

RETRAITES : POUR UN SYSTEME DE COMPTES INDIVIDUELS DE COTISATIONS

Propositions pour une refonte générale
des régimes de retraites en France

Antoine Bozio ¹

Thomas Piketty ²

7 avril 2008

Les propositions contenues dans cette étude n'engagent que leurs auteurs, et en aucun cas les institutions auxquelles ils appartiennent. Tous les commentaires et toutes les réactions sont les bienvenus.

¹ Chercheur à l'Institute for Fiscal Studies, Londres. Email : antoine_b@ifs.org.uk

² Directeur d'études à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Professeur à l'Ecole d'Economie de Paris. Email : piketty@ens.fr

Résumé

Le système de retraite français est extrêmement complexe, par le nombre de régimes qu'il comporte et par les règles déterminant les pensions. Ce manque de lisibilité accroît l'incertitude qui entoure aujourd'hui la soutenabilité du système, alors même que l'objectif premier d'un système public et obligatoire de retraite par répartition est d'offrir des garanties que les marchés financiers ne peuvent pas offrir. Les salariés ont toutes les peines du monde à évaluer le montant de leurs droits à la retraite, ce qui les conduit souvent à considérer les cotisations retraite comme des impôts et non comme des droits à un revenu différé. Le système actuel est en outre peu adapté à la mobilité croissante des travailleurs.

Cette étude a pour objectif de contribuer aux débats à venir en proposant une refonte générale des régimes de pensions et leur remplacement par un système public et obligatoire, fondé sur des comptes individuels de cotisations et financé par répartition. Ce nouveau système, sur le modèle de la réforme mise en place en Suède entre 1994 et 2008, a l'avantage de mieux prendre en compte les carrières longues, de s'adapter à l'augmentation et aux inégalités d'espérance de vie, de permettre des retraites progressives et d'offrir des garanties solides à long terme sur le niveau des retraites, et ce pour l'ensemble des générations, y compris les plus jeunes. Contrairement à une idée reçue, les comptes individuels sont globalement plus favorables aux carrières salariales modestes et aux petites retraites.

Les questions de la transition vers le nouveau système sont finalement discutées : quel plafond choisir ? Comment rapprocher le secteur public et le secteur privé ? Comment envisager les mesures financières transitoires d'une telle réforme ? Pour chacune de ces questions, cette note vise à souligner qu'aucun des obstacles n'est insurmontable pourvu que la volonté politique de préserver un système public par répartition existe. Il existe de nombreux points qui méritent d'être discutés en détail et débattus démocratiquement. Cette note n'entend pas être une proposition finale mais l'amorce d'un débat sur l'avenir à long terme de notre système public d'assurance vieillesse par répartition.

Sommaire

Introduction : pour une refonte générale de notre système de retraites.....	7
1^{ERE} PARTIE : DESCRIPTION DU NOUVEAU SYSTEME PROPOSE	13
1.1. Le taux de cotisation retraite	13
1.2. Le taux de rendement appliqué aux cotisations passées.....	14
1.3. Sur la notion de taux de rendement « garanti »	15
1.4. Les conditions de liquidation du capital retraite.....	19
2^{EME} PARTIE : LES AVANTAGES PAR RAPPORT AU SYSTEME ACTUEL	23
2.1. Une meilleure reconnaissance des carrières longues.....	25
2.2. Une meilleure prise en compte de l'inégalité des espérances de vie.....	30
2.3. Une meilleure reconnaissance des carrières salariales modestes.....	32
2.4. Une clarification du système de minimum vieillesse	35
2.5. Une clarification de la structure de notre protection sociale.....	37
2.6. Ce que la réforme proposée ne résout pas.....	39
3^{EME} PARTIE : LA TRANSITION DU SYSTEME ACTUEL AU NOUVEAU SYSTEME	41
3.1. La question du plafond et de la retraite des super-cadres	42
3.2. La question de l'alignement public/privé et de la compensation salariale	45
3.3. La question de la transition institutionnelle.....	49
3.4. La question du déficit courant et des mesures financières transitoires	50
ANNEXES	55
Annexe 1 : L'équilibre financier d'un système de retraites fondé sur des comptes individuels de cotisations	55
Annexe 2 : Simulations du niveau des pensions dans le cadre du système de comptes individuels de cotisations.....	65
Annexe 3 : Les taux de cotisation retraite dans le système actuel.....	68

Introduction : pour une refonte générale de notre système de retraites

Personne ne comprend rien à notre système de retraites. Conséquence de l'empilement des régimes et de modes de calculs complexes, mais aussi du fait que l'on a trop souvent cherché à utiliser les retraites pour résoudre des problèmes qui seraient mieux traités par d'autres outils, personne ne sait exactement quels seront ses droits à la retraite.

Empilement des régimes, tout d'abord. **Chaque retraité touche en moyenne des pensions provenant de 2,3 régimes différents.** Même les salariés qui ont fait toute leur carrière dans le privé doivent cumuler la pension du régime de base (Cnav) avec celles des régimes complémentaires des cadres et des non-cadres (Agirc, Arcco). Les règles déterminant le montant de la pension sont excessivement complexes pour chaque régime pris isolément (elles dépendent de multiples paramètres : nombre d'années cotisées, montant des cotisations versées, du salaire de référence, âge de départ à la retraite, maintien d'une activité partielle, etc.), et sont en outre totalement différentes pour le régime de base et les régimes complémentaires. Connaître avec précision la pension globale qui sera effectivement versée relève alors d'une gageure, y compris pour ces cas relativement « simples ». **Quant aux travailleurs qui ont le mauvais goût d'être 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 passent une partie de leur vie à l'étranger, le degré d'empilement des régimes et de complexité des règles est tel que le niveau de leurs droits à la retraite est tout simplement imprévisible.** Et il ne s'agit pas simplement de complexité calculatoire : dans de nombreux cas, ces « poly-pensionnés » et autres travailleurs aux carrières complexes (mais de plus en plus courantes) verront des périodes entières d'activité et de cotisations perdues pour le calcul de leur retraite (par exemple les salariés ayant passé moins de 15 ans dans la fonction publique n'obtiennent aucun droit dans le régime des fonctionnaires). **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 sont difficiles à**

prévoir pour tous les salariés, et deviennent encore plus incertains dès lors que l'on s'aventure à changer de statut.³

La seconde source de complexité provient du fait que l'on a trop souvent cherché à utiliser les pensions pour résoudre des problèmes réels (par exemple, salaires jugés trop faibles ou conditions de travail particulièrement difficiles pour certaines professions ou secteurs d'activité), mais qui ne relèvent pas à strictement parler du système de retraites. Quelles qu'aient été les justifications initiales pour 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 peu lisible pour le citoyen. Ce système où chacun suspecte les autres de mieux tirer parti que lui-même des avantages en vigueur finit par miner le consensus démocratique autour de la retraite, de même que l'accumulation de niches fiscales de toutes natures 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 perverse qu'elle permet souvent de se dispenser de mener les politiques 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 permettant une meilleure conciliation avec la vie professionnelle, etc. Le cas du régime spécial que les parlementaires se votent à eux-mêmes est également symptomatique de cette perversion : si l'on considère que le statut de l'élu n'est matériellement pas suffisamment attractif en France (justification souvent évoquée pour l'existence de ce régime), alors il existe

³ Il ne s'agit pas ici de remettre en cause la réalité des efforts réalisés ces dernières années par les caisses de retraites 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 mettre à jour un site internet commun d'information sur la législation en vigueur ou le site de législation de la Cnav (<http://www.legislation.cnnav.fr/>) qui rassemble l'ensemble des informations sur les barèmes et le droit du système de retraite du régime général). Le Conseil d'orientation des retraites (COR, <http://www.cor-retraites.fr/>) a aussi joué un rôle remarquable pour le débat public sur les retraites avec ses rapports et ses très pédagogiques « notes pour le débat ». Simplement, ces efforts se heurtent à des difficultés structurelles (multiplicité des régimes et des modes de calculs), que seules une refonte générale et une unification des régimes pourraient véritablement surmonter.

pour le revaloriser des outils beaucoup plus appropriés et transparents (par exemple, augmenter l'indemnité parlementaire) que l'octroi dans des conditions opaques de pensions nettement plus favorables que celles de droit commun – mesure qui ne fait qu'alimenter le scepticisme général vis-à-vis du système de retraites (et, en prime, de la classe politique).

Dans un système dont la pérennité financière serait assurée, cette opacité des modes de calcul et ce manque de lisibilité des droits à la retraite constituerait en soit un motif largement suffisant pour une réforme profonde. Le temps moyen passé à la retraite atteint aujourd'hui la moitié de la durée de la vie active (en gros, 20 années de retraite contre 40 années de vie active) : il est inacceptable que les citoyens ne puissent pas connaître de façon simple et précise quels seront leurs droits et leurs moyens d'existence pour ces vingt années. D'autant plus que les masses en jeu sont considérables : les prestations retraites représentent aujourd'hui plus de 13% du PIB, soit près de 30% du total des prélèvements obligatoires (environ 45% du PIB). Cette incertitude sur les droits à la retraite conduit les salariés à considérer cette énorme masse de cotisations retraites comme des impôts comme les autres, et non comme une épargne obligatoire donnant droit à un revenu différé.

Si l'on ajoute à cela les menaces financières régulièrement brandies contre la pérennité même du système de retraite par répartition, alors cette opacité du mode de calcul des droits devient proprement intenable. Ces incertitudes financières sont certes liées à l'allongement de la durée de la vie, dont personne ne doute aujourd'hui de la réalité, et il n'entre pas dans notre propos de chercher à nier l'importance des mesures d'ajustement nécessaires – même si nous verrons que les prévisions à long terme sur l'ampleur des déséquilibres financiers sont relativement fragiles, comme le montrent les dernières révisions publiées par le COR.⁴ Simplement, il nous semble injustifié que la question des retraites soit presque exclusivement abordée sous l'angle de la réduction des déficits financiers à court terme, alors même que les droits à la retraite sont déjà ressentis comme imprévisibles. Nous considérons qu'il **est inacceptable d'envisager de nouvelles mesures de replâtrage et de rigueur financière sans commencer par clarifier**

⁴ Cf. Rapport COR 2007, « Retraites : 20 fiches d'actualisation pour le rendez-vous de 2008 » (cinquième rapport, novembre 2007, <http://www.cor-retraites.fr/article321.html>).

fondamentalement les droits à la retraite des générations à venir, ce qui exige une refonte générale de l'ensemble du système. En particulier, dans un contexte où la dette publique laissée aux générations futures est déjà considérable, où « les caisses de l'Etat sont vides » (après que les mesures du paquet fiscal 2007 se sont soigneusement employées à les vider), il serait irresponsable que les rendez-vous de 2008-2013 sur les retraites se réduisent à un nouvel exercice de colmatage des déficits (nouvelles hausses de prélèvements : cotisations, CSG, CRDS ou taxes diverses, pour financer les retraites courantes, alors que le fonds de réserve des retraites – FRR – demeure désespérément vide ; nouvelles baisses des pensions : passage de 40 à 41 puis 42 annuités pour une retraite à taux plein), sans véritable clarification des droits des générations futures.

Cette étude a pour objectif de contribuer aux débats à venir en proposant une refonte générale de l'ensemble des régimes de pensions et leur remplacement par un système unifié fondé sur des comptes individuels de cotisations.⁵ Cette réforme, qui s'inspire de celle adoptée en Suède en 1994 et mis en place progressivement entre 1998 et 2014⁶, est simple à décrire : les travailleurs accumulent tout au long de leur carrière professionnelle leurs cotisations retraites (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'Etat. 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

⁵ Un système de comptes individuels de cotisation est proche du concept de système par points, dont il reprend le principe de contributivité, mais avec des caractéristiques qui facilitent d'avantage la transparence de sa gestion de long terme. Il est parfois aussi appelé *système de comptes notionnels* car le principe du financement par répartition est maintenu. Le système est décrit en détail plus loin dans cette note. 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 Robert Holzmann et Edward Palmer « Pension Reform : Issues and Prospect for Non-Financial Defined Contribution », [World Bank 2006](#). L'ouvrage rassemble les vues de multiples experts et l'expérience des différents pays qui ont introduit ce système de comptes notionnels.

⁶ Le système que nous proposons ne correspond pas point par point au système mis en place en Suède. L'existence d'un large fond de réserve dans l'ancien système suédois rendait les mesures financières transitoires (évoquées à la partie 3.3 de cette note) moins nécessaires. Par ailleurs, nous ne reprenons pas les comptes individuels en capitalisation mis en place en Suède sur une petite partie des cotisations retraites (2,5%), l'expérience suédoise en ce domaine n'ayant pas été couronnée d'autant de succès que pour les comptes individuels de cotisation.

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'année 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 démontre que, contrairement à une idée reçue, le système de comptes individuels tend à avantager les salariés les plus défavorisés. En particulier, les carrières longues seront enfin mieux valorisées. Le rendement appliqué aux cotisations, étant cumulatif, 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 enfin d'envisager la correction des inégalités d'espérance de vie, autre facteur de redistribution à l'envers dans le système actuel. Plus globalement, cette réforme permet 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, etc.) est renforcée. Les citoyens percevront alors clairement que les cotisations retraites ne constituent pas un prélèvement obligatoire comme les autres mais bien une épargne obligatoire dont le rendement est garanti par l'Etat sur le très long terme.

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 entre 10 et 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 confondues. De nombreux points de détail méritent certes d'être débattus démocratiquement, mais pourvu qu'existe la volonté politique de préserver notre système public en répartition aucune de ces difficultés ne doivent être des obstacles à mise en place de cette réforme. Avant tout, **cette étude tente de montrer qu'un système de comptes individuels de cotisations permet de dépasser les logiques purement financières et de dessiner une sortie par le haut de la crise actuelle des régimes de retraites, en mettant en place un système démocratiquement plus transparent, financièrement plus solide, et socialement plus juste.**

1^{ère} partie : Description du nouveau système proposé

Le principe général du système proposé est simple. Il peut être illustré avec l'exemple d'un salarié né en 1985, commençant à travailler à 25 ans (en 2010) et partant à la retraite à 65 ans (en 2050) (cf. encadré 1).

Les travailleurs accumulent tout au long de leur carrière professionnelle les cotisations retraites (versées par eux et leurs employeurs) sur un compte individuel. Les cotisations passées sont revalorisées chaque année non seulement en fonction de l'inflation, mais également en appliquant un rendement réel (en plus de l'inflation) garanti par l'Etat. Au terme de sa vie active, le travailleur a ainsi accumulé un certain capital retraite, qui mesure l'ampleur de ses droits à la retraite. Les trois paramètres clés du système sont donc **le taux de cotisation**, **le taux de rendement** garanti par l'Etat, et les **conditions de liquidation** du capital retraite.

1.1. Le taux de cotisation retraite

Dans le système proposé, le **taux de cotisation** est supposé fixe et égal à 25% du salaire brut. Pour les salariés, ce taux global de cotisation retraite correspond à la somme des cotisations salariales (déduites du salaire brut versées au salarié) et des cotisations patronales (acquittées par l'employeur en sus du salaire brut).⁷ Le taux global proposé de 25% du salaire brut correspond aux taux de cotisations retraites actuellement appliqués dans le secteur privé (environ 10% pour la part salariale et 15% pour la part patronale).⁸ L'avantage de conserver le même taux dans le nouveau système est double. D'une part, cela permet de financer les retraites du régime actuel pendant la phase de transition entre les deux systèmes, sans spolier aucune génération. D'autre part, cela signifie que le nouveau système de retraites a

⁷ La question du plafond de salaire brut applicable pour ces cotisations sera examinée dans la 3^{ème} partie, section 3.1 (nous proposons un plafond fixé à deux fois le salaire brut moyen, mais un plafond plus élevé pourrait être fixé, sans conséquence sur les questions examinées ici).

⁸ Pour un rappel des taux exacts appliqués actuellement, cf. annexe 3. Le taux global arrondi de 25% proposé ici a été retenu pour simplifier l'exposition. La distinction entre cotisations salariales et patronales, si elle peut être pertinente pour l'analyse de court et moyen terme (dans le court terme, pour un salaire brut inchangé, une hausse de cotisation patronale conduit à une hausse du coût total payé par l'entreprise, alors qu'une hausse de cotisation salariale conduit à une baisse du salaire net touché par le salarié), ne l'est guère dans le long terme compte tenu de l'ajustement du salaire brut (de fait, la part de la rémunération du travail – toutes cotisations incluses – dans la valeur ajoutée est approximativement la même dans tous les pays et à toutes les époques, en dépit de variations considérables dans les taux de cotisations patronales et salariales). C'est pourquoi dans le cadre de cette étude nous nous concentrerons sur le taux global de cotisation retraite.

la même « générosité » globale que l'ancien système, dans le sens où la fraction des richesses produites par les actifs que la société décide collectivement de consacrer au financement de la retraite par répartition (fraction mesurée par le taux global de cotisation) demeure inchangé.⁹ Dans le nouveau système proposé, ce même taux de cotisation global de 25% s'applique à la fois aux salariés du secteur privé et aux fonctionnaires, avec la même répartition entre la part salariale et la part patronale.¹⁰ Ce même taux de 25% s'applique également aux travailleurs non salariés (dans ce cas il existe non pas une part salariale et une part patronale, mais un taux unique de 25% applicable au revenu brut d'activité non-salariée).

1.2. Le taux de rendement appliqué aux cotisations passées

Le **taux de rendement** garanti par l'Etat et applicable pour revaloriser les cotisations passées constitue le second paramètre essentiel du système. Nos évaluations, fondées sur les dernières prévisions démographiques et économiques disponibles, nous conduisent à proposer un rendement réel de 2% par an (en plus de l'inflation, soit par exemple 4% de rendement si l'inflation atteint 2%). Des évaluations plus détaillées devront préciser cette valeur exacte, mais les prévisions disponibles comme les expériences internationales suggèrent que le rendement réel appliqué ne déviara guère de cette cible de 2%, avec un intervalle de confiance compris entre 1,8% et 2,2%.¹¹ La raison pour laquelle l'Etat peut s'engager aussi précisément sur un rendement réel à long terme tient au fait que le nouveau système proposé reste et demeure un système de retraite par répartition. Autrement dit, le capital retraite versé

⁹ La générosité globale du système français de retraite peut se mesurer alternativement par le taux global de cotisation (25% du salaire brut) ou par le poids des dépenses de retraite (13% du PIB). Le système français est sensiblement plus généreux que le système suédois de comptes individuels, qui se caractérise par un taux global de cotisation de 16% (avec toutefois une cotisation supplémentaire de 6% alimentant des comptes capitalisés), et un poids des retraites égal à 9% du PIB.

¹⁰ Actuellement il n'existe pas à proprement parler de cotisation patronale dans le secteur public : le budget de l'Etat complète les cotisations salariales des fonctionnaires (7,85% du salaire brut) de façon à pouvoir payer les retraites courantes des fonctionnaires (en pratique ce complément équivaut à une cotisation patronale d'environ 55% de la masse salariale brute de la fonction publique ; cf. annexe 3). Pendant la phase transitoire il est inévitable que l'Etat continue d'acquitter une cotisation supérieure à celle du secteur privé (afin d'apurer les comptes du régime actuel), la solution proposée consistant à réduire progressivement cette cotisation au niveau du secteur privé. Cette question délicate de l'intégration public/privé et de la compensation salariale pour les fonctionnaires est examinée plus précisément dans la 3^{ème} partie, section 3.2.

¹¹ Le taux de rendement garanti dans le cadre du système suédois est de 1,6% (en plus de l'inflation), soit un niveau légèrement plus faible que celui proposé ici pour la France, ce qui semble s'expliquer à la fois par un moins grand dynamisme démographique en Suède et par des prévisions de croissance salariale particulièrement prudentes.

en 2050 aux salariés partant à la retraite sera financé à partir des cotisations pesant sur les actifs de 2050.

Les cotisations courantes progressant par définition au même rythme que la masse salariale, cela signifie que l'Etat peut garantir aux cotisations passées un taux de rendement annuel égal au taux de croissance moyen de la masse salariale, autrement dit un taux de rendement égal à la somme du taux de croissance de la population active occupée et du taux de croissance réel de salaire brut moyen (en plus de l'inflation).

D'après les prévisions démographiques de l'INSEE, reprises par le COR dans son rapport publié en novembre 2007, la population active devrait rester extrêmement stable autour de 28 millions d'actifs en France entre 2008 et 2050,¹² avec toutefois une légère progression de la population active occupée (de 25,5 millions à 27 millions), compte tenu des prévisions de baisse du chômage (de 8%-9% actuellement à 4,5% à compter de 2015 dans le scénario central du COR).¹³ Au total, cela correspond à un taux de croissance démographique de la population active faible mais positif d'environ 0,1%-0,2% par an entre 2008 et 2050. Quand au salaire brut moyen, dont toutes les expériences passées françaises et étrangères montrent qu'il progresse dans le long terme au même rythme que la productivité (la production par actif occupé), le rythme de croissance réel généralement retenu pour la période 2008-2050 est de 1,8%-1,9% par an (en plus de l'inflation),¹⁴ soit un rythme équivalent à celui observé au cours des deux dernières décennies, mais sensiblement inférieur au rythme moyen du dernier demi-siècle. Au total, le taux de rendement garanti par l'Etat pour revaloriser les cotisations passées dans le nouveau système proposé s'établit donc pour le demi-siècle à venir à environ 2%.

1.3. Sur la notion de taux de rendement « garanti »

Il est utile de préciser ici ce qu'il faut entendre par « taux de rendement garanti » dans le cadre d'un système de retraites fondé sur des comptes individuels de cotisations. Par définition, l'Etat ne peut garantir que ce dont il dispose : en cas d'effondrement de la production dans les décennies qui viennent (guerres,

¹² Cf. annexe 1, graphique 3.

¹³ Sur Rapport COR 2007, p.50.

¹⁴ Par exemple le dernier rapport du COR retient dans son scénario central une croissance réelle de la productivité de 1,8%, avec des variantes comprises entre 1,5% et 2,5%.

catastrophes majeures,...), l'Etat serait évidemment bien incapable de garantir un rendement réel de 2% aux retraités, pas plus d'ailleurs qu'aucun système de retraites. Pour prendre un scénario moins extrême, si le rythme de croissance du salaire réel au cours des décennies à venir s'abaisse structurellement, passant par exemple de 2% à 1% par an, il est bien évident que l'Etat ne pourra appliquer aux cotisations passées qu'un rendement de 1% et non de 2% - ce qui n'aurait d'ailleurs rien de scandaleux : si le pouvoir d'achat des salariés ne progresse que de 1% par an, il n'y a pas de raison que celui des retraités progresse deux fois plus vite. Dans le cadre du nouveau système proposé, la seule garantie que l'Etat peut véritablement apporter, et que nous proposons de mettre en place, est la suivante : l'Etat s'engage à revaloriser les cotisations passées en appliquant le taux de croissance observé de la masse salariale brute entre l'année où les cotisations ont été versées et l'année de liquidation du capital retraite. Par exemple, dans le cas d'une liquidation en 2050, l'Etat s'engage à appliquer aux cotisations de 2010 le taux de croissance annuel moyen de la masse salariale brute entre 2010 et 2050, à appliquer aux cotisations de 2011 le taux de croissance annuel moyen de la masse salariale brute entre 2011 et 2050, et ainsi de suite.¹⁵

Encadré 1 : Comment fonctionne le système de comptes individuels ?

Le système est extrêmement simple et peut être entièrement décrit par quelques paramètres seulement. Prenons l'exemple d'un salarié né en 1985, commençant à travailler à 25 ans (en 2010), et partant à la retraite à 65 ans (en 2050), travaillant pendant 40 ans à un salaire brut mensuel de 2 000€.

Le taux global de cotisation retraite est fixé à 25% (part salariale + part patronale). Les cotisations versées sur le compte du salarié sont donc de 500€ par mois, soit 6 000€ par an, soit au total 240 000€ au cours de ses 40 années de travail.

L'Etat garantit à ces cotisations un rendement réel de 2% par an (en plus de l'inflation), sur la base du taux de croissance observé de la masse salariale de l'économie. Par conséquent, 1€ de cotisation versée en 2010 vaut 2,21€ en 2050, 1€ de cotisation

¹⁵ Afin de ne pas rigidifier excessivement le système, la meilleure solution est sans doute que les taux de rendements prévisionnels soient révisés et annoncés chaque année. En pratique, s'agissant de taux cumulés sur plusieurs décennies, ces taux prévisionnels varieront très peu d'une année sur l'autre. Par exemple, si le taux de rendement annuel moyen applicable en 2050 aux cotisations de 2010 devait finalement être réduit de 2% à 1-1,5% (ce qui correspondrait à une très forte réduction de la croissance), un tel événement serait largement prévu dès 2020-2030, et l'ampleur de la baisse serait connue avec une quasi certitude dès 2030-2040.

versée en 2020 vaut 1,81€ en 2050, etc. Le système fonctionne en répartition (les cotisations courantes financent toujours les pensions courantes) mais un lien clair et direct est établi entre les cotisations et le niveau des pensions. Le compte de cotisation retraite est libellé en euros mais il n'est pas placé sur les marchés financiers : il s'agit d'une mesure des droits à la retraite que l'Etat s'engage à honorer sur le très long terme, sur la base des cotisations des générations futures. C'est pourquoi le rendement garanti est le taux de croissance de la masse salariale..

Au total, la valeur du capital retraite ainsi accumulé par le salarié est de 377 000€ en 2050. Supposons que l'espérance de vie de ce salarié en 2050 soit de 20 années, et qu'il cesse toute activité professionnelle à cette date. Il peut alors choisir de liquider son capital retraite en une pension fixe de 1 540€ par mois,¹⁶ soit un taux de remplacement de 77% par rapport à son salaire brut de 2 000€.

Ce taux de remplacement est comparable au taux de 75% correspondant aux retraites à taux plein dans le système actuel. Par rapport au système actuel, le système par points apporte toutefois plusieurs avantages à ce salarié :

- (a) Le salarié comprend ses droits et est mieux à même de considérer ses cotisations retraites comme des droits à un revenu différé (une épargne obligatoire).
- (b) Le salarié conserve exactement le même capital de cotisations et les mêmes droits à la retraite quels que soient les aléas de sa carrière professionnelle ou ses changements de statut : public/privé, salarié/non-salarié, cadre/non-cadre, France/étranger, etc.
- (b) Le salarié dispose d'une grande liberté pour liquider son capital retraites en toute sécurité : par exemple, s'il conserve une activité partielle après 2050, il peut choisir de toucher une pension plus réduite pendant quelques années pour préserver son capital retraite pour la suite, éventuellement complété par de nouvelles cotisations.

Cette garantie apportée par l'Etat est par nature imparfaite, mais elle est la meilleure que puisse apporter un système de retraite. En particulier, les droits individuels sont nettement mieux définis et garantis dans le nouveau système proposé que dans l'actuel système de retraite par répartition, qui est également indexé sur la croissance de la masse salariale (comme tout système par répartition), mais dans lequel les salariés n'ont aucune idée des multiples règles et paramètres (durée de cotisation requise, taux de remplacement, décote/surcote, etc.) qui leur seront appliquées en 2050 (sans compter que les règles actuellement en vigueur sont incompréhensibles). Dans le nouveau système par répartition proposé, si l'on

¹⁶ 1 540€ x 12 mois x 20 années = 377 000€.

applique la règle décrite plus haut sur les taux de rendement, alors le système sera par construction équilibré en tout point du temps (dans le sens où le capital retraite à liquider sera chaque année égal aux cotisations versées), pour peu que le rythme de croissance démographique et économique soit stable dans le temps.¹⁷

Surtout, le système proposé apporte la même flexibilité mais de bien meilleures garanties que ne le ferait un système fondé sur la capitalisation. A titre de comparaison, le taux de rendement réel de 2% par an garanti pour le nouveau système pour la période 2010-2050 (compte tenu des dernières prévisions démographiques et économiques) est comparable au taux d'intérêt réel (en plus de plus l'inflation) moyen appliqué sur les marchés financiers pour les placements obligataires en France sur la période 1950-2000, soit 1,9%, qui est lui-même inférieur au taux de croissance réel moyen de la productivité de 2,6% observé sur la même période.¹⁸ La comparaison serait encore plus favorable à la productivité si l'on élargissait la période d'observation : sur l'ensemble de la période 1900-2000, le taux d'intérêt réel moyen était négatif (-1,8%). Autrement dit, un système par répartition fondé sur des comptes individuels de cotisations aurait apporté historiquement un meilleur rendement moyen que les rendements financiers observés. Surtout, le taux de croissance de la masse salariale est nettement moins volatile que les taux de rendements financiers : la démographie est par nature très peu volatile, et sur la période 1950-2000 l'écart-type du taux de croissance de la productivité est 2,5 fois plus faible que l'écart-type du taux d'intérêt réel (rapportés à leur moyenne).¹⁹ Le rendement financier moyen observé sur les placements en actions est certes nettement plus élevé (9,1% par an en moyenne en France sur la période 1950-2000, en prenant en compte à la fois les dividendes et les plus-values), mais il est

¹⁷ Les conditions de l'équilibre financier du système de comptes individuels proposé dans cette étude sont analysées de façon plus détaillée dans l'annexe 1. Si la croissance démographique ou économique n'est pas stationnaire, par exemple s'il existe un choc soudain et temporaire de naissances ou de migrants (si bien que la population active est momentanément plus élevée, ce qui correspond à une « bosse démographique ») ou un choc soudain et temporaire de productivité (ce qui correspond à une « bosse salariale »), alors le système de comptes individuels devra faire des réserves pour les périodes suivantes.

¹⁸ Cf. les données rassemblées par Robert J. Barro, « Rare Disasters and Assets Markets During the Twentieth Century », *Quarterly Journal of Economics* 1997.

¹⁹ Sur la période 1950-2000, moyenne de 1,9% et écart-type de 2,9% pour le taux d'intérêt réel ; moyenne de 2,6% et écart-type de 1,7% pour le taux de croissance de la productivité. Cf. Barro QJE 1997.

extrêmement volatile (écart-type annuel de 25,4% sur la période 1950-2000),²⁰ ce qui signifie que le risque de perte en capital est considérable.²¹ Ces faits sont bien connus, mais ils sont essentiels et méritent d'être rappelés : pour transférer des revenus plusieurs décennies plus loin dans l'avenir, le principe de répartition (indexation sur la masse salariale et la production) apporte des garanties bien supérieures au principe de capitalisation (indexation sur les marchés financiers). L'avantage du système proposé ici est qu'il concilie la garantie de rendement apportée par la répartition avec la lisibilité et la flexibilité apportée par les comptes individuels.²²

1.4. Les conditions de liquidation du capital retraite

Après le taux de cotisation et le taux de rendement, le troisième paramètre clé du nouveau système de retraites proposé concerne les **conditions de liquidation du capital retraite**. Dans l'absolu, on pourrait imaginer une totale liberté dans le cadre du système proposé : chacun pourrait être libre de liquider son capital de cotisations à l'âge où il le souhaite (en particulier, avant ou après 60 ans), et chacun pourrait choisir une sortie en capital (versement immédiat du capital accumulé) ou une sortie en pension viagère (pension versée mensuellement jusqu'au décès, et calculée en fonction des tables de mortalité), ou toute autre combinaison entre les deux. Dans le même esprit, on pourrait même imaginer une certaine liberté individuelle dans le choix du taux de cotisation. Dans cette perspective l'objectif du système de retraite serait simplement de proposer à ceux qui le souhaitent un mécanisme d'épargne longue garantie par l'Etat.

²⁰ Cf. Barro QJE 1997. Sur la période 1900-2000, le rendement moyen des actions était de 7,0% (écart-type de 27,7%). Il est à noter que ces écarts types correspondent à des portefeuilles en actions et obligations parfaitement diversifiés (par exemple un épargnant plaçant ses économies en actions de quelques entreprises particulières ferait face à des écarts types bien supérieurs).

²¹ L'intéressant article de Barro démontre d'ailleurs que pour une aversion au risque réaliste des épargnants, cette plus grande volatilité des placements en actions (en particulier le risque de chocs majeurs sur quelques années, comme pendant les années 1930 et les deux guerres mondiales au XXème siècle) suffit à expliquer l'« equity premium puzzle », c'est-à-dire le fort écart de rendement moyen avec les placements en obligations.

²² Une autre raison de maintenir le système par répartition est évidemment que toute transition vers un système par capitalisation comporte une transition extrêmement coûteuse puisqu'il faut à la fois honorer les droits de retraite acquis par les générations précédentes et laisser les jeunes générations se constituer une épargne retraite suffisante.

Cette perspective n'est pas celle que nous retenons : toutes les expériences françaises et internationales suggèrent que les décisions d'épargne individuelle sur des périodes aussi longues peuvent être extrêmement incohérentes (certains épargnant trop, et beaucoup d'autres trop peu), et que la mission d'un système de retraite par répartition est non seulement de pallier aux déficiences des marchés financiers, mais également de pallier l'imprévoyance des décisions d'épargne individuelle, en offrant un mécanisme d'épargne obligatoire garanti par l'Etat. Nous préconisons par conséquent la mise en place de règles relativement contraignantes, au moins dans un premier temps.

Pour ce qui concerne les conditions de liquidation du capital retraite, nous proposons de mettre en place l'obligation de liquidation du capital en pension viagère, et l'impossibilité de toute liquidation avant l'âge de 60 ans.²³ Concrètement, l'Etat publiera chaque année les espérances de vie moyennes prévisionnelles en fonction de l'âge et de l'année de naissance. Elles permettront de convertir le patrimoine retraites en rente viagère (cf. exemple décrit sur l'encadré 1).²⁴ Ces règles contraignantes laissent tout de même des marges de liberté importantes, en particulier celle de partir à tout âge à partir de 60 ans, en fonction du capital de cotisations accumulé et de l'espérance de vie prévisionnelle. Le système autorise également tous les cumuls emploi-retraite : une fois le capital retraite liquidé, rien n'interdit de travailler de nouveau et de le compléter. Afin de faciliter les retraits progressifs d'activité, nous proposons également d'autoriser la liquidation du capital retraite à un niveau inférieur au minimum vieillesse. Les règles précises devront être débattues et affinées, l'idée générale étant de donner au capital retraite individuel des garanties et des flexibilités comparables à celles associées à un capital épargné (par exemple un capital constitué dans le cadre d'un contrat d'assurance vie), pour

²³ Des exceptions pourront être établies pour permettre des liquidations avant 60 ans pour les personnes disposant d'un capital retraite suffisant, en particulier pour les personnes ayant commencé à travailler tôt (à l'image des règles permettant actuellement les départs à partir de 57 ans). A terme, une règle simple pourrait consister à autoriser toutes les liquidations donnant lieu à une pension viagère supérieure au minimum vieillesse. En Suède, il est interdit de liquider son capital retraite avant 61 ans afin d'éviter des départs avec des retraites trop faibles.

²⁴ En pratique, ces espérances de vie moyennes évoluent de façon relativement lente et prévisible dans le temps. Cet ajustement permanent des conditions de liquidation au fur et à mesure de l'augmentation de l'espérance de vie est toutefois une condition essentielle pour garantir la stabilité financière du système sans pénaliser l'une ou l'autre génération (dans la réforme italienne de 1992 cet aspect n'a pas été pris en compte et la stabilité du système n'a pas été assurée, laissant un goût amer aux assurés). Sur la possibilité d'appliquer des espérances de vie prévisionnelles variant suivant la catégorie sociale et la profession, cf. 2^{ème} partie section 2.2 infra.

peu que les assurés ne consomment pas leur capital retraite plus rapidement qu'une pension viagère liquidée à 60 ans. **L'objectif est que la retraite par répartition devienne véritablement le patrimoine de ceux qui n'ont pas de patrimoine.**

Pour ce qui concerne le taux de cotisation, il apparaît essentiel pour préserver l'équilibre du système d'adopter des règles extrêmement contraignantes, et en particulier d'interdire toute possibilité de cotiser au-dessous du taux global de 25% fixé initialement (cela remettrait gravement en cause les possibilités de financement des retraites courantes et mettrait à bas le contrat initial fondé sur le principe de répartition). Les sur-cotisations devront également être envisagées avec les plus extrêmes précautions. En particulier, toute augmentation collective du taux de cotisation devra donner lieu à des mises en réserves et à une capitalisation, afin de financer strictement les nouveaux droits acquis en fonction de ces nouvelles cotisations. Il en va de même pour des éventuelles sur-cotisations individuelles.²⁵

²⁵ Le rôle du Fonds de réserve des retraites pourrait être ainsi redéfini afin de permettre les mises en réserves (si des hausses de cotisation étaient décidées ou une nouvelle génération était plus importante que les précédentes) ou faciliter la transition vers le nouveau système (voir la partie 3.3).

2^{ème} partie : Les avantages par rapport au système actuel

Quels seront les gagnants, quels seront les perdants du passage du système actuel au système de comptes individuels de cotisations que nous proposons ? On peut répondre à cette question de plusieurs façons. Tout d'abord, compte tenu du fait que le taux de cotisation dans le nouveau système proposé est fixé au même niveau que le taux actuellement en vigueur (25% du salaire brut), la générosité globale du système de retraites demeure inchangée : les actifs dans leur ensemble consacrent la même proportion des richesses produites pour financer les retraites. Autrement dit, en moyenne sur tous les retraités, il n'y a ni gagnant ni perdant : par construction, les retraités actuels et futurs continuent de toucher la même retraite moyenne au cours de leur vie dans le nouveau système que dans l'ancien. Par contre, **tous les actifs et tous les retraités sont les gagnants du fait que le nouveau système leur apporte transparence démocratique et sécurisation des droits.**

Dans le nouveau système, chaque actif et chaque retraité reçoit un relevé annuel de son compte de cotisations,²⁶ et chacun peut comprendre très simplement comment sera calculée sa retraite, quels que soient ses éventuels changements de statuts (cf. encadré 1). Une comparaison rapide avec les règles actuellement en vigueur (pourtant simplifiées à l'extrême sur les encadrés 2 à 5... un exposé complet nécessiterait des centaines de pages de législation)²⁷ permet de constater l'ampleur des simplifications opérées par la réforme proposée. Même s'il est difficile de les évaluer avec précision, tout laisse à penser que les coûts associés au caractère incompréhensible et imprévisible du système actuel sont substantiels – d'abord des coûts subjectifs (sentiments de stress et d'insécurité liés au fait que l'on ne connaît pas ses droits futurs), mais également des coûts économiques directs :

- forte pénalisation de la mobilité professionnelle dans le système actuel (tout changement de statut, public/privé, salarié/non-salarié, cadre/non-cadre, France/étranger, entraîne un changement de régime et des modifications

²⁶ Un site Internet a été mis en place en Suède où les salariés peuvent consulter leur compte de cotisation et calculer exactement leur niveau de pension à tout moment selon leur âge de départ en retraite. On peut tout à fait imaginer un système similaire en France.

²⁷ Pour un exposé relativement complet de la législation actuelle et de son historique, voir la thèse de A. Bozio, *Réformes des retraites : estimations sur données françaises*, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (2006) pp. 17-102.

importantes et souvent imprévisibles des droits à la retraite), alors que **les comptes individuels garantissent une véritable « flex-sécurité » et une totale portabilité des droits en cas de changement de statut;**

- incertitude générale du système actuel entraînant une épargne de précaution (souvent mal placée) exceptionnellement forte en France, alors que **les comptes individuels stabilisent les anticipations et encouragent des stratégies plus adaptées d'épargne complémentaire à long terme.**

Encadré 2 : Comment fonctionne le régime actuel de retraites des fonctionnaires ?

Le régime actuel de retraite des fonctionnaires a un avantage : la formule de base permettant de calculer le montant des pensions est relativement facile à comprendre (surtout par comparaison aux régimes de privé !). Le régime repose en effet sur un principe simple de proportionnalité entre le nombre d'années cotisées et le taux de remplacement appliqué pour calculer la retraite.

Dans la fonction publique, chaque année de cotisation donne droit à un taux de remplacement de 1,875%. Autrement dit, 40 années de cotisations donnent droit à un taux de remplacement de 75% ($40 \times 1,875\% = 75\%$) ; 20 années de cotisations donnent droit à un taux de remplacement de 37,5% ; etc.²⁸

Le taux de remplacement s'applique au dernier salaire. Par exemple, un fonctionnaire partant à la retraite avec un dernier salaire de 2 000€ par mois aura une retraite de 1 500€ par mois s'il a 40 ans de cotisations ($75\% \text{ de } 2\,000\text{€} = 1\,500\text{€}$) ; 750€ par mois s'il a 20 ans de cotisations ; etc.

Ce système pose toutefois de nombreux problèmes :

(1) La simplicité du principe de proportionnalité n'est qu'apparente : en réalité le calcul du taux de remplacement est fortement compliqué par le système de décote/surcote, très difficile à comprendre pour les assurés et en même temps indispensable (cf. encadré 4). Avec les comptes individuels, l'ensemble du calcul de la retraite est parfaitement compréhensible.

(2) Le principe de proportionnalité connaît en outre de nombreuses exceptions : par exemple les durées de cotisations inférieures à 15 années n'ouvrent droit à aucune retraite dans le régime de la fonction publique, les années au-delà de 40 sont mal prises en compte,

²⁸ Avant la réforme de 2003 (passage de 37,5 à 40 annuités dans le public), chaque année de cotisations donnait droit à un taux de remplacement de 2% ($37,5 \times 2\% = 75\%$).

etc. Avec les comptes individuels, toutes les années de cotisations seront prises en compte de façon simple et équitable.

(3) L'utilisation du dernier salaire avantage les fonctionnaires connaissant de fortes progressions salariales en fin de carrière, au détriment des fonctionnaires connaissant des carrières modestes, dont les cotisations subventionnent *in fine* les retraites des premiers. Les comptes individuels prennent équitablement en compte toutes les années et mettent fin à cette injustice.

(4) Enfin, le lien entre la retraite obtenue et les cotisations versées est tout sauf transparent : afin de financer les retraites des fonctionnaires, l'Etat doit chaque année compléter la cotisation salariale de 7,85% par une cotisation patronale implicite actuellement égale à 55,7% des salaires bruts. Cette très forte « cotisation cachée » correspond au fait que le régime de pension des fonctionnaires est globalement plus généreux que celui du privé, afin de compenser pour des salaires plus faibles. Dans le système de comptes individuels, le taux global de cotisation sera fixé à 25% dans le public comme dans le privé, ce qui permettra à l'Etat de sortir de la logique de « compensation par la retraite » et de mener dans la fonction publique une politique salariale plus dynamique et valorisant mieux les talents et les qualifications par des rémunérations directes plus élevées.

Mais il importe de répondre également d'une autre façon à la question des gagnants et des perdants : pour un taux global de cotisations retraites inchangé (et donc pour des prestations retraites inchangées), et si l'on met de côté les gains liés à la simplification des règles, qui seront les gagnants et les perdants du passage du système actuel au nouveau système ? Il est d'autant plus important de répondre à cette question que, **contrairement à une idée reçue, le système de comptes individuels tend à avantager les salariés les plus défavorisés.**

Par rapport au système actuel, la principale différence introduite par la réforme proposée est en effet que toutes les années de cotisations comptent. Or ceci tend à avantager les salariés défavorisés, pour plusieurs raisons qu'il convient d'explicitier.

2.1. Une meilleure reconnaissance des carrières longues

Tout d'abord, **les carrières longues ont toujours été les grandes perdantes du système actuel, et seront enfin pleinement reconnues avec les comptes individuels.** En particulier, les salariés commençant à travailler jeunes n'ont jamais pu bénéficier dans le système actuel d'une pleine prise en compte de leur longue

(parfois très longue) durée de cotisation. Par exemple, les salariés ayant commencé à travailler à 15 ou 16 ans ont dû depuis toujours attendre l'âge de 60 ans pour pouvoir partir à la retraite, avec souvent 42, 43 voire 45 années de cotisations, sans pour autant pouvoir bénéficier en quoi que ce soit du fait qu'ils avaient cotisés nettement plus longtemps que la durée minimale pour une retraite à plein taux (37,5 années jusqu'en 1993, 40 années depuis 1993), et souvent nettement plus longtemps que les salariés ayant eu la chance de bénéficier d'une formation initiale plus longue et de commencer à travailler moins jeunes. Cette injustice majeure, créée par la double condition d'âge minimum de départ à la retraite et de durée minimale pour une retraite à plein taux, implique que depuis des décennies des années entières de travail et de cotisation de salariés modestes ont été perdues : en moyenne, ce sont les cotisations des personnes ayant commencé à travailler à 15-18 ans qui ont financé les retraites des personnes ayant commencé à travailler à 22-25 ans ! Il s'agit là d'une des principales redistributions à l'envers du système actuel (des plus modestes vers les moins modestes), souvent peu perçue.

Encadré 3 : Comment fonctionne le régime actuel de retraites du privé ?

Le régime actuel de retraites des salariés du secteur privé repose sur des formules encore plus complexes que le régime des fonctionnaires. Le calcul du montant des retraites obéit certes dans ses grandes lignes au même principe général de proportionnalité entre nombre d'années de cotisées et taux de remplacement. Dans le privé comme dans le public, une retraite à plein taux correspond à un taux de remplacement de 75% appliqué à un salaire de référence, la durée de cotisations pour obtenir ce taux est de 40 années, et le taux effectivement appliqué est déterminé proportionnellement au nombre d'années effectivement cotisées.

Deux facteurs conduisent toutefois à dissimuler ce principe de proportionnalité derrière une complexité calculatoire significative:²⁹

(1) Le taux de remplacement cible de 75% n'est jamais affiché en tant que tel : il ne peut être obtenu qu'en cumulant la retraite de base du régime Cnav (qui apporte un taux de

²⁹ La présentation de cet encadré est une extrême simplification du système. On renvoie à la thèse de A. Bozio (opus cité supra, 2006) pour plus de détails.

remplacement maximal de 50%) et la retraite complémentaire des régimes Arrco/Agirc (qui apporte un complément de 25%).³⁰

(2) Les formules permettant de passer du nombre d'années cotisées au taux de remplacement sont beaucoup plus complexes que dans le public (un pourcentage fixe par année cotisée), et totalement différentes pour la retraite de base, qui fait apparaître de multiples étapes et paramètres,³¹ et pour la retraite complémentaire, qui repose sur un calcul par points relativement opaque.³²

En outre, dans le privé comme dans le public, un salarié parvenant à comprendre le calcul de son taux de remplacement serait encore loin de connaître le montant effectif de sa retraite, compte tenu du rôle important joué par le système de décote/surcote (cf. encadré 4). Au final, même dans le cas relativement simple d'un salarié ayant passé toute sa carrière dans le régime général, la complexité calculatoire requise pour parvenir au montant de la pension est sans comparaison avec la simplicité et la transparence du système de comptes individuels.

Enfin, l'utilisation comme salaire de référence du salaire moyen des 25 meilleures années est injuste pour les salariés avec des carrières plates et longues, qui se retrouvent de facto à subventionner par leurs cotisations les salariés connaissant des carrières fortement ascendantes. Cela conduit également à pénaliser les salariés avec des carrières incomplètes ou complexes (par exemple un passage hors du régime général en milieu de carrière), dont les premières années de cotisation sont mal revalorisées. Si on ajoute à cela le fait que dans le calcul du salaire de référence, les années anciennes sont revalorisées uniquement sur l'inflation, le fait d'avoir cotisé jeune et pendant longtemps est très mal valorisé par la formule de pension. Par comparaison, le système de comptes individuels revalorise toutes les années de cotisations au taux de 2% par an (en plus de l'inflation) et est plus juste pour les salariés aux carrières salariales modestes.

³⁰ Plus précisément : la pension Cnav apporte un taux de remplacement maximal de 50% sur les fractions de salaires inférieures au PSS (plafond de la sécurité sociale, 33 276€ bruts annuels), et les pensions Arrco/Agric apportent un taux de remplacement maximal d'environ 25% sur les fractions de salaires inférieures au PSS et d'environ 65-75% sur les fractions de salaires comprises entre le PSS et 8 fois le PSS. Les taux de remplacement donnés ici pour les pensions Arrco/Agirc sont en fait très approximatifs, le calcul exact dépendant de formules par points impossibles à détailler ici.

³¹ Une source de complication mal comprise des assurés provient du fait qu'est alternativement prise en compte dans les formules soit la durée totale de cotisations tous régimes (par exemple pour calculer si la durée de 40 années a été atteinte, condition nécessaire pour liquider la pension avant 65 ans), soit la durée de cotisation au seul régime général des salariés du privé (par exemple pour calculer le taux de proratisation à appliquer à la pension pleine).

³² Les régimes Arrco/Agirc fonctionnent suivant un système à points (le salarié se voit crédité sur un compte ses cotisations sous forme de points) très éloigné du système de comptes individuels proposé ici, en particulier compte tenu de la complexité des paramètres à prendre en compte pour passer des points à la pension exprimée en € : valeur du point, prix d'achat du point, coefficient d'ajustement répliquant la décote, taux d'appel des cotisations, cotisations complémentaires Agff, etc.

En dépit d'aménagements récents, cette injustice est toujours à l'œuvre. Les salariés ayant commencé à travailler très jeunes peuvent certes prendre leur retraite, depuis 2003, avant d'avoir atteint l'âge de 60 ans (à condition d'avoir suffisamment dépassé les 40 années de cotisations), mais les règles précises d'application sont forcément restrictives. Le système en vigueur ne permet pas aux salariés ayant commencé à travailler très jeunes de partir à 60 ans avec une retraite plus élevée.

Encadré 4 : A quoi servent la décote et la surcote dans le système actuel ?

Les « décotes » et autres « surcotes » constituent des éléments particulièrement mal compris du système actuel de retraites.

De quoi s'agit-il ? Après avoir calculé le taux de remplacement en appliquant le principe de proportionnalité avec le nombre d'années de cotisations (cf. encadrés 2 et 3), la retraite est amputée d'un certain pourcentage (la « décote ») en fonction du nombre d'années manquantes par rapport à la durée pleine de cotisations (actuellement 40 années), ou éventuellement augmentée d'un certain pourcentage (la « surcote ») en fonction du nombre d'années supplémentaires.

Ce système est particulièrement incompréhensible et est souvent perçu par les assurés comme une « double peine ». Par exemple, un salarié liquidant sa retraite après 39 années de cotisations (au lieu de 40) verra cette année manquante prise en compte une première fois pour le calcul de son taux de remplacement (qui ne sera que de $39/40^{\text{ème}}$ de 75%, et non de 75%), puis une deuxième fois, puisque sa retraite sera ensuite réduite par la décote au titre de cette même année manquante. Or les conséquences sur le niveau de retraite peuvent être considérables, puisque le taux de la décote est de 5% de baisse de pension par année manquante dans le privé.³³

Comment justifier cette « double peine » ? L'explication est la suivante. Lorsqu'un salarié liquide sa retraite un an plus tôt qu'un autre, cela entraîne deux conséquences distinctes pour l'équilibre du système de retraites. D'une part, la première conséquence est que le salarié a versé une année de cotisations de moins, ce qui peut être corrigé par la réduction du taux de remplacement à $39/40^{\text{ème}}$ de 75%. Mais, d'autre part, la seconde conséquence, financièrement plus significative, est que la salarié va toucher sa retraite une année de plus,

³³ Elle était de 10% par année manquante avant la réforme de 2003, qui a introduit une décote dans le public qui doit progressivement passer à 5% par année manquante. La surcote appliquée aux années de cotisations au-delà de 40 est comprise entre 3% et 5%.

par exemple pendant 21 ans au lieu de 20 ans, soit au total 5% de retraite supplémentaire, d'où la correction à la baisse opérée par la décote. Sans un tel mécanisme, le système de retraites serait fortement déséquilibré au détriment des salariés aux carrières longues.

Il reste que le mécanisme de la décote/surcote est une bien mauvaise façon de corriger cette inégalité du nombre d'années passées à la retraite :

(1) 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 la carrière (un salarié ayant commencé tôt devrait bénéficier d'une meilleure pension) et la durée de retraite (un salarié passant plus temps en retraite devrait toucher moins). 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 à la retraite) permet de façon transparente d'assurer l'équilibre du système de retraites.

(2) Le mécanisme de la décote/surcote ne permet d'effectuer la correction souhaitée que de façon approximative et injuste. Si l'on souhaitait vraiment prendre en compte l'inégalité du nombre d'années passées à la retraite, c'est-à-dire l'inégalité des espérances de vie au moment de la liquidation, alors les taux de décote/surcote devraient dépendre uniquement de l'âge à la liquidation, et non de la durée de cotisations.³⁴ Surtout, le mécanisme devrait prendre en compte l'inégalité des espérances de vie entre catégories sociales. Dans le système actuel, un ouvrier partant à la retraite à 61 ans au lieu de 62 ans (avec 39 années de cotisations au lieu de 40) touchera sa retraite moins longtemps qu'un cadre partant à 62 ans (avec 40 années de cotisations), et pourtant le premier subira la décote et non le second ! Les comptes individuels permettront enfin de corriger cette inégalité.

De surcroît, les formules complexes actuellement en vigueur concernant le taux de remplacement et la surcote ne prennent que très partiellement en compte les années de cotisation au-delà de 40 pour le calcul du montant de la retraite.³⁵ Par construction, le système fondé les comptes individuels mettra fin immédiatement et simplement à cette injustice : toutes les années de cotisations comptent, y compris les plus anciennes (correctement revalorisées, grâce au taux de rendement garanti),

³⁴ Dans le système actuel, les taux dépendent à la fois de l'âge et de la durée, de façon complexe et peu prévisible. Par exemple, dans le privé, la décote de 5% par année manquante s'applique en réalité au minimum entre le nombre d'années manquantes par rapport à la durée pleine de 40 années de cotisations et le nombre d'années manquantes par rapport à l'âge de 65 ans.

³⁵ Cf. les encadrés 3, 4 et 5 pour plus de précisions sur la façon dont sont calculées actuellement les pensions.

si bien que les salariés aux carrières longues pourront enfin bénéficier de leurs cotisations pour leur retraite. Cet aspect du nouveau système est d'autant plus important que cette caractéristique du système actuel n'est pas prête de disparaître : le nombre de salariés ayant commencé à travailler très jeunes est certes en forte diminution, mais si l'on ne change rien au système actuel cette injustice ne fera que se translater vers le haut (par exemple, la comparaison entre salariés ayant commencé à travailler à 15-18 ans et ceux ayant commencé à 22-25 ans deviendra une comparaison entre salariés ayant commencé à travailler à 19-22 ans et ceux ayant commencé à 26-29 ans). Le système actuel est structurellement inadapté pour gérer de façon juste et lisible cette forte diversité des trajectoires individuelles. Par son refus de considérer explicitement cette diversité, il tend même à secréter des redistributions à l'envers.

2.2. Une meilleure prise en compte de l'inégalité des espérances de vie

La seconde injustice majeure du système actuel est liée à l'inégalité des espérances de vie entre catégorie socio-professionnelles. Cette injustice se cumule en outre souvent avec la première : non seulement les personnes qui ont commencé à travailler tôt ne bénéficient pas pleinement pas de leurs longues années de cotisations pour le calcul du montant de leur retraite, mais de surcroît leur plus faible espérance de vie implique qu'ils touchent leur retraite (déjà trop faible comparée à leurs cotisations) moins longtemps que les autres ! Les redistributions à l'envers ainsi entraînées sont d'une ampleur considérable. Par exemple, les dernières statistiques disponibles font état d'une espérance de vie chez les hommes de 74 ans pour les ouvriers et de 81 ans pour les cadres : avec un départ en retraite à 60 ans, les premiers touchent leur retraite pendant 14 ans, et les seconds 21 ans.³⁶

Malheureusement, **cette seconde injustice majeure du système actuel est plus difficile à corriger que la première**, qui est immédiatement et simplement supprimée par le nouveau système. Les comptes individuels constituent également le système offrant les meilleures perspectives pour parvenir à corriger l'injustice liée à l'inégalité des espérances de vie (ne serait-ce que parce qu'il la met en

³⁶ Il s'agit d'espérances de vie moyennes mesurées parmi les hommes ayant atteint l'âge de 35 ans (cf. Insee Première n°1025, juin 2005).

évidence),³⁷ mais sa correction effective soulève des difficultés significatives qui ne nous semblent pouvoir être surmontées qu'à l'issue d'une vaste concertation, que nous nous garderons bien de trancher ici. La difficulté centrale est évidemment liée au choix de la grille de catégories sociales et professionnelles pertinentes pour effectuer la correction. D'une part, choisir des catégories trop larges (comme les grandes catégories socio-professionnelles de la classification INSEE : ouvriers, employés, cadres, etc.) entraînerait des effets de seuil massifs et serait intenable socialement et politiquement : si le fait de basculer de la catégorie « ouvrier » à la catégorie « cadre » conduit à diviser le capital retraites par 21 et non par 14 pour calculer la pension annuelle, alors mieux vaut ne pas être promu « cadre » ! Un tel mécanisme serait d'autant plus inadapté qu'il reviendrait à faire jouer un rôle central à quelques catégories rigides (cadres, non-cadres) que l'unification des régimes catégorielles avait précisément pour objet de gommer. Mais, d'autre part, choisir des catégories trop fines, avec par exemple des espérances de vie variant de façon très détaillée suivant les professions particulières et les secteurs d'activité, entraînerait un autre type d'effet pervers : cela reviendrait à dédouaner les entreprises, les partenaires sociaux et la puissance publique des nécessaires efforts pour réduire les risques professionnels et améliorer les conditions de travail dans telle ou telle profession particulièrement exposée.³⁸

Le fait que ce problème soit difficile à résoudre, et qu'il n'ait été résolu à ce jour dans aucun pays,³⁹ n'implique cependant pas qu'il soit impossible de parvenir à une solution collectivement acceptable. La solution qui nous semble la moins mauvaise pourrait consister à utiliser une grille intermédiaire de CSP en une dizaine ou une vingtaine catégories, de façon à lisser au maximum les effets de seuil, sans pour autant tomber dans les effets pervers associées aux grilles trop fines.⁴⁰ Une solution

³⁷ Précisons également que le système de comptes individuels, tel que nous proposons de le mettre en place, c'est-à-dire avec un abaissement substantiel du plafond par rapport au système actuel, atténuera directement les conséquences les plus extrêmes de l'inégalité des espérances de vie (voir la partie 3.1 de cette note).

³⁸ Le même type d'effet pervers serait engendré inévitablement par une prise en compte explicite de la pénibilité au travail dans le calcul des droits à la retraite, comme cela est parfois évoqué dans le débat sur les retraites. En outre, l'adoption d'une grille de pénibilité pour les différentes professions poserait des problèmes considérables, faute de base objective (contrairement aux espérances de vie).

³⁹ En particulier, le système suédois applique la même espérance de vie moyenne à l'ensemble de la population.

⁴⁰ Par contre, la solution consistant à adopter une grille continue d'espérances de vie variant en fonction du niveau de salaire (ou, de façon presque équivalente, du niveau de capital retraite) est a

alternative consisterait à appliquer des rendements plus élevés aux cotisations des salariés modestes,⁴¹ ou bien à mettre en place des sur-cotisations retraite versés sur les comptes individuels des salariés en fonction de la sinistralité de l'entreprise.⁴²

2.3. Une meilleure reconnaissance des carrières salariales modestes

Au-delà de l'effet « carrières longues » et de l'effet « espérance de vie », il existe une troisième raison expliquant pour le système de comptes individuels, fondé sur la prise en compte de toutes les années de cotisations, tend à avantager les salariés modestes. Dans le système actuel, l'utilisation comme salaire de référence des meilleures années de salaire (25 meilleures années dans le privé, dernière année dans le public), avec en outre de fortes incertitudes en cas de changement de statut, tend globalement à avantager les salariés connaissant une forte progression salariale au cours de leur carrière, en particulier en fin de carrière. Pour une générosité globale donnée du système de retraites dans son ensemble, cet avantage fonctionne inévitablement au détriment de ceux qui connaissent une carrière salariale plus modeste, caractérisée par une plus faible progression dans le temps. Or, en pratique, le profil de carrière salariale est fortement et positivement corrélé avec le niveau de salaire moyen sur l'ensemble de la carrière : les salaires moyens plus élevés connaissent (en moyenne) une plus forte progression au cours de leur carrière, alors que les salaires moyens plus faibles connaissent (en moyenne) une carrière salariale plus plate (le cas extrême concernant les salariés bloqués toute leur carrière à proximité du salaire minimum). Outre tous les autres avantages déjà mentionnés, notamment en termes de lisibilité, **la prise en compte de toutes les années de cotisations grâce aux comptes individuels permettra de réparer cette injustice et mettre fin au fait que dans le système actuel les salariés aux**

priori à proscrire : cela reviendrait à imposer un taux marginal élevé au capital retraite (chaque euro de salaire et de cotisation supplémentaire conduirait à une augmentation de l'espérance de vie appliquée, et donc à une augmentation de la pension annuelle sensiblement moins élevée que celle permise par la hausse de cotisation), sans que cela soit véritablement justifié, puisque le revenu n'a probablement pas d'impact causal direct aussi significatif sur l'espérance de vie que ne le suggèrent les corrélations simples.

⁴¹ Par exemple, on pourrait imaginer un taux de rendement de 2,2% pour les cotisations correspondant aux (fractions de) salaires inférieures au salaire moyen, et de 1,8% au-delà. La correction ainsi introduite serait cependant plus faible que la correction directe par les espérances de vie (sauf à appliquer des taux de rendement très fortement gradués en fonction du salaire, ce qui entraînerait les mêmes difficultés que celles évoquées plus haut).

⁴² Ces sur-cotisations s'ajouteraient aux cotisations AT-MP correctement réformées (cf. section 2.6 infra). La solution fondée sur une grille intermédiaire de CSP (avec prise en compte du nombre d'années passées dans chaque catégorie) nous semble toutefois préférable.

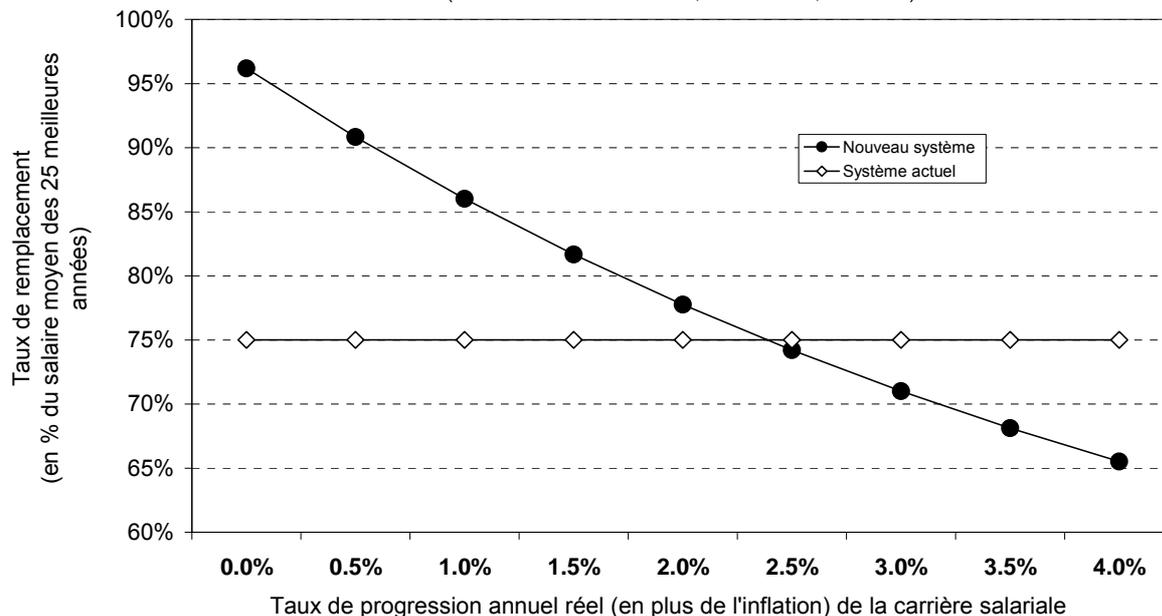
carrières salariales modestes subventionnent les salariés connaissant une forte progression salariale en fin de carrière.

Afin d'illustrer l'ampleur des redistributions en jeu, nous avons réalisé des simulations permettant de visualiser l'impact du nouveau système proposé sur les taux de remplacement pour des départs à la retraite en 2050, en fonction du profil de carrière salariale entre 2010 et 2050. Les résultats sont résumés sur le graphique 1, avec pour comparaison les taux de remplacement en vigueur actuellement dans le secteur privé,⁴³ pour une carrière complète à une retraite à taux plein, à supposer bien sûr que les paramètres actuels demeurent inchangé jusqu'en 2050.⁴⁴ Afin de faciliter la comparaison avec le système actuel, nous avons exprimé les taux de remplacement en pourcentage des 25 meilleures années de salaire, en pratique les 25 dernières années pour les progressions salariales croissantes que nous considérons ici. Par construction, le taux de remplacement ainsi défini est uniformément égal à 75% dans le système actuel, quel que soit le profil de la carrière salariale. Que le salarié ait vu son salaire progresser au cours de la période 2010-2050 à un rythme annuel réel de 0% (carrière totalement plate), 2% (carrière correspondant à la progression salariale moyenne) ou 4% (carrière deux fois plus rapide que la progression salariale moyenne), le taux de remplacement est égal à 75% (cf. graphique 1).

⁴³ La comparaison avec le régime actuel du secteur public (calcul de la retraite à partir du dernier salaire et non des 25 meilleures années) conduirait à accentuer les résultats présentés ici. Sur les problèmes particuliers de transition vers le nouveau système concernant le secteur public, cf. section 3.2 infra.

⁴⁴ Pour une présentation plus détaillée de ces simulations de taux de remplacement, cf. annexe 2. Le système actuel n'étant pas équilibré à l'horizon 2050, nous avons fait l'hypothèse dans ces simulations que l'équilibre serait réalisé par allongement de la durée de cotisation. D'après les dernières estimations du COR (cf. 3^{ème} partie, section 3.3 infra), l'allongement nécessaire serait de l'ordre de 2,5 années (ou bien une hausse de cotisations de l'ordre de 3,5 points, ou toute combinaison intermédiaire de ces deux mesures). Les simulations réalisées pour le nouveau système reposent donc sur l'hypothèse d'une carrière salariale de 42,5 années (et d'une durée moyenne à la retraite de 17,5 années).

Graphique 1: Qui sont les gagnants, qui sont les perdants?
Simulations des taux de remplacement en fonction du profil de carrière salariale
(source: calculs des auteurs, cf. annexe 2, tableau 1)



Par contre, dans le nouveau système proposé, le fait de prendre en compte toutes les années de cotisations, avec revalorisation des années passées à un taux de 2%, conduit à des taux de remplacement plus favorables pour les carrières plates, allant jusqu'à 90%-95% pour des rythmes annuels de progression salariale de 0%-1%, et moins favorables pour les carrières très dynamiques, descendant jusqu'à 65-70% pour des rythmes annuels de l'ordre de 3%-4%. Pour des carrières salariales moyennes (rythme annuel de progression de l'ordre de 2%-2,5%),⁴⁵ les taux de remplacement sont par construction très proches dans le système actuel et dans le nouveau système proposé. Il est important de préciser que ces taux de remplacement prévisionnels sont donnés ici uniquement dans le but de faciliter la comparaison avec le système actuel. En termes d'équité, le bon indicateur à prendre en compte est non pas le taux de remplacement (qui est la résultante de nombreux facteurs, en particulier le profil de carrière salariale) mais le taux de rendement appliqué aux cotisations, qui dans le système proposé est le même pour tous – alors

⁴⁵ Le rythme annuel moyen de progression des carrières salariales est supérieur à la progression du salaire moyen, compte tenu du fait que les salariés ont tendance, en moyenne, à se situer en meilleure position dans l'échelle des salaires en fin de carrière qu'au début (ils démarrent souvent dans un décile plus bas que celui où ils finissent leur carrière). En pratique, cette croissance additionnelle du salaire au cours d'une vie ne dépasse pas 0,5%-1% par an pour les générations actuelles (cf. annexe 1, graphique 2).

que dans le système actuel il est implicitement plus faible pour les salariés aux carrières modestes, qui de facto subventionnent les autres salariés.

2.4. Une clarification du système de minimum vieillesse

Parmi les critiques qui peuvent être adressées au système de comptes individuels, la plus naturelle concerne sans doute son caractère « individualiste ». En particulier, les salariés aux carrières très incomplètes, par exemple du fait de longues périodes de chômage, ou bien d'interruption d'activité (mères et pères au foyer), ne seront-ils pas les grands perdants du système de comptes individuels ?

La réponse à cette question est négative, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le système proposé n'est pas plus défavorable aux carrières incomplètes que le système actuel, qui repose aussi sur le principe de contributivité (les cotisations sont proportionnelles aux salaires, de même que les droits à la retraite). Dans le système proposé comme dans le système actuel, les personnes n'ayant travaillé et cotisé que quelques années n'ont droit qu'à une retraite extrêmement réduite (en proportion des années cotisées),⁴⁶ et seul le système du minimum-vieillesse permet de porter cette pension à un niveau acceptable. Il va de soit que ce système de minimum-vieillesse continuera de s'appliquer dans le cadre du nouveau système proposé.

Ensuite, la prise en compte des accidents de carrière (chômage, maternité, maladie) qui donnent lieu dans le système actuel à des validations de trimestres d'assurance ou de points sera maintenue dans le nouveau système. L'assurance chômage contribuera au capital retraite d'un chômeur tandis que l'assurance maternité fera de même pour les femmes qui doivent interrompre leur carrière pendant leur congé maternité. **Le nouveau système ne change rien à l'assurance des risques individuels, mais clarifie ce qui relève de la prise en charge du risque vieillesse, du risque chômage ou du risque maladie.**

⁴⁶ Dans le système actuel le principe de contributivité connaît de multiples exceptions, qui vont souvent dans le « mauvais » sens pour les salariés aux carrières incomplètes (par exemple la durée minimale de 15 années de cotisations pour prétendre à une retraite dans le régime des fonctionnaires).

Enfin, il nous semble que le système de comptes individuels pourrait permettre de clarifier et d'améliorer le fonctionnement des minimas vieillesse. Actuellement, le minimum vieillesse pour une personne seule est de 628€ par mois (contre 448€ pour le RMI) :⁴⁷ toute personne âgée de plus de 65 ans, et dont les ressources mensuelles (en particulier la pension contributive) sont inférieures à ce seuil voit sa pension complétée pour atteindre ce niveau. Le système actuel comprend également un second minimum, le « minimum contributif », légèrement plus élevé que le minimum vieillesse,⁴⁸ et qui est versé aux retraités remplissant certaines conditions de durée de cotisation dans le système contributif, sans toutefois atteindre une pension contributive supérieure à ce minimum. Compte tenu des projets actuels d'augmentation significative – de l'ordre de 25% - du montant du minimum vieillesse, le léger écart avec le minimum contributif est vraisemblablement appelé à s'annuler, voire à s'inverser.⁴⁹ Par ailleurs, les bénéficiaires du minimum contributif sont pour moitié des poly-pensionnés dont une large partie bénéficie de retraites supérieures au plafond de ce minimum : les poly-pensionnés de la fonction publique et du régime général peuvent ainsi bénéficier du minimum contributif alors même que leur pension totale dépasse 2000 euros mensuel.⁵⁰ **L'absence de coordination entre les différents régimes de retraite rend impossible un bon ciblage du minimum contributif sur les personnes qui ont eu des longues carrières avec des faibles salaires.**

Le passage à un système de comptes individuels pourrait fournir l'occasion de remettre à plat ces mécanismes complexes de minimas retraite, en unifiant le minimum vieillesse et le minimum contributif. Ceci serait facilité par le fait que le système de comptes individuels permet de garantir un taux de remplacement élevé

⁴⁷ Pour un couple, les montants sont de 1 127€ pour le minimum vieillesse et de 672€ pour le RMI (ces montants ne comprennent pas les éventuelles allocations logement).

⁴⁸ Le montant du minimum contributif dans le cadre du régime de base des salariés du privé est actuellement de 580€ par mois (634€ pour le minimum majoré), mais il faut généralement lui ajouter le montant de la pension complémentaire acquise par le salarié dans le cadre des régimes Arrco/Agirc, si bien le montant total de la pension touchée actuellement au niveau du minimum contributif est de l'ordre de 750€-800€. Cf. Rapport COR 2007, fiche 13.

⁴⁹ Selon les dernières estimations disponibles, une augmentation de 25% du minimum vieillesse conduirait 38% des titulaires du minimum contributif à se retrouver dépassés par le minimum vieillesse. Cf. Rapport COR 2007, fiche 13.

⁵⁰ Voir l'étude de la Drees, François Jeger, Carine Burrigand et Ludovic Bourles «Petites retraites et minimum contributif : Enjeux et coûts d'une revalorisation» DREES-BPVHD N° 33/2007. 85 % des poly-pensionnés de la fonction publique et du régime général qui reçoivent une majoration du minimum contributif reçoivent une pension globale supérieure à la pension médiane (et donc au plafond du minimum contributif).

aux carrières salariales modestes (90%-95%, soit un niveau supérieur à l'objectif de 85% du Smic net pour une carrière complète au Smic fixé par la loi de 2003), sans qu'il soit nécessaire de faire appel à un système de minimum contributif. Dans le cadre des comptes individuels, qui permet de clarifier ce qui relève d'une logique contributive et ce qui relève de la solidarité, on peut également imaginer des mécanismes incitatifs permettant de faire en sorte que les cotisations accumulées comptent – au moins partiellement – pour les personnes dont le capital retraites donne droit à une pension inférieure ou légèrement supérieure au minimum.

2.5. Une clarification de la structure de notre protection sociale

Plus généralement, un avantage additionnel de la réforme proposée est qu'elle peut fortement contribuer à une clarification de l'ensemble de la structure de notre système de protection sociale. Il est en effet généralement admis que la protection sociale comprend en France une partie « contributive » (les branches retraite et chômage) et une partie « non contributive » (les branches famille et maladie). La partie contributive correspond aux dépenses de protection sociale pour lesquels les droits sont proportionnels aux contributions (c'est-à-dire aux cotisations) : c'est le cas des pensions de retraite et des allocations chômage, qui sont grosso modo proportionnels aux cotisations versés et aux salaires antérieurs. C'est ce principe de contributivité qui justifie que les branches retraite et chômage demeurent financées par des cotisations sociales assises sur les seuls salaires. La partie non contributive correspond au contraire aux dépenses de protection sociale pour lesquels les droits sont les mêmes pour tous, indépendamment des cotisations versées : c'est le cas des remboursements d'assurance maladie et des prestations familiales. Puisqu'il n'existe aucun lien entre ces droits et les niveaux de salaires antérieurs, il n'y a aucune raison de faire peser exclusivement sur les salaires le financement de cette partie contributive de la protection sociale : c'est pourquoi la CSG créée en 1990 (et pesant sur l'ensemble des revenus des ménages) a progressivement remplacé les cotisations salariales maladie pesant autrefois sur les seuls salaires ; et c'est aussi pour la même raison qu'il est question depuis longtemps de remplacer les

cotisations patronales maladie et famille par des prélèvements pesant sur une assiette plus large que les seuls salaires.⁵¹

Le problème est que cette distinction fondamentale entre branches contributives et non-contributives n'apparaît pas toujours très clairement aux yeux des citoyens, du fait que le lien entre les cotisations versées et les droits à la retraite est loin d'être transparent dans le système actuel. Le système de comptes individuels permettra de clarifier définitivement cette distinction. **Après une telle réforme, les citoyens percevront clairement que les cotisations retraites ne constituent pas un prélèvement obligatoire comme les autres** : il s'agit certes d'un prélèvement « obligatoire » au sens strict, mais qui en vérité ouvre droit à un compte d'épargne individuel garanti par l'évolution de la masse salariale future. Compte tenu du poids considérable de ces cotisations retraites (les retraites représentent plus de 13% du PIB, soit plus de la moitié de l'ensemble des dépenses de protection sociale, et près de 30% du total des prélèvements obligatoires – 45% du PIB), cette réforme transformera profondément la perception de notre système de protection sociale, et même des prélèvements obligatoires et du poids de l'Etat en général. Il nous semble que cette clarification pourrait également contribuer à accélérer la réforme du financement des branches non contributives de la protection sociale, dont la différence de mission et de principe avec les branches contributives apparaîtront enfin clairement. A contrario, cette réforme empêchera toute dérive des branches contributives vers un système à l'anglo-saxonne, fondé des retraites planchers.⁵²

⁵¹ Par exemple en les remplaçant par une cotisation patronale généralisée (CPG) pesant à la fois sur les salaires et les bénéficiaires, par une TVA dite « sociale » (car destinée à financer des dépenses de protection sociale), ou autre. Ce débat dépasse de très loin le cadre de cette étude.

⁵² Dans un système pur à l'anglo-saxonne, les branches retraite et chômage relèvent elles aussi d'une logique non contributive : des pensions de retraite et des allocations chômage forfaitaires, égales pour tous (indépendamment des cotisations, et donc d'un niveau relativement modeste), financées par l'impôt (en réalité ce système purement non contributif n'existe nulle part sous cette forme extrême : par exemple le système américain de retraites publiques par répartition comporte de forts éléments de contributivité). Un tel système a ses avantages (en particulier peut s'avérer très fortement redistributif), mais nous semble sous-optimal en général (ce n'est pas uniquement au niveau des retraites minimales que la puissance publique doit corriger les imperfections des marchés financiers et des décisions individuelles d'épargne), et particulièrement inadapté au cas français, compte tenu de l'ampleur prise par le système de retraite par répartition.

2.6. Ce que la réforme proposée ne résout pas

La réforme proposée nous semble donc offrir de très nombreux avantages par rapport au système actuel. Il nous semble toutefois important d'insister également sur les problèmes importants liés aux retraites que la réforme proposée ne résout pas, et d'ailleurs qu'aucun système de retraite en tant que tel ne peut suffire à résoudre.

Tout d'abord, **la réforme proposée ne dispensera pas d'un effort important en faveur de l'emploi en général (et de l'emploi des seniors en particulier), bien au contraire.** Le système de retraites en tant que tel peut certes veiller à mettre en place des incitations favorables à l'emploi. Par exemple, dans le système actuel, les études disponibles démontrent que l'allongement de 37,5 à 40 années de la durée de cotisations requise pour une retraite à taux plein a eu un impact positif significatif sur l'emploi des seniors – même si l'effet incitatif a été sensiblement plus faible que celui escompté, compte tenu notamment de l'importance de la proportion de seniors sans emploi au moment de la liquidation de la retraite.⁵³ Le système de comptes individuels apporte par construction des incitations très favorables à l'emploi, de façon à la fois beaucoup plus souple et beaucoup plus forte que le système actuel, notamment en matière de cumul emploi-retraite : les seniors pourront désormais poursuivre une activité réduite sans rien perdre de leurs droits à la retraite, de façon parfaitement transparente. Mais cela ne saurait suffire : les expériences de pays étrangers (en particulier les pays nordiques) ayant atteint des taux d'emploi des seniors nettement plus élevés qu'en France montrent qu'il faut agir sur plusieurs leviers à la fois. Une véritable politique en faveur de l'emploi des seniors exige que soient progressivement levés des blocages culturels importants (aussi bien au niveau des chefs d'entreprise et des pouvoirs publics que des partenaires sociaux) et

⁵³ Les meilleures estimations disponibles font état d'une élasticité de 0,54, c'est-à-dire d'un report d'un peu plus de six mois de l'âge de liquidation pour une augmentation de la durée requise d'un an (pour les salariés qui ont pu faire l'arbitrage entre le report et perte de pension). L'effet est nettement plus faible si l'on prend en compte le fait qu'une partie des salariés n'a pas été touchée par la modification des incitations étant soit au chômage soit en préretraite : pour les générations parties en retraite au début des années 1990, seulement un gros tiers était en emploi avant la liquidation de la retraite (voir Bozio 2006, chapitre 3). Si des données plus récentes laissent à penser que cette proportion est plus élevée pour les générations plus jeunes, le taux d'emploi des seniors en France reste un des plus faibles de l'Union européenne.

que soient négociés des changements significatifs dans l'organisation du travail dans les entreprises. Cette question dépasse de beaucoup le cadre de cette étude.

Ensuite, **la réforme proposée ne dispensera pas d'un effort important pour lutter efficacement contre les risques et les maladies professionnels (en particulier les nouvelles pénibilités au travail), bien au contraire.** Nous avons noté à plusieurs reprises à quel point le système de retraites ne constitue pas l'outil adapté pour traiter ces questions. Pire : la logique de compensation par la retraite (consistant à compenser une faiblesse particulière des salaires ou une pénibilité particulière au travail dans tel ou tel secteur ou telle ou telle profession) nous semble riche en effets pervers. La seule compensation qui nous semble adaptée concerne la prise en compte de l'inégalité des espérances de vie entre catégories socio-professionnelles, que le système de comptes individuels permettra dans une certaine mesure d'intégrer, contrairement au système actuel. Mais, une fois ce principe général posé, il est essentiel de mettre en place les politiques adaptées et efficaces pour améliorer les conditions de travail et réduire les risques et maladies professionnelles. En l'occurrence, les graves carences du système français sont relativement bien connues : très faible nombre d'inspecteurs du travail par comparaison à nombre de pays étrangers ; caractère très peu incitatif du mode de financement de la branche AT-MP (accidents du travail et maladies professionnelles) de la protection sociale, dans la mesure où les entreprises ayant fait des efforts pour réduire leur sinistralité acquittent pratiquement le même taux de cotisation que celles dont la sinistralité est anormalement élevée. Là encore, il s'agit d'une question qui dépasse de beaucoup le cadre de cette étude.

3^{ème} partie : La transition du système actuel au nouveau système

Une réforme telle que la refonte générale des régimes pensions proposée ici ne saurait s'appliquer en un jour. Outre les nombreuses années de débat et de concertation nécessaires avant son éventuelle adoption, l'application de la réforme devra s'échelonner sur une période relativement longue. Les principes de bases liés à cette transition pourraient être les suivants :

1^{er} principe : les nouvelles règles ne s'appliquent pleinement que pour les personnes partant à la retraite dans une durée relativement longue (entre 10 ans et 20 ans). En Suède, la transition s'est faite sur 15 ans.⁵⁴ A titre indicatif, supposons que la réforme soit adoptée en 2012, et que la transition se fasse sur 20 ans. Les nouvelles règles s'appliqueraient pleinement pour les départs à la retraite à partir de 2032.

2nd principe : les droits acquis dans l'ancien système sont honorés pour les personnes déjà parties à la retraite ou pour les personnes partant à la retraite au moment de la réforme. Par exemple si la réforme est adoptée en 2012, les personnes parties à la retraite avant 2012 ou partant à la retraite en 2012 conservent intégralement leurs droits acquis dans l'ancien système

3^{ème} principe : entre 2012 et 2032, mise en place progressive et proportionnelle des nouvelles règles ; par exemple les pensions liquidées en 2013 seront égales à 95% de la pension calculée dans l'ancien système et 5% de la pension calculée dans le nouveau système ; les pensions liquidées en 2014 seront égales à 90% de la pension calculée dans l'ancien système et 10% de la pension calculée dans le nouveau système ; et ainsi de suite jusqu'en 2032.

Notre conviction est que, ainsi étalée sur une période assez longue, la refonte générale des régimes de pensions proposée dans cette étude est réaliste

⁵⁴ Il peut y avoir débat sur la durée optimale de la transition. Une transition trop longue comme dans le cas italien est visiblement néfaste, une transition trop courte permet difficilement de prendre en compte les transformations du plafond de cotisation. L'expérience suédoise tend à montrer qu'une transition relativement « rapide », entre 10 et 15 ans, peut être optimale au sens où ceux qui ont le plus à gagner de la transition au niveau système (les carrières longues) ne sont pas sacrifiés par la période de transition.

économiquement, socialement et politiquement. En particulier, sans prétendre évoquer l'ensemble des questions délicates liées à cette transition,⁵⁵ nous souhaiterions montrer que l'étalement de la transition permet de traiter trois des principales difficultés entraînées par la réforme : la question du plafond du système et de la retraite des super-cadres ; la question de l'alignement public/privé et de la compensation salariale pour les fonctionnaires ; la question des mesures financières transitoires.

3.1. La question du plafond et de la retraite des super-cadres

La réforme proposée suppose une fusion générale des différents régimes actuels de retraites. En particulier, dans le secteur privé, le régime général et les régimes complémentaires Arrco et Agirc sont appelés à fusionner pour donner naissance au nouveau régime unique de comptes individuels. Juridiquement, la disparition de ces différentes caisses n'a nul besoin d'être immédiate : par exemple, les régimes Arrco et Agirc peuvent fort bien continuer à exister formellement afin de liquider les pensions restant dues dans le cadre de ces régimes. Par contre, il est essentiel de décider dès 2012 quel sera le plafond de salaire au-dessous duquel s'appliquera le nouveau système fondé sur les comptes individuels. Cette question du plafond, qui n'a pas été évoquée jusqu'ici, constitue un élément capital de la transition et de la réforme dans son ensemble.

Dans le système actuel, les plafonds appliqués sont extrêmement disparates, et surtout excessivement élevés si l'on considère l'ensemble des régimes. Dans le régime général du secteur privé, qui assure la retraite de base, le plafond est relativement bas : les cotisations sont prélevées sur la fraction de salaire inférieure à ce qu'il est convenu d'appeler le « plafond de la sécurité sociale » (PSS), qui est actuellement de 33 276€ bruts par an, et les retraites sont calculées en référence à ce même plafond. Ce PSS correspond à un salaire brut mensuel de 2 773€, soit approximativement le salaire brut moyen à plein temps (environ 2 600€), et un peu

⁵⁵ Parmi les nombreuses questions importantes non traitées dans ce document figure par exemple celle des avantages familiaux (majorations de pensions pour enfants, possibilité de départ anticipé à la retraite pour les mères et mères de famille, etc.). Il nous semble que cette question complexe ne peut être correctement traitée que dans le cadre d'une analyse plus générale de la politique familiale (avantages familiaux liés aux retraites, allocations familiales, quotient familial, financement des modes de garde, etc.), analyse qui dépasserait de beaucoup l'ambition de la présente étude.

plus de deux fois le Smic brut à plein temps (1 280€). Le régime complémentaire Arrco, obligatoire pour tous les salariés non-cadres, les cotisations sont prélevées sur la fraction de salaire inférieure à 3 fois le PSS (soit 8 319€ bruts mensuels), et les retraites sont calculées en référence à ce même plafond. Quand au régime complémentaire Agirc, obligatoire pour tous les salariés cadres, ses cotisations sont prélevées sur la fraction de salaire inférieure à 8 fois le PSS (soit 22 184€ bruts mensuels), et les retraites sont calculées en référence à ce même plafond. Le taux global de cotisation retraite (cotisations salariales et patronales confondues) est approximativement uniforme autour de 24% du salaire brut sur toutes les fractions de salaires inférieures à 8 fois le PSS, avec de légères variations à l'intérieur de l'intervalle 22%-26%.⁵⁶

Autrement dit, dans le secteur privé, le système actuel de retraite obligatoire par répartition s'applique (presque) uniformément jusqu'à un plafond général égal à 8 fois le PSS, soit 22 184€ bruts mensuels (266 208€ bruts annuels), c'est-à-dire plus de 8 fois le salaire moyen, et plus de 16 fois le Smic. Ce plafond nous semble très excessif, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, traiter les super-cadres à 250 000€ annuels de la même façon que les salariés au salaire minimum n'a aucun intérêt du point de vue de la redistribution. Prélever des cotisations jusqu'à 266 208€ de salaire annuel permet certes de faire rentrer des recettes supplémentaires... sauf qu'à la sortie les cadres en question bénéficient d'une retraite calculée en référence aux salaires ayant servi de base aux cotisations ! Si l'on ajoute à cela que les cadres en question ont tendance à bénéficier d'une espérance de vie supérieure à la moyenne, le résultat est que les cotisations ainsi prélevées tendent à être inférieures aux pensions correspondantes, si bien que le bilan net pour le système de retraite dans son ensemble est négatif. Cette redistribution à l'envers est d'autant plus regrettable que les cadres en question ne sont généralement pas demandeurs d'un plafond aussi élevé. Au-delà d'un certain niveau de salaire, les personnes concernées préfèrent souvent payer moins de cotisations, toucher plus de salaire direct et gérer eux-mêmes l'éventuelle épargne correspondante.⁵⁷

⁵⁶ Pour un rappel des taux de cotisations exacts applicables entre les différents plafonds, cf. annexe 3.

⁵⁷ Ainsi que nous l'avons déjà noté (cf. 1^{ère} partie, section 1.3 supra), le rendement qu'ils obtiendraient sur cette épargne ne serait pas toujours plus élevé que le rendement garanti par le système par répartition – mais la liberté est à ce prix, et il ne nous semble pas dans la vocation d'un système de retraite par répartition soit d'imposer un taux d'épargne retraite de 25% jusqu'à 250 000€ de salaire.

Quel est le « bon » niveau de plafond pour un système de retraite ? Il n'existe pas de réponse évidente, et nous nous garderons bien de trancher cette question, qui mérite d'être débattue. Il nous semble toutefois qu'un plafond de l'ordre de 2 fois le PSS (soit 66 652€ brut annuels), ou au maximum de l'ordre de 3 fois le PSS (soit 99 928€ brut annuels), serait raisonnable – voire excessif.⁵⁸ Supposons qu'un plafond de 66 652€ soit retenu. Cela signifierait qu'à compter de 2012, dans le cadre du nouveau système de comptes individuels, le taux global de 25% de cotisation retraite serait prélevé sur la fraction de salaire annuel inférieure à 66 652€ (ce plafond serait relevé chaque année en fonction de l'accroissement du salaire moyen, comme actuellement le PSS). Le capital retraite ainsi accumulé par les salariés ne comporterait par conséquent pas de cotisation et donc de droit à la retraite au-delà de ce plafond.⁵⁹

Cet abaissement important du plafond (de 8 PSS à 2 PSS) demande toutefois que soit réglée la question de la transition. Les retraités ayant liquidé avant 2012, ainsi que les retraités partant à la retraite entre 2012 et 2031 (pour une part de moins en moins importante de leur pension), auront des droits à la retraite calculés dans l'ancien système, avec pour certains d'entre eux des cotisations et des salaires de référence compris entre 2 PSS et 8 PSS, et il est essentiel que ces droits acquis soient honorés. Pour autant il serait injustifié de financer ces droits acquis à partir de la nouvelle cotisation globale de 25%, ce qui reviendrait à faire porter le poids de cette dette implicite de l'ancien système sur les fractions de salaires inférieures à 2 PSS. Nous proposons par conséquent de financer cette dette implicite de l'ancien système (c'est-à-dire le surcroît de pensions à acquitter après 2012 compte tenu des cotisations acquittées au-delà de 2 PSS dans l'ancien système) par un prélèvement temporaire sur les fractions de salaires comprises entre 2 PSS et 8 PSS. Plusieurs

Un des inconvénients majeurs d'un système avec un très haut plafond est de devenir un handicap pour retenir des cadres supérieurs de plus en plus mobiles en Europe. Un tel système, sans aucun intérêt redistributif, conduit à des inefficacités auxquels tout le monde perd.

⁵⁸ Dans la plupart des pays dotés d'un système contributif de retraite par répartition, les plafonds appliqués sont de l'ordre de 2-3 fois le salaire moyen. Dans le cadre du système suédois, le plafond est de 1,5 fois le salaire moyen. A notre connaissance, aucun pays autre que la France n'a jamais appliqué un plafond s'approchant de 8 fois le salaire moyen.

⁵⁹ Comme cela a déjà été noté (cf. 1^{ère} partie, section 1.4 supra), les éventuelles sur-cotisations individuelles au-delà du plafond ne pourront être envisagées que sous des conditions extrêmement restrictives.

options sont possibles pour apurer la dette implicite du système au-dessus du plafond. La première consiste à faire baisser progressivement la taxe servant à financer les retraites au-dessus du plafond. En 2012, cette cotisation temporaire se situerait au même niveau que le niveau actuel (soit environ 22%-24% du salaire brut), puis baisserait progressivement pour atteindre son niveau cible de 0%, quand toute la dette implicite aura été résorbée. Formellement, ce niveau de 0% ne pourra être atteint qu'au bout de plusieurs décennies : dans les années 2040-2050, il existera encore des retraités partis à la retraite avant 2032 et dont une part de la pension dépendra de cotisations passées prélevées au-delà du nouveau plafond. Les premières simulations que nous avons réalisées suggèrent toutefois que cette transition est viable, dans le sens où l'essentiel de cette dette implicite sera apurée relativement rapidement, de façon à ce que les nouvelles générations de cadres supérieurs puissent bénéficier dans un délai raisonnable de baisses de cotisations au-delà de 2 PSS. En particulier, nos estimations indiquent que le taux actuel de 22%-24% pourra être abaissé à moins de 10% dès avant 2032. Des simulations plus précises devront préciser ce point. Une autre option serait de faire apparaître explicitement la dette implicite afin de permettre dès les premières années un prélèvement inférieur au taux de cotisations actuel (par exemple de façon à atteindre 10% dès 2017-2022), quitte à retarder d'autant la convergence prévisionnelle vers 0% pour les décennies suivantes.

3.2. La question de l'alignement public/privé et de la compensation salariale

La question la plus délicate liée à la transition vers le nouveau système concerne sans doute l'intégration du régime des fonctionnaires dans un régime commun avec le secteur privé. Actuellement, une des principales différences entre les régimes publics et privés tient au choix du salaire de référence : dernier salaire pour les fonctionnaires, 25 meilleures années dans le secteur privé. Dans le nouveau système fondé sur les comptes individuels, toutes les années de cotisations compteront de la même façon, pour les fonctionnaires comme pour les salariés du privé. Ainsi que nous l'avons déjà noté,⁶⁰ le fait de traiter toutes les années de cotisations de la même façon tend à avantager les carrières salariales modestes, et donc va dans le bon sens en termes de redistribution. De fait, les effets pervers liés à

⁶⁰ Cf. 2^{ème} partie, section 2.3 supra.

la seule prise en compte des dernières années dans l'ancien système sont encore plus marqués dans le public que dans le privé : l'utilisation du dernier salaire comme salaire de référence est extrêmement avantageux pour les fonctionnaires de catégorie A connaissant de fortes progressions salariales en toute fin de carrière, au détriment des fonctionnaires de catégorie C dont la carrière est généralement beaucoup plus plate. Ce système fondé sur le dernier salaire conduit en outre souvent à de véritables courses contre la montre pour des promotions artificielles de dernière minute à l'échelon supérieur ou en classe exceptionnelle.

Il reste que, au-delà de ces effets de redistribution entre carrières salariales modestes et dynamiques, le passage au nouveau système unifié entraîne une baisse de la générosité moyenne des retraites pour les fonctionnaires – qui dans le système actuel bénéficient grâce à cette règle du dernier salaire de retraites globalement plus généreuses que dans le privé. Contrairement à une idée répandue, le taux de cotisation retraite est actuellement nettement plus élevé dans le public que dans le privé. Le taux de cotisation salariale prélevé sur les salaires bruts des fonctionnaires n'est certes que de 7,85% (contre environ 10% dans le privé), mais le taux implicite de cotisation patronale dans le public – c'est-à-dire le montant total des sommes prélevées chaque année sur le budget de l'Etat pour compléter les cotisations salariales et payer les retraites des fonctionnaires, exprimé en pourcentage des salaires bruts des fonctionnaires – dépasse actuellement 55%,⁶¹ contre environ 15% dans le privé. Autrement dit, le taux global de cotisation retraite dépasse actuellement 60% du salaire brut dans le public, contre environ 25% dans le privé. Cet écart considérable se justifie pour partie par un ratio démographique (nombre de retraités)/(nombre de cotisants) plus défavorable dans le public, mais s'explique pour une part significative (environ la moitié) par la plus grande générosité globale des retraites publiques (âge de départ plus faible et niveau de pension plus élevé).⁶² A partir du moment où dans le nouveau système proposé le taux global de cotisation retraite est fixé à 25% dans le public comme dans le privé, il est inévitable que la générosité globale des retraites des fonctionnaires décline.

⁶¹ La cotisation implicite de l'Etat est pour 2008 de 55,7% pour la fonction publique civile et 103,5% pour les personnels militaires (cf. annexe 3).

⁶² Cf. annexe 3.

Certes rien n'interdit de fixer un taux global de cotisation retraite supérieur à 25% dans le cadre du nouveau système – et il ne nous appartient pas de trancher cette question ici. Il nous semble cependant justifié de souligner que le taux proposé de 25% est déjà relativement élevé, et qu'il peut être dans l'intérêt bien compris des fonctionnaires d'accepter un alignement progressif de leurs retraites dans un régime unique (leur régime particulier ne fait qu'alimenter suspicions et fantasmes) en échange d'une augmentation structurelle de leurs salaires (dont la faiblesse a toujours constitué la justification première pour des retraites plus favorables). Concrètement, la transition pourrait être organisée de la façon suivante. Tout d'abord, il est essentiel que l'ensemble des cotisations patronales implicites acquittées par l'Etat pour payer les pensions soient explicitées et figurent comme telles sur les bulletins de salaire des fonctionnaires. Ensuite, il importe de distinguer dès 2012 les cotisations permanentes de droit commun (qui pour les fonctionnaires seront dès 2012 au même niveau que dans le privé : environ 10% de cotisation salariale, et 15% de cotisation patronale) et la cotisation patronale temporaire additionnelle acquittée par l'Etat pour apurer la dette constituée par les droits acquis des fonctionnaires dans l'ancien système. Cette cotisation temporaire se situera nécessairement à un niveau extrêmement élevé en 2012 (autour de 40% du salaire brut), puis baissera progressivement pour atteindre son niveau cible de 0%, quand toute la dette implicite aura été résorbée. Le point important est que les marges financières ainsi dégagées sont considérables et permettent d'envisager une compensation salariale de grande ampleur : à long terme une progression de 40% du salaire brut des fonctionnaires peut-être envisagée, pour une dépense totale pour l'Etat inchangée. Nous ne sous-estimons pas le caractère extrêmement délicat d'une telle transition, en particulier en termes de crédibilité des engagements salariaux de l'Etat. Nos premières estimations indiquent toutefois que, de la même façon que pour les retraites au-delà du plafond, une part importante de cette dette implicite sera résorbée relativement rapidement, de façon à pouvoir abaisser substantiellement la cotisation temporaire et dégager des marges de manœuvre pour des augmentations salariales significatives échelonnées dans le temps. La cotisation de 40% pourrait ainsi être abaissée à moins de 20% avant 2032, voire 2022-2027 si l'on repousse dans le temps la convergence vers 0%.

Encadré 5 : Un exemple de régime spécial : les parlementaires

L'exemple du régime spécial des parlementaires est particulièrement intéressant à étudier. D'une part, ses règles exactes sont relativement mal connues par rapport aux autres régimes spéciaux. D'autre part, il illustre de façon emblématique les effets pervers liés à la logique de compensation par la retraite à l'origine de nombreux régimes spéciaux. Il met en évidence la difficulté d'y mettre fin sans une refonte générale de l'ensemble du système de retraites.

En théorie, les parlementaires sont soumis aux mêmes règles que les fonctionnaires. Le taux de cotisation salariale prélevé chaque mois sur l'indemnité parlementaire (5 400€ bruts) est de 7,85%, la durée de cotisations requise pour une retraite à taux plein est de 40 années, et chaque année de cotisation rapporte un pourcentage fixe en termes de taux de remplacement. Comme souvent pour les régimes spéciaux, ce sont des « détails » aux implications importantes qui rendent le régime des parlementaires nettement plus généreux que celui des fonctionnaires :

(1) Le taux de remplacement apporté par une année de cotisation est de 2,11% et non de 1,875%, si bien que le taux de remplacement associé à une retraite à plein taux est de 84,4% ($40 \times 2,11\% = 84,4\%$) et non de 75% ($40 \times 1,875\% = 75\%$).

(2) Le taux de cotisations comme le taux de remplacement s'appliquent non pas au traitement brut, mais à un salaire de référence égal à 136% de l'indemnité parlementaire de 5 400€, soit 7 344€. Cette règle pourrait sembler relativement neutre, dans la mesure où les cotisations versés et les droits à la retraites augmentent proportionnellement. En réalité, elle est extrêmement avantageuse, car de la même façon que dans la fonction publique les cotisations salariales ne financent qu'une part très faible des retraites en question (à peine plus de 10%).⁶³ Autrement dit, les augmentations de cotisations impliquées par cette règle ne financent que 10% des augmentations correspondantes de droits à la retraite, les 90% restants étant par définition à la charge du budget de l'Etat.

(3) Les parlementaires bénéficient d'un système de cotisation double (15,7% au lieu de 7,85%) pendant les 15 premières années de mandat, et d'une cotisation et demie pendant les 5 années suivantes, de façon à pouvoir atteindre les 40 années de cotisations au bout de 22,5 années de mandat. Là encore, compte tenu du fait que les cotisations salariales ne financent qu'une faible part des retraites correspondantes, le système est extrêmement avantageux : ce sont surtout les contribuables qui cotisent double.

⁶³ Dans la fonction publique, le taux de cotisation salariale de 7,85% couvre 12,3% du financement total des retraites (le taux implicite de cotisation patronale est de 55,7%, et $7,85/(7,85+55,7)=12,3\%$). Les budgets publiés par l'Assemblée Nationale ne permettent pas de faire ce même calcul pour le régime des parlementaires, mais tout semble indiquer que les ratios sont au moins aussi extrêmes que dans la fonction publique.

En combinant ces trois règles, on aboutit à un système sensiblement plus avantageux que le régime des fonctionnaires (et a fortiori que le régime général du privé). Au bout de 22,5 années de mandat, un parlementaire obtient une retraite à plein taux d'environ 6 200€ par mois.⁶⁴ Au bout de 5 années de mandat, le droit à la retraite est d'environ 1 550€ par mois,⁶⁵ ce qui correspond à un excellent rendement par comparaison aux cotisations versées.⁶⁶

Ce régime dérogatoire est souvent justifié en évoquant la précarité particulière de la fonction parlementaire et l'insuffisance du montant de l'indemnité. Force est pourtant de constater que la précarité n'est guère une spécificité parlementaire : nombre de salariés du privé font face à une précarité de l'emploi au moins aussi importante, et il n'est clairement pas viable de concevoir un régime spécial de retraite pour chacune des professions concernées. Il nous semblerait largement préférable d'appliquer aux parlementaires le même régime que celui des autres travailleurs, quitte à augmenter le montant de leur indemnité.⁶⁷

Il est intéressant de noter qu'un alignement pur et simple sur le régime de la fonction publique serait insatisfaisant, compte tenu des rigidités de ce régime : impossibilité de toucher une retraite de la fonction publique au dessous de 15 années de cotisations, et plus généralement manque général de lisibilité des droits ouverts aux poly-pensionnés (et en particulier aux parlementaires aux carrières souvent complexes). Cela illustre le fait que la meilleure façon de remettre à plat les régimes spéciaux est de mettre en place une refonte générale de l'ensemble du système des retraites, dans le cadre d'un système unifié de comptes individuels de cotisations, plus transparent, plus efficace et socialement plus juste.

3.3 La question de la transition institutionnelle

Une telle réforme implique de grands changements institutionnels et un effort important de la part des premiers concernés : les régimes actuels de retraite. Afin de garantir le succès de la transition vers le nouveau système, il est crucial de ne pas sous-estimer le travail administratif qui sera nécessaire afin de préparer le basculement. Un délai d'une à deux années nous semble un minimum pour donner le temps à ces institutions de mettre en place les outils nécessaires au nouveau système. Deux points particuliers méritent d'être mentionnés à cet égard.

⁶⁴ 84,4% de 7 344€ = 6 198€.

⁶⁵ 10/40^{ème} de 6 198€ = 1 549€.

⁶⁶ Une cotisation mensuelle de 1 150€ (15,7% de 7 344€ = 1 153€) pendant 5 ans rapporte 1 550€ de retraite mensuelle pendant potentiellement plus de 20 ans (la retraite peut être liquidée à 60 ans).

⁶⁷ En pratique, les parlementaires perçoivent en sus de leur indemnité parlementaire de 5 400€ brut une indemnité de fonction d'environ 1 400€ et une indemnité représentative de frais de mandat d'environ 5 800€ brut, non prises en compte dans le calcul de la pension.

Le premier est le fait qu'il existe plusieurs modalités de transition institutionnelle. Une première voie pourrait être la révolution du système avec la création de nouvelles institutions qui remplacent les anciennes, qui ne généreraient que la transition de l'ancien système. Une autre voie, qui a nos faveurs, serait d'accélérer les efforts déjà entamés par les régimes de retraite pour se rapprocher:⁶⁸ les régimes complémentaires, qui ont acquis la technologie de la gestion d'un système par points pourraient envisager la fusion entre l'Arrco et l'Agirc, clarifier la part sous le nouveau plafond qui se rapprochera du régime général et mettre en place le régime transitoire qui gèrera le cas des pensions au-dessus du plafond.

Les questions purement techniques (mise en place d'un système informatique, d'information aux salariés) ne sont pas forcément marginales. Si le régime général a été plutôt pionnier avec un système d'information relativement ancien qui inclut déjà un compte individuel pour chaque assuré (comme dans le nouveau système), ce n'est pas le cas de la Fonction publique. Celle-ci devra faire un effort conséquent pour mettre à jour un historique des carrières de ses agents afin de leur créditer leurs comptes individuels de cotisations.⁶⁹

3.4. La question du déficit courant et des mesures financières transitoires

Cette étude s'est jusqu'ici concentrée sur la description d'un système fondé sur des comptes individuels de cotisations, et sur l'analyse de la transition vers ce système « idéal », sans véritablement prendre en compte le fait que le système actuel est financièrement déséquilibré et laisse apparaître des déficits courants et futurs importants. Ce choix de présentation se justifie dans la mesure où il nous semble urgent de commencer par clarifier les droits des générations à venir, dans le cadre d'une refonte générale de nos régimes de retraites, et d'aller au-delà de l'exercice habituel de colmatage des déficits du système actuel. En outre, le nouveau système de comptes individuels sera par construction financièrement équilibré en tout point

⁶⁸ Depuis 1999, les multiples régimes complémentaires Arrco (plus de 180 différents) ont fusionné pour offrir les mêmes règles à l'ensemble de leurs membres.

⁶⁹ A l'heure actuelle, la Fonction publique ne connaît pas les droits à pension de ses agents et ceux-ci ne disposent d'aucun compte où leurs droits (cotisations, durée d'assurance ou traitement) sont répertoriés.

du temps. En particulier, l'allongement futur des espérances de vie sera automatiquement pris en compte lors de la liquidation du capital retraite en pension mensuelle.

Il reste qu'il nous faut maintenant préciser l'articulation entre cette réforme à long terme et la question du déficit courant et des mesures financières transitoires. Le système actuel est financièrement déséquilibré dans le sens où en l'absence de mesures d'ajustement (augmentation des cotisations ou baisse des pensions ou les deux) le montant des pensions versées excède actuellement celui des pensions à acquitter, avec un déficit prévisionnel fortement croissant au cours du temps. Les prévisions de déficit à long terme reposent certes sur de multiples hypothèses, et de fait ont fait l'objet de révisions récentes extrêmement substantielles. Dans son rapport publié en 2005, le COR avait estimé le déficit prévisionnel des régimes de retraite à 3,1% de PIB par an à l'horizon 2050. Dans son nouveau rapport publié en 2007, compte tenu notamment des nouvelles prévisions démographiques plus optimistes publiées par l'INSEE,⁷⁰ le COR a fortement actualisé à la baisse ses projections à long terme, avec une nouvelle estimation du déficit annuel passant progressivement de 0,2% du PIB en 2006 (soit 4,2 milliards d'euros) à 1,0% du PIB en 2020, 1,6% du PIB en 2030, et 1,7% du PIB à l'horizon 2050.⁷¹ Tout en gardant présentes à l'esprit les incertitudes considérables pesant par nature sur de telles projections, il n'est pas interdit de noter que cette nouvelle prévision – comme les précédentes – repose sur des hypothèses relativement optimistes concernant l'évolution du marché du travail.⁷² Le COR évalue également les différentes mesures qui permettraient d'équilibrer ce déficit. D'après ces évaluations, pour financer un déficit de 1,0% du PIB par an à l'horizon 2020, tout en maintenant inchangé le ratio (pension moyenne)/(salaire moyen), il faudrait soit reculer progressivement d'environ 3 ans l'âge du départ en retraite, soit augmenter progressivement d'environ 4,5

⁷⁰ Les précédentes projections démographiques prévoyaient une baisse progressive de la population active à environ 25 millions d'actifs à l'horizon 2050, alors que les nouvelles projections démographiques (fondées sur une révision à la hausse des hypothèses sur le taux de fécondité et le solde migratoire) prévoient une stabilisation de la population active autour de 28 millions pour les décennies à venir (cf. annexe 1, graphique 3).

⁷¹ Cf. Rapport COR 2007, p.56.

⁷² En particulier, le scénario central du COR repose toujours sur l'hypothèse d'un taux de chômage stabilisé à 4,5% à compter de 2015. Par ailleurs, les prévisions de population active de l'INSEE font l'hypothèse d'une progression importante du taux d'activité des 55-64 ans (cf. annexe 1, graphique 4), ce qui nécessitera probablement des changements culturels et organisationnels importants visant à promouvoir l'emploi des seniors.

points le taux de cotisation retraite, soit une combinaison de ces deux mesures.⁷³ Si l'on souhaite modifier uniquement l'âge de départ en retraite et le taux de cotisation,⁷⁴ alors la hausse nécessaire serait de 1,8 années pour l'âge de départ ou de 2,3 points pour le taux de cotisation pour équilibrer le déficit à l'horizon 2020,⁷⁵ et respectivement de 2,5 années ou de 3,5 points pour équilibrer le déficit à l'horizon 2050.⁷⁶

Il ne nous appartient pas de trancher ici entre ces différentes options. Il nous semble toutefois adapté de faire plusieurs remarques. Tout d'abord, la réforme que nous proposons permet de facto de résoudre la question du déficit à long terme, puisque le système de comptes individuels repose sur un mécanisme d'ajustement automatique au moment de la liquidation du capital retraites. En particulier, si la réforme est mise en place suivant le calendrier évoqué, c'est-à-dire progressivement de 2012 à 2032, alors il est bien évident que le déficit résiduel – correspondant aux droits acquis dans l'ancien système – sera quasi-nul à l'horizon 2050. Un des principaux objectifs de la réforme proposée est précisément de clarifier définitivement les droits à la retraite des générations à venir, en éliminant les menaces de déficits annuels de plusieurs points de PIB (avec la clé des hausses très substantielles de durées et/ou de taux de cotisations) planant sur les retraites de 2050.

Même si des estimations plus détaillées seraient nécessaires pour préciser ce point, il nous semble toutefois important d'ajouter que cette résolution à long terme du problème du déficit des retraites ne fera sentir ses effets que progressivement. En particulier, à l'horizon 2015 ou 2020, la réforme que nous proposons n'aura qu'un impact limité sur les prévisions de déficit. A fortiori, la réforme proposée ne change rien au fait que les retraites accusent actuellement un déficit courant significatif

⁷³ Cf. Rapport COR 2007, fiche 9.

⁷⁴ Ce qui revient implicitement à laisser diminuer progressivement le ratio (pension moyenne)/(salaire moyen), compte tenu des autres règles en cours d'application (en particulier indexation des pensions sur l'inflation, et salaire de référence égale aux 25 meilleures années dans le privé). Pour plus de précisions, nous renvoyons au rapport du COR.

⁷⁵ Cf. Rapport COR 2007, fiche 9.

⁷⁶ Le rapport du COR 2007 fournit uniquement des évaluations des mesures nécessaires pour évaluer le déficit à l'horizon 2020 ; les évaluations approximatives indiquées ici concernant l'horizon 2050 ont été estimées par simple proportionnalité, compte tenu des évaluations de déficit données par le COR (1,0% de PIB en 2020, 1,7% de PIB en 2050).

(environ 5 milliards d'euros de déficit par an en 2007-2008, avec un accroissement tendance menant à 15 milliards d'euros par an en 2015 d'après le COR), et que ce déficit devra bien être couvert d'une façon ou d'une autre. De ce point de vue, il nous semble important de rappeler que la très forte progression du déficit observée actuellement reflète pour une large part des facteurs exceptionnels, et en particulier l'arrivée à l'âge de la retraite au cours des années 2005-2020 des générations du « baby boom » nées dans l'après-guerre.⁷⁷ Ce facteur exceptionnel plaide fortement en faveur de financements exceptionnels (par opposition à des hausses permanentes de cotisations), permettant à la fois de financer le déficit courant et d'abonder transitoirement le fonds de réserve de retraites (FRR), qui n'a guère été alimenté depuis sa création en 1999,⁷⁸ en dépit du fait qu'il s'agit logiquement de l'outil adapté pour gérer une « bosse démographique » de cette nature. Les hausses de cotisations ne nous semblent par conséquent pas être la bonne réponse. Si toutefois des hausses de cotisations – déjà très élevées en France – devaient être décidées, nous insistons sur le fait que dans le cadre du nouveau système de comptes individuels il devient impossible d'augmenter les cotisations sans augmenter mécaniquement les droits à la retraite des générations actives. Les mesures transitoires financières qui seront décidées, quelles qu'elles soient, ne doivent pas venir mettre en cause les droits des générations futures, tels que ceux-ci seront clarifiés par la réforme proposée, qui repose sur un principe de responsabilité et de transparence vis-à-vis de ces dernières.

Enfin, dans ce même esprit de responsabilité et de transparence, il ne nous semble envisageable de demander aux assurés un nouvel allongement de la durée de cotisation dans le système actuel dans la mesure où les trois conditions suivantes sont réunies. La première est la clarification des droits à long terme, qui doit impérativement avoir lieu, à travers la réforme que nous proposons ou une réforme remplissant le même objectif). La seconde est la responsabilisation des entreprises, qui doivent être mobilisées afin d'améliorer les niveaux d'emploi et les conditions de travail des seniors (objectif souhaitable en tant que tel), faute de quoi les mesures

⁷⁷ Ce facteur explique dans une large mesure pourquoi les déficits prévisionnels estimés par le COR atteignent leur niveau maximal dès 2020-2030 (1,6% du PIB en 2030), avant de se stabiliser par la suite (1,7% du PIB en 2050).

⁷⁸ Aucune ressource exceptionnelle n'a été affectée au FRR depuis 2002, et les abondements sont inférieurs aux produits financiers depuis 2006 (cf. Rapport COR 2007, fiche 19).

d'allongement de la durée n'auraient qu'un effet réduit sur les taux d'emploi effectifs.⁷⁹

Enfin, en troisième lieu, ceci exige une responsabilisation de l'Etat, notamment en matière de comportement budgétaire, ce qui n'a guère été le cas récemment. Dans un contexte où des incertitudes considérables pèsent sur la pérennité même de notre système de retraite par répartition, où de surcroît la dette de l'Etat elle-même atteint des niveaux historiquement importants, et où par-dessus tout l'Etat doit parvenir à dégager des marges de manœuvres pour financer les investissements dans l'avenir (formation, recherche) permettant à la France de relever les défis de l'économie de la connaissance, il nous semble inacceptable de se payer le luxe de dépenser 15 milliards d'euros par an pour un paquet fiscal dont aucune des mesures ne correspond à ces trois priorités absolues (retraites, dette, investissement), tout cela en demandant des efforts aux assurés. En particulier, il n'est pas interdit de noter qu'il suffirait de geler ces 15 milliards d'euros de dépenses inutiles et d'allouer chaque année la moitié de cette somme sous forme de recettes exceptionnelles au FRR pour couvrir l'essentiel des déficits à venir, au moins jusqu'à l'horizon 2025.⁸⁰ L'avenir des retraites exige une attitude de responsabilité face aux générations futures, à tous les niveaux, et notamment au niveau du budget de l'Etat.

⁷⁹ Cf. 2^{ème} partie, section 2.6 supra.

⁸⁰ Une estimation plus détaillée serait bien évidemment nécessaire (en particulier pour préciser les perspectives globales du nouveau système de retraites à l'horizon 2030-2040), mais les ordres de grandeurs sont approximativement valables. En effet, si une réforme du type de celle que nous préconisons était adoptée, la mission du FRR, qui était initialement d'accumuler des réserves jusqu'en 2020 pour financer ensuite le déficit prévisionnel des années 2020-2050, changerait de nature : il s'agirait principalement de couvrir les déficits à l'horizon 2020-2030, ce qui autoriserait des mises en réserves nettement moins importantes et des décaissements beaucoup plus précoces. Or les actifs du FRR fin 2007 se montent tout de même à 34 milliards d'euros, et atteindraient autour de 100 milliards d'euros en 2020, en l'absence de nouvelles ressources exceptionnelles. En y injectant 7,5 milliards d'euros par an de ressource exceptionnelle supplémentaire à partir de 2008 (soit environ 100 milliards d'euros d'ici à 2020), on couvrirait les déficits au moins jusqu'à l'horizon 2025 (le déficit prévisionnel cumulé est d'environ 100 milliards pour la période 2008-2020 et d'environ 100 milliards pour la période 2020-2025).

ANNEXES

Annexe 1 : L'équilibre financier d'un système de retraites fondé sur des comptes individuels de cotisations

Cette annexe décrit les conditions de l'équilibre financier d'un système de retraites fondé sur les comptes individuels, et en particulier les conditions requises pour que le système puisse garantir aux cotisations passées un taux de rendement égal au taux de croissance de la masse salariale.

Notons N_b la taille de la population active en année b (le nombre total d'actifs en année b), W_b le salaire brut moyen des actifs en année b , et T le taux global de cotisations retraites. La masse salariale totale en année b est donc égale à $N_b \times W_b$, et les cotisations sociales retraite en année b sont égales à $T \times N_b \times W_b$.⁸¹

Notons L_a le nombre total de personnes liquidant leur capital retraite en année a , N_{ba} la nombre total d'actifs en année b parmi les personnes liquidant leur capital retraite en année a , et W_{ba} le salaire brut moyen de ces actifs en année b .

Notons enfin C_a le capital retraites moyen des personnes liquidant en année a .

Supposons que l'on souhaite que le système de comptes individuels soit équilibré en tout point du temps (aucune mise en réserve, aucun excédent, aucun déficit). La condition d'équilibre financier du système de retraites en année a s'écrit :⁸²

$$\text{Capital retraite liquidé en année } a = \text{Cotisations versées en année } a$$

⁸¹ La notion de salaire moyen doit être interprétée de façon large, et inclut également le revenu d'activité moyen des travailleurs non salariés et l'éventuel revenu de remplacement des actifs au chômage.

⁸² Pour simplifier l'exposition du système proposé, on suppose implicitement que les comptes individuels sont liquidés en une seule fois, c'est-à-dire que le capital retraites est entièrement versée en une seule fois à chaque assuré lors de la liquidation. En pratique, nous avons vu qu'il était préférable de fixer des règles contraignantes concernant les conditions de liquidation, et il faut plutôt imaginer que le capital retraite est placé lors de la liquidation sur un compte individuel de retraite, sur lequel chaque assuré a un droit de tirage sous les contraintes fixées par le système (à la façon d'un capital d'assurance-vie). De même, nous avons supposé pour simplifier l'exposition du système qu'aucun rendement (en sus de l'inflation) n'était apporté au capital retraites après la liquidation (en pratique un rendement réel positif pourrait être apporté).

$$\text{Soit : } L_a \times C_a = T \times N_a \times W_a \quad (1)$$

Le capital retraite moyen C_a peut également être exprimé de la façon suivante :

$$C_a = (\sum_{b < a} T \times N_{ba} \times W_{ba} \times R_{ba}) / L_a \quad (2)$$

Où R_{ba} est le rendement garanti utilisé par l'Etat pour revaloriser les cotisations versées en année b par les personnes liquidant leur capital retraites en année a .

En substituant dans l'équation (1) l'expression de l'équation (2), on obtient l'expression suivante pour le rendement R_{ba} :

$$R_{ba} = R_{ba}^* \times \text{Corr}_{ba} \quad (3)$$

Où: $R_{ba}^* = (N_a \times W_a) / (N_b \times W_b)$ est le rendement que l'Etat souhaiterait garantir aux cotisations passées en état de stationnaire (c'est-à-dire le taux de croissance de la masse salariale entre l'année b et l'année a), et Corr_{ba} mesure le coefficient correcteur qu'il est nécessaire d'apporter à ce rendement stationnaire afin de prendre en compte les disequilibres salariaux et démographiques du système.

Pour faciliter la compréhension de ce coefficient correcteur Corr_{ba} , il est utile de le décomposer en un coefficient correcteur salarial CorrSal_{ba} et un coefficient correcteur démographique CorrDem_{ba} :

$$\text{Corr}_{ba} = \text{CorrSal}_{ba} \times \text{CorrDem}_{ba} \quad (4)$$

$$\text{Avec : } \text{CorrSal}_{ba} = W_b / W_{ba} \quad (5)$$

$$\text{Et : } \text{CorrDem}_{ba} = N_b / X_a \quad (6)$$

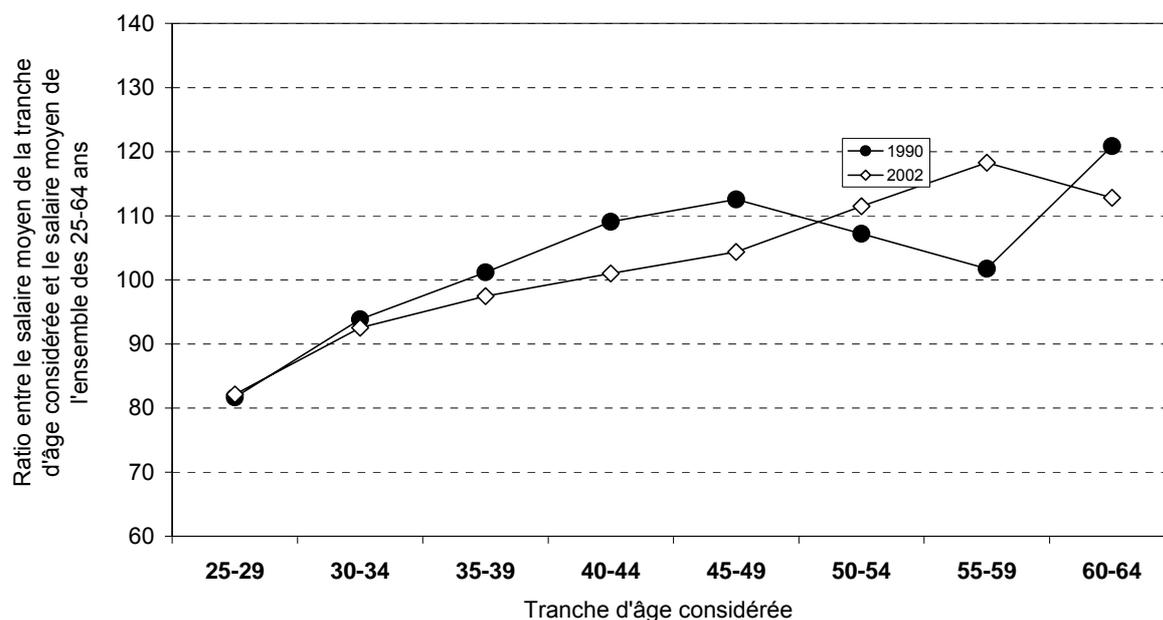
$$X_a = L_a \times \sum_{b < a} N_{ba} / L_a \quad (7)$$

Examinons la signification de ces différents termes. Le coefficient correcteur salarial CorrSal_{ba} est égal au ratio entre W_b et W_{ba} , c'est-à-dire au ratio entre le salaire moyen de l'ensemble de la population active en année b et le salaire moyen en année a de la fraction de la population active de l'année b qui choisit de liquider son

capital retraite en année a . Pour fixer les idées, supposons que $b=2020$, $a=2050$, et que toute la population commence à travailler à 25 ans et liquide son capital retraites à 65 ans. Les personnes L_a liquidant leur capital retraites en année $a=2050$ sont donc les personnes nées en 1985. Le coefficient correcteur salarial CorrSal_{ba} est donc égal au ratio entre le salaire moyen de l'année 2020 et le salaire moyen en 2020 des personnes ayant 35 ans en 2020. De même, pour $b=2040$, le coefficient correcteur salarial CorrSal_{ba} est égal au ratio entre le salaire moyen de l'année 2040 et le salaire moyen en 2040 des personnes ayant 55 ans en 2040. Si la répartition des salaires en une année donnée est indépendante de l'âge des salariés, alors le coefficient correcteur salarial CorrSal_{ba} est uniformément égal à 1, et il n'existe aucune correction à apporter et l'Etat peut sans difficulté garantir aux cotisations passées un rendement égal au taux de croissance de la masse salariale.

En pratique, les salariés plus jeunes ont tendance à gagner moins que la moyenne de la population active, et inversement pour les salariés plus âgés. Autrement dit, le coefficient CorrSal_{ba} a tendance à être supérieur à 1 pour les années b correspondant au début de carrière des personnes liquidant en année a , et inférieur à 1 pour les années b correspondant à la fin de carrière des personnes liquidant en année a . En toute rigueur, pour garantir parfaitement l'équilibre du système en tout point du temps, il faudrait par conséquent appliquer des rendements annuels moyens légèrement plus élevés aux années anciennes de cotisations et légèrement plus faibles aux années récentes. Les ratios observés et par conséquent les coefficients correcteurs à adopter sont toutefois très proches de 1. Par exemple, en 1990 comme en 2002, on constate que le salaire moyen des salariés jeunes (autour de 25-34 ans) est de l'ordre de 90% du salaire moyen de l'ensemble des salariés, alors que le salaire moyen des salariés âgés (autour de 55-64 ans) est de l'ordre de 110% du salaire moyen de l'ensemble des salariés (cf. graphique 2). En outre, par construction ces coefficients correcteurs s'équilibrent au cours de la vie active. Il nous semble donc préférable que l'Etat lisse ces légères variations et garantisse le même taux de rendement annuel moyen à toutes les années de cotisations.

Graphique 2: Le profil par âge des salaires en France en 1990 et 2002
(source: calculs des auteurs à partir des enquêtes emploi)



La seule situation où le coefficient correcteur salarial $CorrSal_{ba}$ menace l'équilibre du système de comptes individuels correspond au cas d'une structure salariale à progression non stationnaire, c'est-à-dire au cas où une génération donnée (celle liquidant en année a) aurait des salaires structurellement plus élevés que toutes les autres générations. Supposons par exemple que les personnes nées en 1985 et liquidant en 2050 aient tout au long de leur vie active des salaires plus élevés que les générations précédentes et que les générations suivantes. Dans ce cas le coefficient correcteur salarial $CorrSal_{ba}$ sera structurellement inférieur à 1 pour toutes les années b de cotisations passées, autrement dit l'Etat ne pourra garantir aux cotisations passées de cette génération un rendement égal au taux de croissance de la masse salariale. Intuitivement, les salaires qui ont servi de base au calcul des cotisations de cette génération ont été inhabituellement élevés par rapport aux salaires des autres générations, si bien que le système par répartition est incapable de garantir le rendement normal. Concrètement, on imagine mal comment une telle situation pourrait se produire. Si une telle « bosse salariale » devait se produire, c'est-à-dire si une génération devait être structurellement plus productive que les générations précédentes et suivantes (sans que cela corresponde à un trend régulier de croissance de la productivité entre générations), alors il faudrait la lisser longtemps à l'avance en constituant des réserves capitalisées à partir des cotisations

excédentaires de la génération en question, de la même façon que pour les « bosses démographiques » décrites plus bas.⁸³

Examinons maintenant le coefficient correcteur démographique CorrDem_{ba} . Ce coefficient est défini comme le ratio entre N_b et X_a , où N_b est la population active en année b , et X_a doit être interprété comme une sorte de population active fictive correspondant au nombre global d'actifs représentés tout au long de leur vie par les personnes liquidant leur capital retraite en année a . Plus précisément, X_a est égal au produit de L_a (le nombre de personnes liquidant leur capital retraite en année a) par la somme des taux d'activité de ces personnes tout au long de leur vie, c'est-à-dire par la durée moyenne d'activité de ces personnes : il s'agit donc d'une sorte de taux d'emploi total de ces personnes, mesurée en nombre de millions d'emplois occupés tout au long de leur vie. Intuitivement, si le ratio N_b/X_a est inférieur à 1, cela signifie que la taille de la génération liquidant sa retraite en année a (exprimée en équivalent population active) est supérieure à la taille de la population active en année b , ce qui implique que l'Etat doit en toute rigueur appliquer aux cotisations de l'année b un rendement inférieur au taux de croissance de la masse salariale entre les années b et a . Inversement, si le ratio N_b/X_a est supérieur à 1, cela signifie que la taille de la génération liquidant sa retraite en année a (exprimée en équivalent population active) est inférieure à la taille de la population active en année b , ce qui implique que l'Etat peut appliquer un rendement plus élevé que le taux de croissance.

En pratique, compte tenu de la structure démographique quasi-stationnaire de la population française, toutes les prévisions disponibles suggèrent que le ratio N_b/X_a s'apprête à prendre des valeurs extrêmement proches de 1 pour les décennies à venir, si bien qu'aucune correction démographique n'est véritablement nécessaire.⁸⁴ Les dernières projections disponibles font en effet état d'une population en âge de

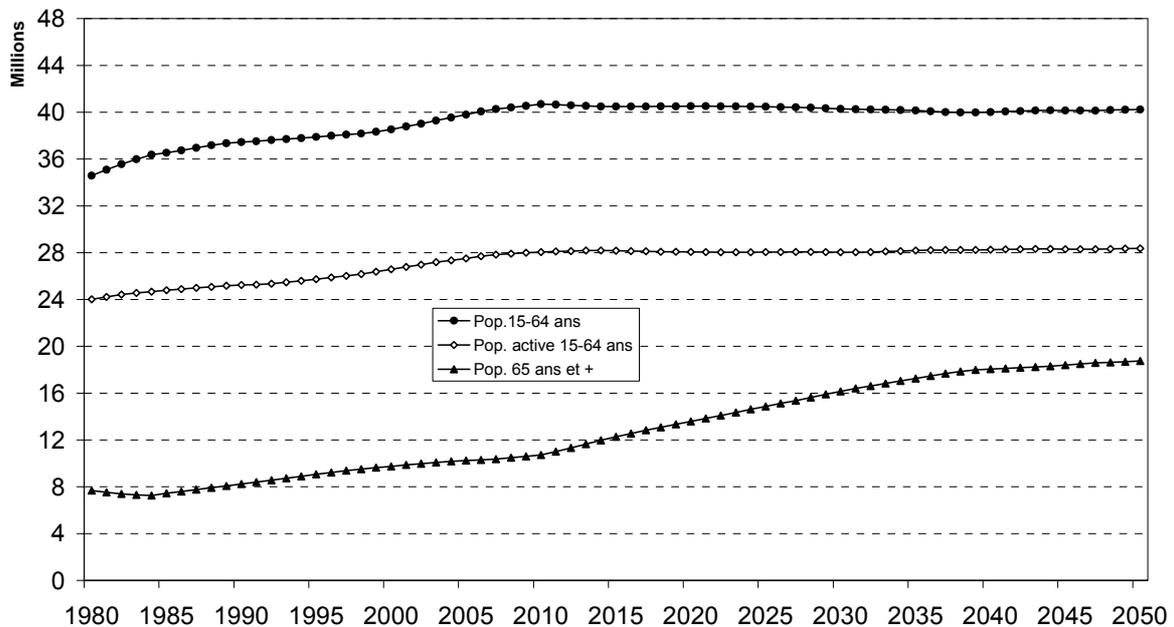
⁸³ Politiquement, une « bosse salariale » peut toutefois s'avérer beaucoup plus difficile à gérer qu'une « bosse démographique » : si une génération a des salaires structurellement plus élevés que toutes les autres (hypothèse certes peu réaliste), il est bien évident que c'est la logique même du système par répartition (fondé sur la solidarité entre générations) qui risquerait d'être mise à mal (la génération en question aurait intérêt à opter pour la capitalisation et à placer elle-même ses cotisations).

⁸⁴ Cette remarque ne vaut que pour l'équilibre du système de comptes individuels et ne correspond pas aux mesures financières qui seront nécessaires dans la phase de transition de l'ancien au nouveau système.

travailler (âgée de 15 à 64 ans) totalement stable autour de 40 millions de personnes au cours des années 2008-2050 (cf. graphique 3).

Graphique 3: Les projections démographiques en France, 2008-2050

(source: INSEE, avril 2007)



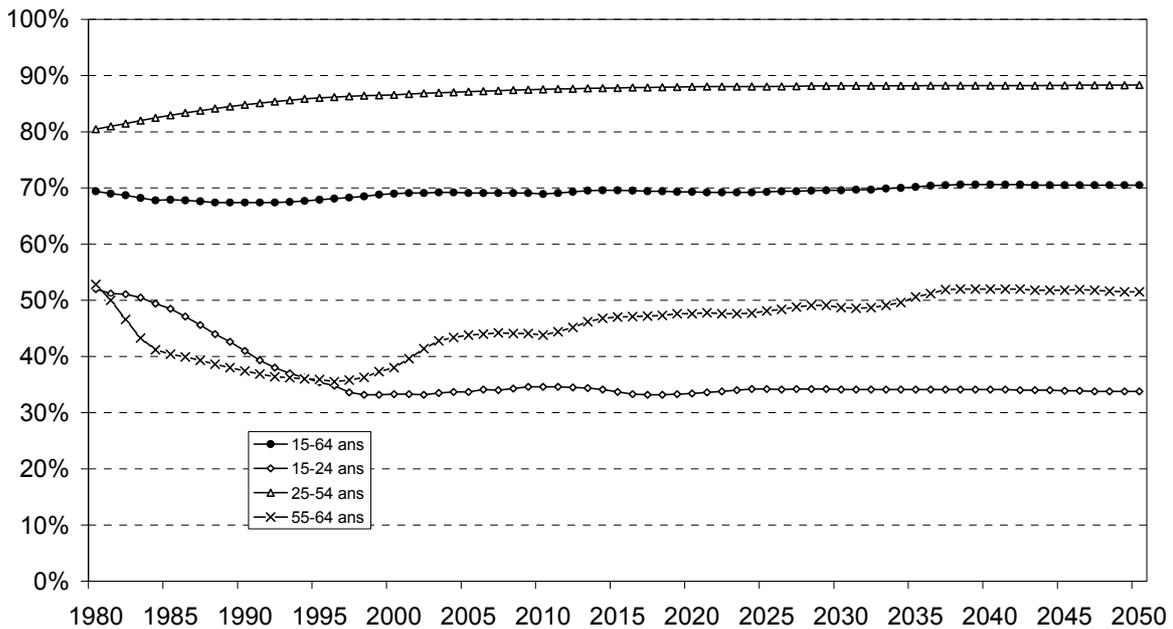
Les projections concernant la population active sont elles aussi totalement stables autour de 28 millions d'actifs (cf. graphique 3), ce qui correspond une prévision de stabilité du taux d'activité global 15-64 ans autour de 70% au cours des décennies à venir (cf. graphique 4).⁸⁵ Ce taux d'activité de 70% correspond pour chaque génération à une durée moyenne d'activité d'environ 35 années.⁸⁶ Chaque génération comptant actuellement environ 800 000 personnes, cette durée moyenne d'activité de 35 années signifie que chaque génération représente un taux global d'emploi d'environ 28 millions d'emplois,⁸⁷ ce qui permet de retrouver très exactement le niveau de la population active prévu pour les décennies à venir, et de comprendre pourquoi le ratio N_b/X_a ne peut guère dévier de 1 d'ici à 2050 (d'après ces projections).

⁸⁵ Toutes ces projections sont issues de "Projections de population active pour la France métropolitaine 2006-2050", INSEE-Résultats n°63soc (avril 2007). Il s'agit des dernières projections de l'INSEE, utilisées notamment dans le Rapport du COR publié en novembre 2007.

⁸⁶ 70% de 50 années (15-64 ans) = 35 années.

⁸⁷ 800 000 x 35 = 28 millions.

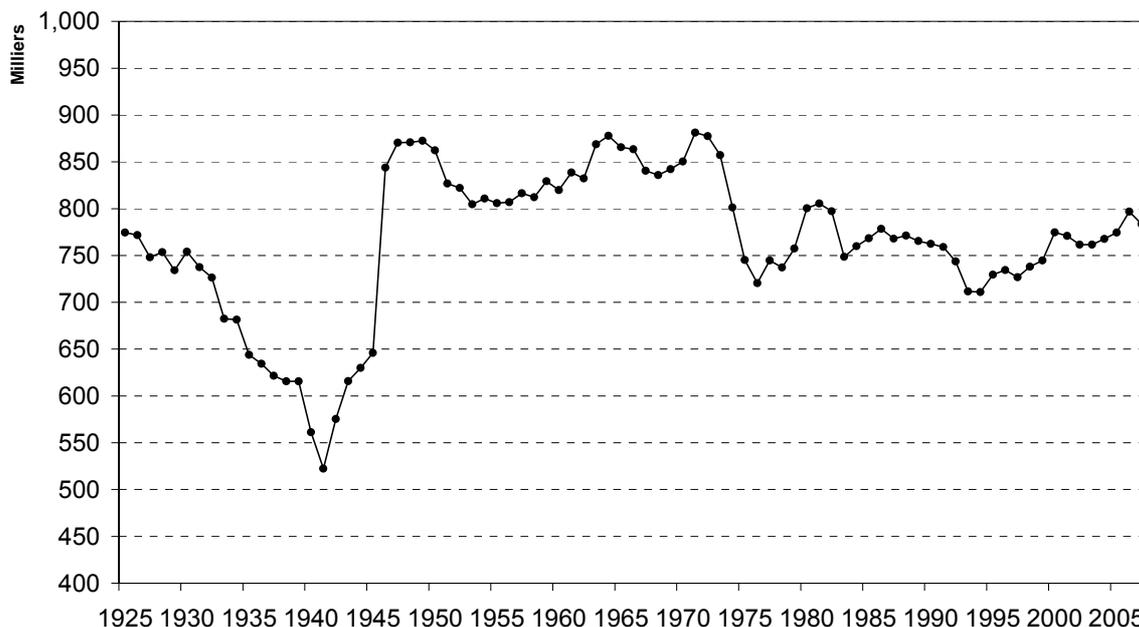
Graphique 4: Les projections de taux d'activité en France, 2008-2050
(source: INSEE, avril 2007)



L'examen de l'évolution de la taille des générations permet d'ailleurs de bien comprendre les raisons de cette quasi-stationnarité démographique de la France : en première approximation, le fait central est que le nombre annuel de naissances est globalement très stable autour de 800 000 naissances par an depuis la seconde guerre mondiale (avec des fluctuations annuelles de court terme autour 800 000-850 000 des années 1950 aux années 1970, période qui correspond au « baby-boom » d'après guerre, et de 750 000-800 000 depuis les années 1970), après une période 1925-1945 caractérisée par à peine plus de 650 000 naissances par an. La stabilité prévue de la population en âge de travailler (15-64 ans) autour de 40 millions découle mécaniquement de cette stabilité du nombre de naissances autour de 800 000.⁸⁸

⁸⁸ En gros, $50 \times 800\,000 = 40$ millions. Ce calcul est bien sûr incomplet (le taux de mortalité avant 65 ans n'est pas rigoureusement nul, et inversement les migrants doivent être pris en compte), mais valable en première approximation.

Graphique 5: Le nombre annuel de naissances en France, 1925-2007
(source: INSEE, état-civil)



De même, l'augmentation prévue de la population âgée de 65 ans et plus, d'environ 10,5 millions en 2008 à 18,5 millions en 2050, est la conséquence mécanique de l'allongement de la durée de la vie et de l'arrivée aux âges élevés des générations du « baby boom ».⁸⁹ Du point de vue du système de comptes individuels, le fait important est que les générations peu nombreuses nées dans les années 1925-1945 sont déjà parties à la retraite, et que la relative stabilité de la taille des générations depuis 1950 (l'écart entre les générations du baby-boom (1950-1970) et les générations suivantes est moins important qu'on ne l'imagine parfois) entraîne une grande stabilité de la taille de population active pour les décennies à venir. Cela explique pourquoi aucune correction démographique importante n'est à prévoir pour garantir l'équilibre financier du système de comptes individuels.⁹⁰

⁸⁹ Pour que l'allongement de l'espérance de vie explique intégralement l'augmentation de 10,5 à 18,5 millions de la population âgée de 65 ans et plus entre 2008 et 2050, il faudrait un allongement de l'ordre de 10 ans ($10 \times 800\,000 = 8$ millions). En réalité, l'allongement prévu de l'espérance de vie à 65 ans est de l'ordre de 5 ans, de 18 années en 2008 à 23 années en 2050 (cf. Rapport COR 2007), l'autre moitié s'expliquant par l'arrivée aux âges de 65 ans et plus des générations 1950-1970 à partir des années 2010 (en gros, $18 \times 600\,000 = 10,5$ millions, $23 \times 800\,000 = 18,5$ millions, et $18 \times 800\,000 = 14,5$ millions). Cela explique pourquoi la population âgée de 65 ans et plus atteindra 16 millions dès 2030. Ces calculs sont approximatifs, et permettent de se faire une idée intuitive des mécanismes démographiques en jeu.

⁹⁰ Avec les comptes individuels, l'allongement de l'espérance de vie et la croissance de la population âgée de 65 ans et plus qui en découle ne posent pas de problème d'équilibre financier, puisque ceci est automatiquement pris en compte au moment de la transformation du capital retraite en pension annuelle. Il en va différemment pour ce qui concerne le système actuel de retraites, qui subit

Compte tenu des multiples incertitudes inhérentes à ces projections démographiques, il est cependant utile de décrire quelles seraient les conséquences pour l'équilibre du système dans les situations autres que celle de quasi-stationnarité démographique. Les cas de croissance régulière (ou de décroissance régulière) de la population active sont les plus faciles à traiter. Par exemple, supposons que la population active N_b , au lieu d'être stable autour de 28 millions d'actifs, se mette à croître de façon significative entre 2008 et 2050, par exemple du fait d'un fort accroissement du nombre de naissances ou des flux migratoires à compter des années 2010. La conséquence pour les liquidations en 2050 est que le ratio N_b/X_a , et par conséquent le coefficient correcteur démographique CorrDem_{ba} , sera inférieur à 1 pour les années b correspondant au début de carrière des personnes liquidant en année a , et supérieur à 1 pour les années b correspondant à la fin de carrière des personnes liquidant en année a . En toute rigueur, pour garantir parfaitement l'équilibre du système en tout point du temps, il faudrait par conséquent appliquer des rendements annuels moyens légèrement moins élevés aux années anciennes de cotisations et légèrement plus forts aux années récentes. De la même façon que pour la correction salariale, la solution souhaitable en pareil cas est que l'Etat lisse ces variations et garantisse le même taux de rendement annuel moyen à toutes les années de cotisations, en appliquant le taux de croissance moyen de la masse salariale sur l'ensemble de période. Le même raisonnement s'applique en cas de décroissance régulière de la population active.

Le cas qui exige plus d'attention est celui d'une « bosse démographique », c'est-à-dire celui où une génération (ou plus vraisemblablement un ensemble de générations) serait plus nombreuse que les générations précédentes et suivantes. Supposons par exemple que le nombre annuel de naissances passe subitement de 800 000 à 1 000 000 en 2010, puis redescende à 800 000 à compter de 2020. La bosse de naissances des années 2010 entraînera une bosse du nombre de liquidants au moment où ces générations prendront leur retraite, c'est-à-dire approximativement dans les années 2070. A ce moment là, les coefficients correcteurs démographiques $\text{CorrDem}_{ba} = N_b/X_a$ seront structurellement inférieurs à 1

actuellement l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du « baby boom », ce qui pose des problèmes d'ajustement financier (cf. 3^{ème} partie, section 3.3).

pour toutes les années de cotisations : les cotisations versées par la population active des années 2070 seront insuffisantes pour payer les droits à la retraite de la génération des années 2010, exceptionnellement nombreuse. Dans le cadre d'un système de comptes individuels de cotisations, de même d'ailleurs que dans n'importe quel système par répartition (le système de comptes individuels fait simplement apparaître plus clairement la nécessité de cet ajustement), la bonne réponse face à une telle « bosse démographique » est de constituer des réserves avant l'arrivée de la génération des années 2010 à l'âge de la retraite (de la même façon que pour les « bosses salariales »). Autrement dit, il faudra qu'une partie des cotisations versées par cette génération (la part excédentaire correspondant à son poids démographique exceptionnel) soit mise en réserve et capitalisée au cours des années 2030-2060 afin de financer le surcroît de droits à la retraite à compter des années 2070. Par exemple, si le système de comptes individuels avait été en place depuis les années 1950, il aurait fallu constituer des réserves en utilisant une partie des cotisations des générations du « baby boom », afin de se préparer pour leur départ en retraite.

Annexe 2 : Simulations du niveau des pensions dans le cadre du système de comptes individuels de cotisations

Cette annexe précise le mode de calcul du niveau des pensions dans le cadre du système de comptes individuels de cotisations. Ces formules ont notamment été utilisées pour calculer les taux de remplacement présentés dans la 2^{ème} partie (section 2.3, graphique 1) et détaillées sur le tableau 1.

Considérons un salarié dont la durée de vie active est de d années, dont le salaire mensuel en début de carrière est égal à w , et qui connaît au cours de sa vie active un taux de progression annuel de son salaire réel égal à s . Son dernier salaire w_d est donné par la formule suivante :

$$w_d = w \times (1+s)^{d-1} \quad (1)$$

Le salaire moyen w_m de ce salarié sur l'ensemble de sa carrière est donné par :

$$w_m = (\sum_{0 \leq b < d} w \times (1+s)^b) / d$$

Soit: $w_m = w \times [(1+s)^d - 1] / [d \times s]$ (2)

Afin de comparer la pension apportées par l'ancien et le nouveau système, il est également utile de calculer le salaire moyen w_{25} correspondant aux 25 dernières années de salaire de ce salarié sur l'ensemble de sa carrière, qui est donné par :

$$w_{25} = (\sum_{d-25 \leq b < d} w \times (1+s)^b) / 25$$

Soit: $w_{25} = w \times (1+s)^{d-25} \times [(1+s)^{25} - 1] / [25 \times s]$ (3)

Notons enfin t le taux global de cotisation retraite prélevé sur le salaire brut w , et r le taux de rendement garanti par l'Etat.⁹¹ Le capital retraite C accumulé par le salarié au terme de sa vie active est donné par la formule suivante :

$$C = \sum_{0 \leq b < d} t \times w \times (1+s)^b \times (1+r)^{d-b}$$

Soit: $C = 12 \times t \times w \times (1+r) \times [(1+r)^d - (1+s)^d] / [r - s]$ (4)

⁹¹ Dans les simulations réalisées, $t=25\%$ et $r=2\%$.

Si l'on note e l'espérance de vie appliquée lors de la liquidation du capital retraite de ce salarié, alors la pension p est donnée par:⁹²

$$p = C / (12 \times e) \quad (5)$$

⁹² Ainsi que nous l'avons déjà noté dans l'annexe 1, pour simplifier l'exposition du système nous avons fait l'hypothèse que les cotisations étaient revalorisées jusqu'à la date de liquidation du capital retraites, mais que ce dernier n'était plus revalorisé en suite au cours des années de retraite (cette même règle a été retenue dans le système suédois). Rien n'interdit de sophistication des règles du système pour permettre une revalorisation au cours des années de retraite (dans ce cas, une capitalisation après la liquidation, garantie par l'Etat, serait sans doute préférable).

Tableau 1: Simulations des taux de remplacement en fonction du profil de carrière salariale

Simulations pour une durée de vie active égale à 40 années (d=40, e=20)									
premier salaire	2 000 €	2 000 €	2 000 €	2 000 €	2 000 €	2 000 €	2 000 €	2 000 €	2 000 €
taux de progression salariale	0.0%	0.5%	1.0%	1.5%	2.0%	2.5%	3.0%	3.5%	4.0%
dernier salaire	2 000 €	2 429 €	2 948 €	3 574 €	4 329 €	5 239 €	6 334 €	7 651 €	9 233 €
salaire moyen	2 000 €	2 208 €	2 444 €	2 713 €	3 020 €	3 370 €	3 770 €	4 228 €	4 751 €
salaire 25 dernières années	2 000 €	2 290 €	2 623 €	3 007 €	3 449 €	3 958 €	4 544 €	5 220 €	6 000 €
capital retraites	369 660 €	402 796 €	440 136 €	482 282 €	529 929 €	583 878 €	645 047 €	714 498 €	793 452 €
pension	1 540 €	1 678 €	1 834 €	2 010 €	2 208 €	2 433 €	2 688 €	2 977 €	3 306 €
pension / (salaire moyen)	77%	76%	75%	74%	73%	72%	71%	70%	70%
pension / (salaire 25 der.années)	77%	73%	70%	67%	64%	61%	59%	57%	55%
pension / (dernier salaire)	77%	69%	62%	56%	51%	46%	42%	39%	36%
Simulations pour une durée de vie active égale à 42,5 années (d=42,5, e=17,5)									
premier salaire	2 000 €	2 000 €	2 000 €	2 000 €	2 000 €	2 000 €	2 000 €	2 000 €	2 000 €
taux de progression salariale	0.0%	0.5%	1.0%	1.5%	2.0%	2.5%	3.0%	3.5%	4.0%
dernier salaire	2 000 €	2 460 €	3 023 €	3 710 €	4 549 €	5 573 €	6 820 €	8 338 €	10 184 €
salaire moyen	2 000 €	2 222 €	2 477 €	2 770 €	3 106 €	3 494 €	3 941 €	4 457 €	5 054 €
salaire 25 dernières années	2 000 €	2 319 €	2 689 €	3 121 €	3 624 €	4 210 €	4 893 €	5 689 €	6 618 €
capital retraites	403 952 €	442 269 €	485 768 €	535 245 €	591 625 €	655 987 €	729 577 €	813 853 €	910 509 €
pension	1 924 €	2 106 €	2 313 €	2 549 €	2 817 €	3 124 €	3 474 €	3 875 €	4 336 €
pension / (salaire moyen)	96%	95%	93%	92%	91%	89%	88%	87%	86%
pension / (salaire 25 der.années)	96%	91%	86%	82%	78%	74%	71%	68%	66%
pension / (dernier salaire)	96%	86%	77%	69%	62%	56%	51%	46%	43%

Source: Calculs des auteurs obtenus en appliquant les formules données dans l'annexe 2 (t = 25%, r = 2%)

Annexe 3 : Les taux de cotisation retraite dans le système actuel

Plafond de la sécurité sociale (PSS) : 33 276€ bruts annuels (2 773€ bruts mensuels)

Régime de base du secteur privé (CNAV) : cotisation salariale de 6,65% + cotisation patronale de 8,30% (toutes deux entre 0 et PSS) + cotisation patronale de 1,60% (sur la totalité du salaire), soit au total 16,85% entre 0 et PSS.

Régime Arrco (tous les salariés) : cotisation salariale de 3,00% + cotisation patronale de 4,50% (toutes deux entre 0 et PSS) (soit au total 7,50% entre 0 et PSS)

Régime Arrco (non-cadres) : cotisation salariale de 8,00% + cotisation patronale de 12,00% (toutes deux entre PSS et 3 x PSS) (soit au total 20,00% entre PSS et 3 x PSS).

Régime Agirc (cadres) : cotisation salariale de 7,70% + cotisation patronale de 12,60% (toutes deux entre PSS et 8 x PSS) (soit au total 20,30% entre PSS et 8 x PSS).

A ces cotisations Arcoo/Agirc stricto sensu doivent également être ajoutées les cotisations au titre de l'Agff (supplément de financement versé aux régimes Arcoo/Agirc), soit 2% entre 0 et PSS (0,80% salariale, 1,20% patronale) et 2,20% entre PSS et 3 x PSS (non-cadres) ou 4 x PSS (cadres) (0,90% salariale, 1,30% patronale).

Au total dans le secteur privé : le taux de cotisation globale sur le salaire brut est de 26,35% entre 0 et PSS (tous salariés) ; 23,80% entre PSS et 3 x PSS (non-cadres) ; 24,10% entre PSS et 4 x PSS et 21,90% entre PSS et 8 x PSS (cadres) ; et 1,60% au-delà de 3 x PSS (non-cadres) ou 8 x PSS (cadres)

Régime des fonctionnaires : cotisation salariale de 7,85% ; l'Etat publie depuis 2006 le taux de cotisation patronale implicite du régime des fonctionnaires, défini comme le total des sommes que l'Etat doit prélever sur le budget général pour compléter les

cotisations salariales et financer les retraites courantes des fonctionnaires, divisées par la masse salariale brute de la fonction publique ; ce taux de cotisation patronale implicite progresse chaque année, et s'établit en 2008 à 55,71%.⁹³ Le taux global de cotisation retraite dans le régime des fonctionnaires est donc de 63,56% (7,85%+55,71%), sans plafond.⁹⁴

Régimes des non-salariés : une grande partie des non-salariés (artisans et commerçants) sont alignés sur le régime général depuis 1973. Les cotisations et les règles de liquidation sont donc les mêmes que celles du régime général et du régime complémentaire Arrco ; les non-salariés qui bénéficient de régimes différents sont les professions libérales qui cotisent à des caisses séparées (avocats, médecins et autres). On ne reproduit pas ici les cotisations et les règles exactes qui varient selon chaque régime. Notons simplement que le taux de cotisation est nettement plus faible que pour les salariés (avec des prestations nettement plus faibles aussi).⁹⁵

⁹³ Cf. PLF 2008. Ces taux implicites de cotisations patronales sont reportés depuis 2006 dans le Compte d'affectation spéciale pension créé à cet effet.

⁹⁴ Ce taux de cotisation s'applique aux traitements bruts de la fonction publique (hors primes). La réforme de 2003 a créé la Retraite additionnelle de la Fonction publique (RAFP), un régime par points capitalisé pour prendre en compte les primes des fonctionnaires. Le taux de cotisation de 10% à part égale entre employeurs et employés a contribué aussi à augmenter les taux de cotisation dans le secteur public.

⁹⁵ Par exemple pour les avocats, des cotisations forfaitaires existent en parallèle à des cotisations proportionnelles au revenu. La cotisation proportionnelle du régime de base des avocats est de 2%.