier type sont dites contributives, celles du second type sont dites non contributives. La contributivité ainsi entendue ne vise qu'à légitimer un droit social, et, comme le souligne Robert Castel (« L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ? » - Le Seuil 2003), la cotisation sociale n'est que « la part socialisée du travail dont l'Etat est le garant ».

Cette conception de la contributivité est aujourd'hui supplantée par une conception assurantielle, celle de la neutralité actuarielle, évolution qui reflète la mutation individualiste de la conception de la protection sociale. Selon cette conception assurantielle, un régime est dit contributif lorsque les prestations accordées par un régime de protection sociale tout au long de la vie de chaque bénéficiaire sont égales, en valeurs actuelles, au montant des cotisations qu'il aura versé durant sa vie active. C'est en référence à cette conception, que, dans le courant de cette note, nous soulignons que le régime de base français devient de plus en plus contributif.

En fait, cette conception individualiste de la protection sociale ne s'inscrit pas dans une véritable logique assurantielle, car celle-ci, fondée sur la mutualisation des risques et des primes à l'intérieur de la population assurée, ne garantit pas à chaque assuré qu'il recevra en prestations l'équivalent actualisé des primes qu'il a versées, cette égalité ne se réalisant que pour l'ensemble de la population de référence.

2- DEPUIS LES ANNEES 1990, LES RÉFORMES SUCCESSIVES ONT RAPPROCHÉ LE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME DE RETRAITE DES PROPRIÉTÉS D'UN RÉGIME CONTRIBUTIF

Les différentes réformes engagées de 1993 à 2008 avec le soutien plus ou moins résigné des partenaires sociaux, s'inscrivent dans une logique implicite qui est celle de la réforme envisagée aujourd'hui, c'est-à-dire celle d'un régime contributif à cotisations définies. Six aspects de cette évolution doivent ainsi être soulignés :

- (1) La transformation dans les faits d'un système à prestation définie en un système à cotisation définie est devenue effective depuis que le refus du MEDEF de toute augmentation des cotisations sociales a été admis par les partenaires sociaux et l'Etat. Dès lors, le pilotage du régime de retraite ne repose plus que sur la modification du montant et de la durée de versement des retraites¹⁰.
- (2) Le régime est devenu de plus en plus contributif puisque la durée moyenne des salaires retenue pour calculer la retraite est passée de 10 ans à 25 ans, alors même que les périodes cotisées sont de plus en plus affectées par la montée des emplois précaires¹¹.

¹⁰ Le régime de base reste en apparence un régime à prestation définie (50 % du salaire plafonné porté au compte) mais sous réserve de conditions de plus en plus restrictives (durée de cotisation, conditions d'âge, calcul du salaire porté au compte)

¹¹ Les trimestres manquants dans le régime de base sont pénalisés deux fois, une fois par le coefficient de calcul de la pension, cette dernière étant calculée comme le produit de 50 % des derniers salaires par le ratio durée effective d'activité par durée exigée, et une seconde fois, par un coefficient de décote de 5 %.

- (3) L'évolution du système de retraite vers un système unifié est aujourd'hui bien engagée après les réformes, non seulement du régime des fonctionnaires et des régimes spéciaux, mais aussi des régimes complémentaires des salariés¹².
- (4) Un début de définition automatique des paramètres de gestion du système de retraite¹³ a été instauré en 2003.
- (5) Le niveau des retraites dépend désormais en partie des arbitrages individuels entre le montant des pensions et les durées de cotisation¹⁴.
- (6) Un pilier de retraite par capitalisation bénéficiant d'avantages fiscaux a été instauré progressivement en complément du régime par répartition ; ce pilier comprend des régimes mis en place au niveau de l'entreprise, appuyés sur les dispositifs d'épargne salariale, et sur des régimes optionnels strictement individuels¹⁵. L'instauration de ce pilier a été facilitée par la prise de conscience de l'érosion future des pensions.

3- LA FAISABILITÉ D'UNE RÉFORME STRUCTURELLE DU SYSTÈME DE RETRAITE

Interrogés par le COR, la plupart des régimes de retraite ont considéré que leur transformation en régime par points ou en comptes notionnels était techniquement réalisable, mais qu'elle nécessitait une refonte de leurs systèmes d'information et de gestion et un renforcement de leur coordination avec les autres régimes pour traiter le cas des polypensionnés. Le régime des fonctionnaires a toutefois fait état de difficultés importantes pour reconstituer les données de carrière et de cotisation de ses ayants droits.

Selon les analyses du COR, la réforme serait juridiquement envisageable, bien que le code de la Sécurité Sociale pose le principe de l'intangibilité des droits acquis (article R 351-10), car ce principe n'a pas empêché, par le passé les changements de nature de certains régimes¹⁶, la jurisprudence ayant considéré que les droits ne sont juridiquement acquis qu'au moment de leur liquidation.

¹² Unification des taux de cotisation à l'ARRCO et l'AGIRC, qui étaient déterminés auparavant au niveau de l'entreprise

¹³ La réforme de 2003 fait reposer la durée de cotisation sur l'évolution de l'espérance de vie de façon telle que le ratio des deux grandeurs reste figé à son niveau de 2003 (durée de cotisation de 40 ans et espérance de vie à 60 ans de 22,3 ans soit un ratio de 1,79)

¹⁴ Vont dans ce sens, le renforcement du système de bonus malus lorsque la durée cotisée diffère de la durée légale et la création de possibilité de rachat des trimestres « manquants » à un coût voisin de leur valeur actuarielle.

¹⁵ Le point de départ de cette évolution a été la création en 2001 des PPESV (Plans Partenariaux d'Epargne Salariale) transformés en 2003 en PERCO (Plans d'Epargne Retraite Collectifs), et par des systèmes individuels, les PERP (Plans d'Epargne Retraite Personnels). Les fonctionnaires disposent depuis 1994 d'un dispositif de retraite par capitalisation à adhésion individuelle, créé à l'initiative des organisations syndicales, la Prefon et la COREM (qui a succédé au CREF, tombé en faillite en 2002) et d'un système obligatoire créé en 2005, le RAFF (Retraite additionnelle de la Fonction Publique) alimenté par une cotisation obligatoire sur les primes.

¹⁶ En 1973, le régime par points des artisans-commerçants a été transformé, selon un mode progressif, en régime par annuités. En 2004, le régime par annuités des professions libérales (CNAVPL), faisait le chemin inverse en devenant un régime par points.

Il semble cependant que la faisabilité technique et la sécurité juridique de la réforme seraient mieux assurées dans l'hypothèse d'un basculement progressif qui laisserait inchangés les droits acquis et ne concernerait que les droits futurs. Toutefois cette solution est coûteuse, car chaque régime devrait gérer simultanément deux systèmes différents de retraite.

La faisabilité de la réforme a également à voir avec son acceptabilité sociale et politique. Dès lors que l'augmentation du taux des cotisations est devenue un tabou et que la stabilisation du taux de remplacement reste un objectif des organisations syndicales, le seul moyen d'améliorer l'équilibre financier du système en préservant le niveau des pensions est d'augmenter la durée de cotisation¹⁷. Dès lors que quatre salariés sur dix ne sont plus en situation d'emploi lors de la liquidation de leurs droits, l'allongement de la durée minimum de carrière est synonyme de baisse de retraites. Les régimes contributifs ont la capacité d'éviter un débat de cette nature entre les partenaires sociaux, puisque la durée de cotisation peut être l'objet d'un arbitrage individuel avec le montant des pensions. Toutefois cette possibilité d'arbitrage a toutes chances de n'être qu'un droit formel, dès lors que les capacités de travail après 60 ans et les emplois ne sont plus au rendez-vous.

4- LES RÉGIMES CONTRIBUTIFS EXISTANTS NE VONT PAS TOUJOURS AU BOUT DE LEUR LOGIQUE

Comme on l'a noté, les promoteurs d'une réforme systémique mettent surtout en avant trois caractéristiques des régimes contributifs : l'automaticité de leur pilotage, leur lisibilité et les possibilités d'arbitrages individuels. Qu'en est-il réellement ?

■ Le pilotage des régimes contributifs

Un régime par points se pilote en agissant sur deux paramètres : le prix d'achat du point (qui détermine le montant cotisé et le traduit en points), et la valeur de service du point (qui détermine le montant de la pension généré par un point). Un tel régime est contributif puisque le montant de la pension est fonction de la masse des cotisations accumulées durant les périodes d'activité, mais il inclut une certaine dose de mutualisation des droits puisque ces deux paramètres de gestion sont déterminés par la contrainte globale d'équilibre financier du régime et non par les choix individuels de chacun de ses ayant droit et notamment par une approximation des espérances de vie individuelles. Ces deux paramètres peuvent être adaptés « au fil de l'eau » comme le régime de base des salariés.

¹⁷ Ce point, évoqué plus haut, renvoie à l'ambiguïté de l'objectif assigné à la réforme d'un régime de retraite. Celui-ci peut être soit un objectif interne d'équilibre financier du régime, soit un objectif macroéconomique d'amélioration de la croissance potentielle de l'économie en augmentant la population active. Dans le premier cas, la réforme des retraites devrait pouvoir s'appuyer sur une transformation préalable du marché du travail favorisant l'emploi des salariés âgés, dans le second cas, il incombe au système de retraite de modifier le marché du travail en incitant au recul de l'âge de départ. L'affichage de la stratégie de Lisbonne et l'importance des mesures en faveur de l'emploi des travailleurs âgés pourraient laisser penser que le premier objectif a été prédominant (cf. notamment la suppression des préretraites publiques, la taxation des préretraites d'entreprise, l'interdiction des mises à la retraite d'office par l'employeur, l'obligation pour les entreprises d'établir un plan d'action en faveur des travailleurs âgés). Ces mesures n'ont pas accru l'offre d'emploi des travailleurs âgés dont le taux d'emploi (de 55 ans à 64 ans) stagne aux environs de 38 %, loin de l'objectif européen de 50 %. Dès lors, c'est au système de retraite de produire les incitations nécessaires, en agissant sur le niveau des pensions.

Les régimes ARRCO et AGIRC fonctionnent sur ce modèle mais, conditionnant la liquidation des droits à celle de la liquidation des droits dans le régime de base, ils n'ont pas à piloter directement les paramètres d'âge et de durée de carrière. Le comblement d'un déséquilibre financier de ces régimes s'obtient en renchérissant le prix d'achat du point et/ou en réduisant sa valeur de service (désormais indexée sur les prix et non plus sur les salaires).

Ces ajustements, dont les effets immédiats sur le niveau des pensions sont peu visibles, ont été réalisés discrètement, sans soulever des contestations comparables à celles qui ont eu lieu à l'occasion des réformes du régime de base.

Un régime en comptes notionnels se pilote avec deux paramètres, le taux de rendement qui est le taux d'actualisation appliqué aux cotisations et le coefficient de conversion du « capital » qui détermine, en fonction de l'espérance de vie de chaque génération, le montant des droits individuels à pension au moment du départ à la retraite. On notera que la durée de cotisation n'est pas, dans un régime contributif, un paramètre direct de détermination des droits, rôle dévolu à la masse des cotisations accumulées, paramètre sur lequel peut agir le participant soit en modifiant sa date de départ, soit, si la réglementation du régime le permet, en décidant de modifier son taux de cotisation ; en conséquence, les notions de taux plein, décote et surcote n'ont en principe pas leur place dans ces régimes. Ceux-ci, en internalisant dans leurs paramètres de gestion, les évolutions économiques et démographiques, ajustent automatiquement les droits de chaque salarié, à la contrainte d'équilibre financier de long terme.

Encadré 3

Le taux actuariel d'un régime contributif

La définition du taux de rendement vise à satisfaire l'égalité fondamentale d'un régime contributif, entre le montant des cotisations accumulées et le montant des droits à retraite ; l'accroissement des cotisations est proportionnel à l'accroissement de la masse salariale, elle-même égale à la somme de la variation des taux de salaire et de celle du nombre de salariés. En un mot le taux de rendement du capital notionnel est donc égal au taux de croissance à long terme de l'économie. Un taux de rendement réel de 2 %, considéré comme raisonnable, résulte de cette approche : à long terme, les salaires évoluent annuellement comme la productivité (1,8 %) et la population employée (0,2 %) , soit au total 2 %, à quoi il convient d'ajouter une prévision d'inflation, ce qui conduit à un taux de rendement nominal de 4 % environ.

Cette approche du taux de rendement, comme le notent A. Bozzio et T. Piketti conduit à un taux d'actualisation réel à peu près égal au taux réel des placements obligataires observé de 1950 à 2000, soit 1,9 %, et surtout s'avère moins volatile que ce dernier taux. Toutefois le montant du capital notionnel ainsi obtenu n'est véritablement connu par le participant qu'au moment où il liquide effectivement ses droits, ce qui conduit à relativiser l'avantage de transparence attribué à ces régimes.

■ Les systèmes allemands et suédois

En pratique (voir en annexe la présentation des régimes de l'Allemagne et de la Suède), les pays qui ont mis en place des systèmes de retraite par points et surtout en comptes notionnels, n'ont pas poussé jusqu'au bout leur logique contributive ; ils ont encadré les possibilités d'arbitrage individuel entre la durée de vie active et le montant de la retraite et ont été confrontés à des problèmes d'acceptabilité sociale des baisses des taux de remplacement.

En Allemagne, le régime général de retraite, bien qu'étant un système par points se rapproche, au final, du régime de base français, puisqu'il a conservé le principe d'un âge légal d'ouverture des droits à retraite (fixé pour 2012 à 65ans à taux plein (mais cette condition d'âge légal est supprimée pour 45 ans de cotisations), ou à 63 ans (pour 35 ans de cotisations, avec une décote de 3,6 % par année manquante).

Le régime suédois, qui fonctionne en comptes notionnels depuis 1998, a presque totalement internalisé dans ses paramètres, la plupart des variables économiques et démographiques ; il n'a donc pas besoin de la notion de retraite complète, puisque chaque participant a la « liberté » d'arbitrer entre son âge de départ et le montant de sa pension, mais ...sous réserve de liquider ses droits à l'âge de 61 ans au moins.

A la demande de leur gouvernement, les régimes allemands et suédois n'ont pas fait baisser les retraites pour compenser les effets de la hausse de l'espérance de vie, conformément à ce qu'aurait exigé leur mode de pilotage. Ces régimes contributifs, malgré la relative automaticité de leur gestion, n'échappent donc pas à la difficulté de faire accepter la baisse du niveau de vie des retraités.

5- L'ÉQUILIBRE FINANCIER DES RÉGIMES CONTRIBUTIFS N'EST PAS ASSURÉ EN CAS DE CHOCS TRANSITOIRES

Si, en théorie, l'équilibre financier de long terme est aisément réalisable par les régimes contributifs, leur équilibre de court terme (court terme qui peut durer) n'est pas garanti. Dans une période de chocs transitoires à l'origine d'une insuffisance provisoire de ressources, si le régime est à l'équilibre, il sera ensuite en excédent structurel lorsque les flux de ressources et de dépenses reviendront sur leurs tendances de longue période. De tels chocs temporaires se produisent lorsque les évolutions économiques de court terme s'écartent du cheminement anticipé de moyenne période (récession par exemple) ou en cas de choc démographique, comme celui provoqué par le baby boom : La gestion de tels chocs relève plutôt, soit du versement temporaire de ressources extérieures au système de retraite, comme cela avait été envisagé en France avec la création du Fonds de Réserve des Retraites, malheureusement aujourd'hui en quasi-déshérence¹⁸, soit de la création au sein du système de retraite, d'un fonds de réserve alimenté par les excédents accumulés durant des périodes d'excédents financiers ; c'est le cas du système allemand qui avait accumulé, en 2007, 1,7 mois de prestations et du système suédois, 4 années de cotisations (la moindre importance des réserves allemandes se justifiant par les facultés de pilotage « au fil de l'eau » d'un régime par points).

Au total, alors qu'un régime par annuités peut être piloté en situation continue d'équilibre financier en adaptant aussi souvent que nécessaire ses paramètres de gestion, les régimes contributifs ne peuvent atteindre cet objectif qu'en contrevenant à leur logique contributive, en accumulant des fonds de précaution ou en exigeant des cotisations additionnelles non génératrices de droits à retraite, comme l'ont fait les régimes complémentaires des salariés français lorsqu'ils ont renchérit les prix d'achat du point ou réduit sa revalorisation.

¹⁸ Le Fonds de Réserve des Retraites a été créé en 1999 et devait être doté de façon que son actif atteigne 150 Md € en 2020 ; L'actif qui n'atteignait que 34,5 Md€ en 2007, ne reçoit plus que de faibles contributions fiscales, il ne permettra donc pas d'éponger comme prévu les effets du baby boom entre 2020 et 2050.

6- LES ENJEUX DU REMPLACEMENT D’UN RÉGIME PAR ANNUITÉ PAR UN RÉGIME CONTRIBUTIF

Ces enjeux peuvent être regroupés autour de deux thèmes : leur compatibilité avec les objectifs de solidarité que se donne la société, et leur acceptabilité sociale.

■ Les enjeux concernant l’exercice de la solidarité entre générations

Un régime par annuité a la possibilité de se donner un objectif explicite de stabilité des taux de remplacement du salaire par la retraite, en faisant varier les taux de cotisation ; ce faisant, chaque génération aura droit à la même retraite relative, mais, en fonction de la situation démographique, ne supportera pas la même charge de cotisation.

On a vu que le système de retraite français, en devenant un régime à cotisations définies, a abandonné cet objectif de solidarité intergénérationnelle, alors même que des moyens auraient permis de mieux la préserver (encadré 1).

Les régimes contributifs ne peuvent se fixer explicitement un tel objectif, contraire à leur logique interne de constitution des droits à retraite. Un régime par points sera ainsi enclin, en cas de déséquilibre financier, à réduire d’abord la valeur de service du point et/ou à augmenter le prix d’achat du point, sans augmenter le taux de cotisation des actifs. A cet égard, il est dans une situation assez voisine de celle d’un régime par annuité. En revanche, les régimes notionnels ont plus de difficultés à s’éloigner de leur logique contributive, car les facteurs de déséquilibre sont internalisés dans les paramètres définissant les droits à retraite, ainsi, l’augmentation de l’espérance de vie entraîne automatiquement l’alourdissement du coefficient de conversion du capital notionnel en retraite ; le futur retraité, dans cette situation, ne peut échapper à la baisse de sa retraite qu’en décidant de prolonger son activité.

Encadré 4

Solidarité et équité dans un régime contributif

Comme on l’a vu, un régime contributif est fondé sur l’individualisation des droits : chaque participant est assuré de recevoir un montant de prestations égal à sa mise (ses cotisations), satisfaisant ainsi à ce que les partisans de ces régimes appellent un principe d’équité. Ces régimes s’inscrivent totalement dans une logique d’accumulation d’épargne individuelle ; c’est pourquoi ils miment la capitalisation.

Toute différence entre le montant des prestations et le montant des cotisations est une violation du principe de contributivité, révélatrice de transferts synchroniques ou inter temporels entre les participants. La logique même de la contributivité suppose que la correction des inégalités, qu’elles soient entre générations ou au sein d’une même génération, ne provienne pas de transferts de ressources entre les participants au régime de retraite. Les garanties collectives de revenu des retraités sont ainsi expulsées des régimes de retraite, car tous les participants n’en profitent pas, et doivent s’exercer (en principe) en d’autres lieux avec plus de transparence (en principe également). Ainsi, F. Chérèque, est cohérent lorsque, dans une interview à La Tribune (23/3/2010), après avoir rappelé son soutien à une réforme systémique, conditionne cette réforme à une condition (préalable ?) de corrections des inégalités.

On doit constater que la différence de logique entre les deux types de régimes est, dans les faits, aujourd'hui réduite, car les régimes par annuités, en remplaçant leur objectif de solidarité intergénérationnelle par un objectif de stabilisation de la charge intergénérationnelle de cotisations, et en accentuant les aspects contributifs des modes d'acquisitions de droits, ont en partie effacé leur spécificité. Cependant, l'instauration d'un régime contributif, en institutionnalisant le changement d'objectif, cristalliserait le changement des objectifs assignés au système de retraite.

■ Les enjeux concernant les solidarités entre actifs d'une même génération

Dans un régime par annuité, la solidarité intra-générationnelle résulte d'un choix qui consiste à accorder des droits individuels ne reposant pas sur des cotisations : pour l'essentiel, il s'agit de valider des périodes qui n'ont pu être cotisées pour des raisons de maladie, chômage, maternité, réversion, etc... ou lorsque les droits à retraite découlant des cotisations versées sont jugés insuffisants pour obtenir un niveau de vie décent.

Une part de ces droits sont financés par le régime lui-même, donc par la solidarité entre cotisants, une autre part pouvant être financée par les autres régimes de protection sociale (chômage¹⁹, maladie par exemple), et enfin une dernière part est financée par l'impôt (retraite minimum²⁰); en France, le coût de la solidarité intra-générationnelle représente, selon le COR, 20 % du montant des pensions de droit direct versées (dont 40 % environ provenant des avantages familiaux).

Pour leur part, les régimes contributifs ne peuvent attribuer de droits non contributifs qu'en recevant des cotisations fictives financées en principe par des ressources extérieures provenant de l'Etat ou d'organismes de sécurité sociale²¹, mais ils ne peuvent transposer les éléments de solidarité qui majoreraient seulement les durées de cotisation sans accroître les salaires portés au compte²². Les régimes contributifs disposent donc de moins de moyens pour moduler les conditions concrètes d'exercice de cette solidarité ; la logique de contributivité, en interdisant tout transfert entre participants, débouche nécessairement sur la fusion de tous les régimes socioprofessionnels puisque les pratiques actuelles de subventions par les régimes démographiquement les plus favorisés au profit des régimes démographiquement les plus déséquilibrés deviennent impossibles. Cette unification des régimes pour souhaitable qu'elle soit (surtout si le système par annuité était préservé) pose des problèmes redoutables comme l'a montré la réforme des régimes spéciaux....

¹⁹ Selon la CNAVTS, 40 % des salariés ne travaillent plus lors de la liquidation de leurs droits à retraite.

²⁰ Le minimum vieillesse, désormais nommé ASPA, n'est qu'une prestation différentielle de 677,13 € par mois, accordé à partir de 65 ans et récupérable sur les successions

²¹ En 2009, lors de la campagne électorale, une partie du SPD allemand avait souhaité instaurer un niveau minimum de pension (minimum social de 614 € accru de 15 %); cette revendication a été finalement abandonnée parce que trop coûteuse ; en Suède, lors de l'adoption du nouveau régime, les périodes non cotisées ont été cotisées par les organismes sociaux, mais sur l'assiette des indemnités versées et non sur celle des salaires anciens, ce qui s'est traduit par une baisse des taux de remplacement.

²² C'est par exemple le cas, dans le système français, où les majorations de durée de carrière pour enfants n'amélioreront les pensions que si la durée de carrière des bénéficiaires n'atteint pas la durée exigée pour obtenir une pension à taux plein.

Bien que la satisfaction d'objectifs de solidarité inter et intra générationnelles soit théoriquement compatible avec l'existence de régimes contributifs, la réalisation concrète de ces objectifs ne semble pas aisée ; dès lors pourquoi changer la nature du système de retraite, alors que de tels objectifs sont plus cohérents et plus facilement atteints par des systèmes par annuités ?

De plus, engager une telle réforme dans une période de déséquilibre financier des régimes de retraite et de tensions budgétaires, c'est prendre le risque d'une remise en question de ces objectifs, au nom de la nécessaire adaptation à une conjoncture difficile.

■ **Selon le profil des carrières professionnelles, les droits à retraite sont modifiés par le passage d'un régime par annuité à un régime contributif**

Cette réforme fait des gagnants et des perdants car, dans un régime contributif, les pensions dépendent strictement des cotisations et par là, de la masse des salaires reçus durant toute une carrière, alors que, dans le régime actuel, le calcul des pensions surpondère (encore) les périodes de haut salaire : les gagnants sont donc les salariés à carrière plate et très longue, les perdants, les salariés à carrière courte et ascendante et surtout les salariés à carrière accidentée.

Les simulations du COR, montrent que 90 % des droits à retraite seraient modifiés par la réforme, 40 % subissant une baisse de leur pension et 50 % bénéficiant d'une hausse. Il n'est pas évident, dans l'état actuel des simulations réalisées, très dépendantes des hypothèses retenues, de définir quels seraient le montant et la distribution des gains et des pertes ainsi que les profils socioprofessionnels des gagnants et des perdants, alors que cet examen devrait être un préalable important à la décision de changer la nature du système de retraite. On rappellera toutefois que si le revenu moyen des retraités représente en 2004 près de 90 % de celui des actifs, cette presque égalité n'est atteinte que du fait de la contribution des revenus du patrimoine (immobilier et financier), alors que ces revenus sont très inégalement distribués, la retraite moyenne ne représentait que 58 % du salaire moyen des actifs (respectivement 15 500 € et 26 700 € par an). Il est d'ailleurs significatif de voir apparaître une nouvelle catégorie de salariés pauvres : celle des « jeunes » retraités.

EN RÉSUMÉ

La réforme envisagée, en apparence, ne ferait que parachever le changement progressif de nature subi par le système de retraite français, mais, en lui donnant un caractère systémique, elle en changerait la logique et elle consacrerait l'abandon des principes de solidarité qui sont au cœur du système actuel de retraite, au profit des idées d'épargne et de patrimoine. Les avantages attendus de l'adoption d'un régime contributif mimant la capitalisation ne sont pourtant pas aussi décisifs que ne le laissent entendre ses promoteurs :

- Cette réforme a toute chance de faire de la situation actuelle de régime à cotisations définies une situation de droit, alors que les simulations du COR de 2007, montraient qu'une augmentation, somme toute limitée, des cotisations permettrait de garantir l'équilibre jusqu'en 2020. Il convient de rapprocher la problématique du rééquilibrage financier du système de retraite, des réflexions qui ont montré l'intérêt, dans la période actuelle d'un rééquilibrage du partage salaire-profit²³.
- Les régimes contributifs, et plus particulièrement le régime en comptes notionnels, ne sont pas spontanément en situation d'équilibre financier.
- La plus grande autorégulation des régimes contributifs ne semble pas avoir pu affranchir ces régimes de la nécessité d'obtenir un consensus social minimum sur le niveau des pensions aussi bien lors de la liquidation des droits que lors de leur revalorisation. A cet égard, le rééquilibrage financier des régimes de retraite doit privilégier des solutions préservant une communauté d'intérêt entre les actifs et les retraités.
- La liberté individuelle d'arbitrage entre l'âge du départ et le montant de la pension reste une liberté conditionnée par l'état du marché du travail.
- Les solidarités existantes dans le régime actuel devraient probablement être revues dans le sens de leur externalisation hors du système de retraite, et seraient alors, dans le meilleur des cas, fragilisées. L'objectif de solidarité intergénérationnelle est d'ailleurs déjà explicitement remplacé par celui d'équité intergénérationnelle, ce qui signifie en clair que l'objectif d'égalisation des taux de cotisation remplace l'objectif d'égalité du taux de remplacement des salaires par les retraites.
- L'adoption d'un régime contributif fait des gagnants et des perdants dont il n'est pas démontré que ce sont ceux que la recherche de plus d'équité aurait sélectionné. Si le nombre des perdants est important, et si la baisse des taux de remplacement est significative, alors, comme cela est le cas des pays qui ont adopté des régimes contributifs, la création d'un pilier de retraite par capitalisation apparaîtra comme le complément nécessaire de la réforme.

Au final, on ne peut qu'adhérer à la conclusion du rapport du COR : « Le passage d'un régime en annuité à un régime en points ou en comptes notionnels n'est pas principalement une question d'ordre technique. Il nécessite au préalable des choix politiques qui ont trait notamment à l'architecture du système de retraite, aux objectifs que l'on souhaite atteindre en priorité (pérennité financière, équité entre les générations et degré de redistribution), enfin au calendrier et au mode de transition pour passer d'un système à l'autre. ».

²³ Cf. Joël Maurice : « Salaires et crise ». Cahier Lasaire n° 39- Septembre 2009.

ANNEXE

DEUX EXEMPLES DE REGIMES DE RETRAITE PAR POINTS ET EN CAPITAL NOTIONNEL

Les régimes contributifs de l'Allemagne (régime par points) et de la Suède servent le plus souvent de référence pour examiner ce que pourrait être un système contributif français.

Le système par points allemand

Le régime par points allemand a été instauré il y a plus de 40 ans, en remplacement du système par capitalisation créé après la guerre. Depuis le début des années 2000, il a été assez profondément transformé, par l'adjonction en 2001 d'un pilier supplémentaire de retraite par capitalisation (dit « retraite Riester »), en 2004, par la modification de la formule de revalorisation des pensions et, en 2007, par la décision d'augmentation de l'âge légal de départ à la retraite. En pratique, les objectifs assignés au régime ont été modifiés : un objectif explicite de plafonnement du taux de cotisation à 22 % jusqu'en 2020 (il est de 20% aujourd'hui) a pris la place de l'objectif de maintien du taux de remplacement net des retraites qui devrait passer de 50,5 % aujourd'hui à 46 % en 2020 et 43 % en 2030. Les mécanismes de base de ce régime par points sont les suivants :

- Le nombre de points obtenus chaque année dépend du salaire et d'un coefficient (Zugangsfaktor) représentatif de l'écart entre l'âge effectif de départ et l'âge légal de départ (bonus malus) ; cet âge légal, fixé à 65 ans et devant passer à 67 ans en 2029, conditionne, sous la condition d'une durée de cotisation de 45 ans, l'accès à une retraite à taux plein ; une possibilité de départ à 63 ans subsiste, sous condition d'une durée de cotisation de 35 ans (la retraite est réduite de 3,6 % par année manquante). On notera que les allemands de l'Est remplissent presque les conditions de durées de cotisation, alors que la durée moyenne de cotisation des allemands de l'Ouest n'est que de 40,1 ans pour les hommes et de 37,7 ans pour les femmes.
- Un régime additionnel de retraite par capitalisation – dit retraite Riester – a été créé en 2001, il est alimenté par une cotisation facultative de 4 % (y compris la bonification de l'Etat). Ce régime, facultatif, a pour but affiché de compenser l'érosion des taux de remplacement offert par le régime obligatoire, sans recourir à une hausse des cotisations. Le taux de remplacement net minimum garanti par le régime obligatoire inclut désormais les prestations théoriques des retraites Riester, prestations évaluées avec l'hypothèse probablement peu réaliste d'un taux de rendement de 4 %.
- Depuis 2004, la revalorisation des pensions (la valeur du point), qui dépendait exclusivement de l'évolution des salaires nets, dépend également de l'évolution des retraites Riester et de l'évolution d'un ratio démographique (nombre d'actifs /nombre de retraités, le numérateur étant pondéré par les durées d'activité, le dénominateur par les espérances de vie).

Le gouvernement allemand n'a pas osé appliquer mécaniquement ces réformes : il a stabilisé en valeur nominale les retraites de 2004 à 2007 alors qu'elles auraient du baisser, et les a (faiblement) revalorisées de 2007 à 2009 (respectivement de 0,5 %, 1,1 % et 2,4 %) en neutralisant les effets des pensions Riester ; toutefois ces ajustements n'ont pas été supprimés, mais s'imputeront sur les revalorisations à effectuer après 2011. Par ailleurs, la baisse des taux de remplacement a donné une certaine actualité à l'instauration d'une retraite minimum, proposition formulée par une minorité de chrétiens- démocrates et condamnée par les sociaux-démocrates qui ont considéré qu'il convenait plutôt d'améliorer les bas salaires, alors que les réformes Hartz les réduisent ...

Le régime en capital notionnel suédois

L'ancien système de retraite suédois, reposait sur deux régimes, un régime de base servant une pension universelle forfaitaire et un régime complémentaire à prestations définies. Ce système était très proche du système français actuel : la retraite à taux plein était accordée sous la double condition d'une durée de cotisation d'au moins 30 ans et d'un âge de départ de 64 ans. La pension était fonction d'un salaire de référence calculé sur les 15 meilleures années, un taux de remplacement de 65 %, (70 % pour les bas salaires) était garanti. Ce système à prestations définies, après avoir accumulé des excédents, est devenu déficitaire dans les années 1990. La hausse de cotisation nécessaire pour en restaurer l'équilibre du système ayant été jugée inacceptable, une réforme systémique a été votée en 1998, le nouveau régime se substituant progressivement à l'ancien, durant une période de transition de 15ans.

Comme dans la réforme allemande, le nouveau système suédois est composé de deux régimes, l'un fonctionnant en capitalisation, alimenté par une cotisation invariable de 2,5 % des revenus, et l'autre fonctionnant en répartition, alimenté par une cotisation également invariable, de 16 %. De plus, pour les personnes qui, dans ce nouveau système, bénéficieraient d'une pension trop faible, une pension minimale différentielle est créée, sous condition de ressources, à partir de 65 ans ; cette pension minimale, extérieure au système de retraite, est totalement financée par l'impôt.

Le nouveau système, strictement contributif, mime de près un régime par capitalisation : il ne donne pas de garantie sur le niveau des pensions (il existe bien un âge légal de départ, mais il n'est pas connecté à un droit de percevoir, sous condition, une retraite dite complète, concept qui n'existe pas dans le système) car il appartient à chaque salarié d'arbitrer entre son âge de départ et le niveau de sa pension. Le montant des droits dépend du capital virtuel accumulé par chaque actif (provenant de ses cotisations) ; ce « capital » est actualisé chaque année avec le taux de croissance des revenus d'activité de l'ensemble des salariés. Ce capital virtuel est converti en pension en le divisant par un coefficient, dit de conversion, dépendant de l'espérance de vie à l'âge du départ en retraite ; le montant des pensions ainsi déterminé est indexé chaque année sur la part du taux de croissance des revenus d'activité qui dépassent le trend de moyen terme (évaluée à 1,6 %). Un tel mécanisme ne permettant pas d'atteindre systématiquement l'équilibre financier, en 2000, un mécanisme complémentaire d'équilibrage automatique a été instauré : les droits à pension sont réduits dès que la masse des cotisations actuelles et futures (les actifs du régime) ne couvre plus la masse des pensions actuelles et futures (les engagements du régime), ce qui sera le cas en 2010 et devrait entraîner une minoration des retraites et des droits acquis de 4 % ; il est probable que le gouvernement décidera, comme l'a fait le gouvernement allemand, de ne pas appliquer ce mécanisme de rééquilibrage automatique.