



NOTE

JUIN 2010

www.institutmontaigne.org

RÉFORMER LES RETRAITES : POURQUOI ET COMMENT

Le système français de retraites par répartition accuse un déficit important et croissant. Celui-ci est la conséquence de l'obsolescence de notre système, tout à la fois archaïque, opaque et inégalitaire. Pourtant, il est possible de retrouver l'équilibre. La France peut s'inspirer d'autres pays, qui ont réussi des réformes structurelles.

Trois principes, au fondement du pacte républicain, doivent guider notre réforme des retraites : la liberté, l'égalité, la fraternité. L'Institut Montaigne propose d'effectuer, dès cette année, un début de réforme structurelle, mais de lancer en parallèle la préparation d'une grande réforme systémique nécessaire à long terme¹.

Une trentaine de milliards de déficit pour l'année en cours (1,6 % du PIB), de 60 à 80 milliards (en euros constants 2008) à l'horizon 2030 si le chômage diminue fortement², le système français de retraites par répartition est en mauvaise posture.

Il n'y a rien à attendre des autres branches de la protection sociale : l'assurance maladie est fortement déficitaire, l'assurance chômage mettra de longues années à revenir à l'équilibre puis à résorber son endettement, les dépenses relatives à la dépendance ont les plus grandes chances d'augmenter fortement. Rien non plus à espérer du côté de l'État : il finance par l'emprunt plus du tiers de ses dépenses ! Quant au Fonds de réserve des retraites, dépenser la totalité de ses avoirs ne paierait les déficits que d'une seule année.

Il faut donc, soit se résigner à emprunter sans limites, soit

prendre des mesures efficaces pour amener nos retraites à l'équilibre financier.

■ La première option conduirait la dette du système de retraites à dépasser, au milieu du siècle, une année de PIB. Les taux d'emprunts deviendraient vite prohibitifs, car les prêteurs demandent une prime de risque d'autant plus importante que le retour à l'équilibre devient plus improbable. Un « effet boule de neige », les intérêts étant eux-mêmes payés par de nouveaux emprunts, déboucherait un jour ou l'autre sur la faillite et sur des mesures de redressement d'une extrême rigueur. Quand les actifs actuels arriveraient à l'âge de se retirer, leur sort serait peu enviable.

■ Selon les déclarations officielles, les pouvoirs publics ont choisi la seconde option (ramener le système à

l'équilibre). On ne peut que s'en réjouir. Mais il est peu probable, malheureusement, que des mesures découlant des « orientations » rendues publiques par le gouvernement et correspondant aux annonces effectuées jusqu'à ce jour aient l'envergure requise pour obtenir ce résultat. Des demi-mesures ne feront que ralentir la dégradation des finances sociales. Il se produira des crises sociales à répétition et une baisse de la compétitivité du pays.

Consciente de cela, la présidente du MEDEF propose d'aller deux fois plus vite : relever l'âge minimal de liquidation des pensions de deux trimestres chaque année, au lieu d'un seul³. Cela suppose que, dans son principe, dans son inspiration, le plan gouvernemental corresponde à ce dont a besoin notre

¹ L'Institut Montaigne tient à remercier vivement Jacques Bichot, professeur émérite de l'Université Jean Moulin (Lyon 3), pour sa collaboration à ce document.

² Rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) du 14 avril 2010. Le chiffre le plus faible suppose un taux de chômage revenu à 4,5 % dans le courant des années 2020, et 1,8 % de gains de productivité annuels ; le plus fort correspond à 7 % et 1,5 % respectivement.

³ Interview, *Le Figaro*, 2 juin 2010.

Rendre nos retraites plus compréhensibles et plus équitables

pays. Les analyses menées à l'Institut Montaigne conduisent à en douter, car le déficit est la conséquence de l'obsolescence du système français de retraites par répartition, actuellement archaïque, opaque et inégalitaire. Il faut mettre en œuvre des solutions innovantes, qui accordent une plus large place au libre choix de citoyens décidés à prendre eux-mêmes en main leur propre destin. Il faut, en les modernisant, rendre nos retraites plus compréhensibles et plus équitables.

1. Le vrai problème

Le président de la République a déclaré que la « retraite à 60 ans », instaurée en 1983, portait une grande responsabilité dans les problèmes actuels. C'est incontestable. Il aurait cependant fallu ajouter qu'en jouant à fond la carte des préretraites, et des dérogations permettant de prendre à 60 ans une retraite à « taux plein » normalement réservée aux départs à 65 ans, les gouvernements successifs, dans les années 1970, avaient déjà largement contribué à populariser les deux idées fausses qui ont inspiré les ordonnances de 1982 et qui demeurent ancrées dans de très nombreuses têtes :

- retirer les seniors du marché du travail permettrait de donner de l'emploi aux jeunes ;
- le progrès social consisterait à s'arrêter de travailler de plus en plus tôt.

Il convient aujourd'hui de constater à quel point les faits ont démenti ces idées reçues. Et d'en tirer les conséquences.

- L'emploi crée l'emploi, selon un cercle vertueux. Inversement, la réduction de la quantité de travail conduit, selon un cercle vicieux, à l'accentuation du chômage et du sous-emploi.

En effet, quand des revenus professionnels supplémentaires viennent récompenser un effort productif accru, ils permettent l'acquisition de biens et services en plus grande quantité : c'est la spirale ascendante de la croissance. Au contraire, une spirale récessive se met en place lorsque l'insécurité, la corruption ou la nocivité des dispositions normatives découragent l'activité productive : moins de production, moins de revenus ; moins de revenus, moins de demande solvable ; à nouveau moins de production, moins de revenus, une moindre demande... Et ainsi de suite. Keynes, qu'il ne faut pas sous-estimer, a exposé le mécanisme de formation des équilibres de sous-emplois – lesquels équilibres existent, nous ne les avons que trop rencontrés.

- Le président de l'Union nationale des professions libérales déclarait récemment⁴ : « la société française a créé des conditions favorables à l'allongement de la durée de la vie. C'est un véritable succès que nous devons accompagner en travaillant un peu plus. » Cette façon réaliste et positive d'envisager les évolutions démographiques conduit à voir dans le travail autre chose qu'une forme de torture, comme l'étymologie⁵ le donne à penser : c'est le moyen de transformer le monde et d'humaniser la société. Le progrès social ne consiste pas à mettre fin le plus rapidement possible à des vies de travail fastidieuses, voire abrutissantes ; il consiste à rendre le travail épanouissant pour une proportion croissante de personnes, comme il l'est depuis longtemps pour beaucoup de professionnels

libéraux, lesquels ne rechignent guère à travailler jusqu'à 65 ans, voire au-delà. Accepter comme norme la précocité du départ à la retraite, ainsi d'ailleurs que les 35 heures hebdomadaires, c'est entériner la conception antique du travail comme esclavage. L'intensification des rythmes, souvent la conséquence de la diminution des heures ouvrées, conduit à concevoir la retraite comme une délivrance : nous avons tout faux.

2. Un choix de société : la liberté responsable

Liberté, égalité, fraternité. Ces trois idéaux, condensés dans la devise de notre République, constituent le choix de société qui fonde le pacte républicain. Ils doivent orienter les décisions à prendre en matière de retraites comme en tout autre domaine.

La liberté n'est pas seulement un état dont nous aimons jouir, c'est également une formidable force. Les hommes travaillent, s'organisent, et – s'il le faut – combattent d'autant plus efficacement qu'ils sont épris de liberté. Il ne s'agit pas là, bien sûr, de la licence, de l'autorisation que l'on se donne de se livrer à tout et à n'importe quoi sans souci des conséquences pour autrui. La Déclaration des droits de l'homme de 1789 est très précise en la matière : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui. [...] La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. ». Autrement dit, la liberté qui constitue un de nos principes constitutionnels est la liberté responsable.

⁴ *Liaisons sociales* du 1^{er} juin 2010.

⁵ *Travail* vient du latin *tripallium*, un dispositif composé de trois pieux, utilisé pour immobiliser les animaux que l'on devait marquer au fer rouge... et les hommes que l'on voulait soumettre à la question.

Le projet gouvernemental de réforme des retraites a grand tort de ne pas miser sur l'atout qu'est cette liberté responsable. Dès lors qu'il est placé en position de décider ce qu'il va faire pour améliorer son sort et celui de ses proches, exception faite de ce qui spolie autrui, un homme libre retrousse ses manches ou, s'il choisit le loisir, s'abstient de se plaindre de disposer de moins de ressources que d'autres. S'agissant des retraites, il ne cherche pas à disposer tôt d'une forte pension en exploitant ceux qui sont au travail : il oeuvre lui-même plus intensément ou plus longtemps, ou se contente d'une pension modeste.

Concrètement, pour instaurer une situation de liberté responsable, il convient :

1. que travailleurs et futurs travailleurs ne soient pas soumis, au profit des retraités, à des prélèvements dépassant de loin les contributions fournies par ceux-ci à l'époque où ils travaillaient. Le système de retraites par répartition doit fonctionner « à cotisations définies », c'est-à-dire ne distribuer aux retraités que ce qui provient de cotisations prélevées sur les actifs, à un taux raisonnable ;
2. que le système ne distribue pas de l'argent obtenu par emprunt, car la charge des intérêts et du remboursement incombe fatalement aux actifs : c'est un moyen de contourner la règle « à cotisations définies ». L'équilibre budgétaire du système de retraites sur moyenne période doit donc constituer une règle d'or, faute de quoi le législateur autorise ceux qui prennent leur retraite à porter tort aux travailleurs ;

3. que chacun puisse choisir le moment où il liquide sa pension, mais de façon responsable : si c'est à 60 ans, comme il la percevra dix ans de plus que s'il attendait 70 ans, il doit, pour ne pas vivre aux dépens d'autrui, se contenter d'une mensualité nettement plus faible. En pratique, des mathématiciens spécialisés, les actuaires, déterminent des coefficients (dits « actuariels ») applicables au montant de la pension en fonction de l'âge au moment de la liquidation, tels que chacun puisse partir à l'âge qu'il veut sans pour autant retirer à d'autres une partie de ce qui leur revient. Et, symétriquement, sans risquer d'y perdre.

Un tel système de retraites est dit « à cotisations définies, à la carte avec neutralité actuarielle ». L'Allemagne⁶, les États-Unis, la Suède, entre autres, disposent d'un tel système. La formule, à l'usage, se révèle tout à fait efficace et satisfaisante, à condition de disposer d'une « variable de commande », paramètre permettant de ne pas distribuer plus d'argent qu'il n'en rentre dans les caisses.

Dans les régimes fonctionnant par points, comme l'ARRCO et l'AGIRC, comme les régimes allemand et suédois, cette variable de commande existe : c'est la valeur du point. Dans les régimes par annuités français, cela est absent, ce qui constitue une lacune incroyable. Il serait simple d'en instaurer une : la valeur⁷ du trimestre d'assurance à un âge donné, dit « pivot », par exemple 65 ans. Le « taux plein » immuable (50 % dans le régime général, 75 % pour les fonctionnaires), et le « nombre de trimestres

requis pour avoir le taux plein » cesseraient d'intervenir dans la formule de calcul de la pension, ainsi que la décote et la surcote : la pension à 65 ans serait le produit du salaire annuel moyen par le nombre de trimestres d'assurance et par la valeur du trimestre. À un âge différent de 65 ans, ce montant serait multiplié par un coefficient actuariel.

Comme les régimes complémentaires fonctionnent par points, le seul changement à réaliser serait d'introduire les mêmes coefficients actuariels permettant de passer du montant théorique calculé pour un départ à 65 ans, au montant effectif tenant compte de l'âge à la liquidation.

Une telle réforme, simple et simplificatrice, serait réalisable à court terme. Elle rendrait justice aux carrières longues : dans les régimes de base, les trimestres acquis au-delà de ceux actuellement nécessaires pour obtenir le taux plein cesseraient de compter quasiment « pour du beurre ». Ils rapporteraient exactement la même chose que les autres. Dans les régimes complémentaires, les personnes qui partent au-delà de 65 ans cesseraient d'être spoliées comme elles le sont actuellement.

Les assurés sociaux pourraient toujours liquider leurs pensions à 60 ans, et même avant, mais avec des coefficients actuariels qui leur feraient peser le pour et le contre. La diminution au fil du temps de la valeur du trimestre d'assurance, inéluctable pour compenser l'allongement de la durée de la vie, pourrait être compensée par chacun, à sa propre initiative, en retardant la liquidation de sa pension de façon à bénéficier d'un

Miser sur l'atout qu'est la liberté responsable

⁶ Pour une analyse plus détaillée des systèmes allemand et suédois, voir Jacques Bichot, *Réformes des retraites : vers un big-bang ?* Institut Montaigne, Étude, mai 2009 ; ainsi que le document complémentaire de cette étude (disponibles sur le site Internet de l'Institut Montaigne : www.institutmontaigne.org)

⁷ Exprimée en pourcentage, non en euros comme la valeur de service du point. L'ordre de grandeur serait 0,3 % dans le régime général.

coefficient actuariel plus élevé.

Certes, une telle réforme ne résoudrait pas à elle seule le problème de l'emploi, sans un fort développement duquel n'existe pas d'autre issue que la paupérisation de la France et de sa population, y compris bien entendu les retraités. Mais elle apporterait à ce développement une contribution notable : le désir des seniors de travailler serait pour les employeurs une occasion d'augmenter leur activité, d'améliorer les conditions de travail en utilisant cette main

d'œuvre disponible, et le cercle vertueux dont il est question plus haut pourrait s'enclencher.

3. La liberté en souplesse

L'exécutif veut relever l'âge minimum de liquidation de la pension, au lieu d'autoriser les liquidations dès 60 ans avec un coefficient actuariel, parce qu'il craint que des personnes ne regrettent ensuite leur choix des décennies durant. Dans la mentalité française, liquider sa pension

est une opération définitive, irréversible, un voyage sans retour possible.

Cette conception est archaïque. L'autorisation du cumul emploi/retraite a déjà montré aux Français que « prendre sa retraite » ne signifie pas nécessairement arrêter définitivement toute activité professionnelle. Combien de temps accepteraient-ils de ne pouvoir ni moduler la liquidation de leur pension (par exemple pour percevoir la rente correspondant à une partie de leurs droits, et continuer à en acquérir par un travail à temps partiel), ni revenir en arrière (c'est-à-dire cesser de percevoir tout ou partie de leur pension liquidée, avec la perspective de la reprendre plus tard, en bénéficiant de coefficients actuariels plus élevés) ?

Dans un régime par points, il est facile d'instaurer une telle souplesse : la Suède y est parvenue. Ce n'est guère possible à réaliser dans un régime par annuités : c'est une des raisons pour lesquelles il faudra un jour passer des annuités aux points. Cela est possible, le 7^e rapport du Conseil d'orientation des retraites l'a montré en janvier 2010, et plusieurs pays l'ont réalisé.

4. L'égalité : un seul régime pour tous

La retraite par répartition n'a pas vocation à être organisée de façon catégorielle. Il n'existe aucune raison valable pour qu'un fonctionnaire ou un cheminot soit favorisé par rapport à un salarié du privé, un exploitant agricole ou un commerçant. Si certaines professions veulent acquérir des droits à pension supérieurs à ceux que peut raisonnablement

procurer la répartition, la voie des retraites supplémentaires par capitalisation leur est grande ouverte.

La répartition est fondée sur l'échange entre générations successives : chacun contribue à entretenir et à former ses cadets, qui s'acquittent de leur dette en cotisant pour sa pension. L'échange intergénérationnel ne pouvant être organisé à un niveau professionnel ou catégoriel, il importe d'appliquer le principe qui est inscrit dans le tout premier article du Code de la sécurité sociale : « L'organisation de la sécurité sociale est fondée sur le principe de la solidarité nationale ». La République est une et indivisible. Il doit en aller de même de son système de retraites par répartition.

Le système français comporte actuellement une quarantaine de régimes : une vingtaine de régimes « de base » et autant de complémentaires. Leur unification sera un travail d'Hercule. Elle devra faire l'objet d'une préparation minutieuse. Il faut commencer immédiatement le travail technique, qui requerra plusieurs années, en s'appuyant sur deux principes :

- il existe aujourd'hui en France à la fois des régimes par annuités et des régimes par points. Il faut donc choisir entre ces deux techniques. Le système unique à mettre en place utilisera les points, formule beaucoup mieux adaptée que les annuités au fonctionnement d'une répartition moderne ;
- les droits gagnés selon les règles en vigueur antérieurement à l'unification ne doivent pas être traités comme des chiffons de papier. Une sorte de liquidation anticipée utilisant

LA NEUTRALITÉ ACTUARIELLE, UNE IDÉE SIMPLE

L'adjectif « actuariel » peut sembler obscur, auréolé du mystère de calculs statistiques complexes. Le principe de la neutralité actuarielle est pourtant très simple. Si les assurés sociaux sont autorisés à partir aussi bien à 60 ans qu'à 65 ans avec la même pension, et s'ils sont très nombreux à choisir de prendre leur retraite à 60 ans, cela coûtera très cher à la Caisse de retraite. Pour éviter cela, deux possibilités existent :

- interdire les départs avant 61, ou 62, ou 63 ans. C'est la solution dirigiste ;
- constater qu'en partant à 60 ans on perçoit sa pension 5 ans de plus qu'en partant à 65 ans. Si la somme est la même chaque mois, cela fait beaucoup plus au total – par exemple 25 % de plus. Alors en bonne justice, il faut que la pension mensuelle soit moindre si on en bénéficie plus longtemps.

Par exemple, si on a droit au total à 240 000 euros, on peut :

- choisir de toucher 800 euros par mois pendant 25 ans, en prenant sa retraite à 60 ans ($800 \times 12 \times 25 = 240\,000$) ;
- choisir de toucher 1 000 euros par mois pendant 20 ans, en prenant sa retraite à 65 ans ($1\,000 \times 12 \times 20 = 240\,000$).

Ainsi, en attribuant le coefficient 1 à la pension mensuelle due aux 60 ans, et le coefficient 1,25 en cas de départ à 65 ans, on offre la liberté de choix aux assurés sociaux sans que cela pose des problèmes à la caisse de retraite : ceux qui préfèrent partir tôt en ayant moins chaque mois le font ; ceux qui préfèrent partir plus tard pour disposer de plus d'argent chaque mois le font. Les choix individuels ne perturbent pas l'équilibre financier du système de retraite.

Tableau 1. Vers un régime unique des retraites

AVANT												APRÈS					
ARRCO		AGIRC		IRCANTEC Tranche B		ÉTAT	CNRACL	FSPOEIE (fonds)	CNIIEG	SNCF	30 RÉGIMES SPÉCIAUX	M S A Retraite complémentaire	12 régimes complémentaires	C N B F Complém. facultative	R S I	R S I	FRANCE RETRAITE
ARRCO		IRCANTEC Tranche A		C N B F Complém. obligatoire	R S I							R S I					
CNAV	M S A	M S A	CNAV	CNAV	CNAV	C N A V P L	C N B F Retr. de base	R S I									
Secteur privé Salariés non cadres non-agricoles agricoles	Privé Cadres agricoles et non-agricoles	Fonction publique Agents non titulaires	Fonctionnaires de l'Etat	Fonctionnaires territoriaux et hospitaliers	Ouvriers de l'Etat	Salariés I E G	Salariés S N C F	Salariés RATP B de F Mairis Opéa etc.	Exploitants Agricoles	Professions libérales sauf Avocats	Avocats	Artisans et Patrons Industrie Commerce					TOUS

Régimes de retraites par répartition en France

■ Par annuités ■ Par points

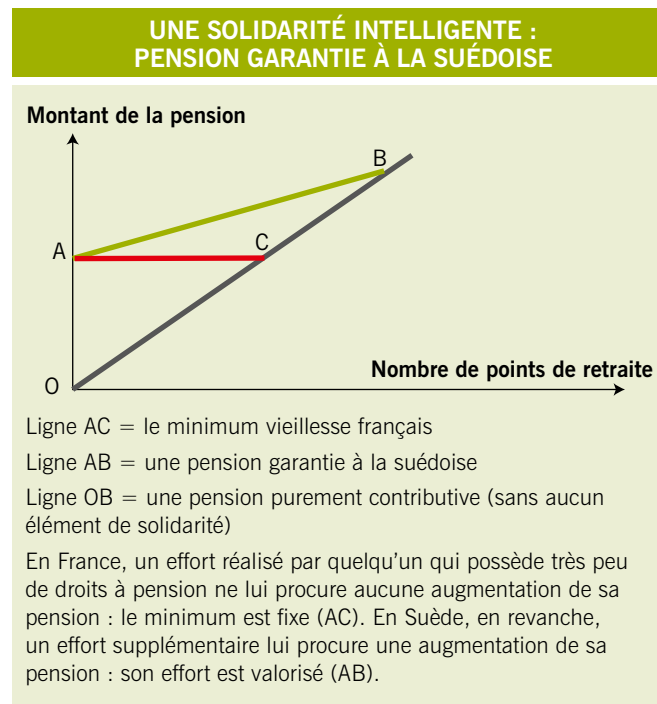
Le système français comporte actuellement une quarantaine de régimes

Source : Tableau tiré de Jacques Bichot, *Réforme des retraites : vers un big bang ?*, Étude, Institut Montaigne, mai 2009.

des règles aussi proches que possible des règles en vigueur⁸ sera réalisée pour convertir ces droits en points du régime unique. Un fonctionnaire à mi-carrière, par exemple, obtiendra donc initialement plus de points qu'un salarié du privé ayant la même rémunération. En revanche, après l'unification ils se retrouveront strictement à égalité pour l'acquisition de points.

L'unification par passage aux points permettra également d'instaurer une égalité de bon aloi en ce qui concerne les droits familiaux à pension, actuellement disparates et inégalitaires. Disparaîtra au passage le caractère non contributif de ces droits, absurde sachant que, selon la formule d'Alfred Sauvy, en répartition « pas d'enfants, pas de retraites ».

Tableau 2. La pension garantie



⁸ Il ne sera pas possible d'utiliser exactement les règles en vigueur, puisqu'on va « liquider » des pensions qui, selon ces règles, ne pourraient pas l'être.

5. La fraternité intelligente

Certains proclament que le calcul par annuités est plus « solidaire » que la méthode des points. L'exemple suédois montre qu'il n'en est rien. L'attribution de points aux chômeurs, malades et invalides peut être effectuée de façon tout aussi généreuse que celle de trimestres. La différence se situe ailleurs : en distribuant des points aux personnes qui ne peuvent pas en gagner par leur travail, on sait exactement ce que l'on dépense, alors qu'en validant des trimestres on laisse dans le flou le coût de la solidarité. La retraite par répartition n'a pas à faciliter la tâche aux pêcheurs en eau trouble. Il convient au contraire que la partie non contributive des pensions, logiquement mise à la charge de l'État, puisse être mesurée avec précision.

En outre, les points permettraient l'adoption d'un « minimum vieillesse » fusionnant les deux dispositifs qui coexistent aujourd'hui en France : le minimum contributif et l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Inspiré par la « garantie de pension » suédoise, le nouveau dispositif aurait le même fondement philosophique que le RSA⁹ : « aide-toi et l'État providence t'aidera ». Une allocation différentielle comme l'ASPA réduit à néant les efforts effectués pour améliorer leur propre sort par des personnes qui n'ont que de très

petits droits contributifs, et peu de moyens pour en acquérir. En revanche, la garantie de pension augmente de 50 lorsque la partie contributive de la pension augmente de 100 : elle est nettement moins décourageante pour ceux qui veulent améliorer leur sort par leurs propres efforts.

Conclusion

Préparer dès cette année un début de réforme structurelle, puis lancer la préparation de la grande réforme systémique nécessaire et réalisable à long terme

La France n'est pas condamnée par l'urgence à se contenter d'agir sur deux paramètres, la durée d'assurance de référence¹⁰ et la fourchette des âges légaux de

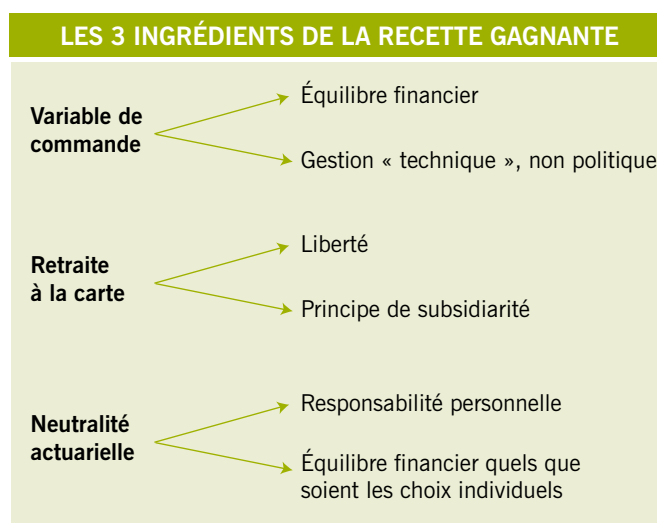
départ à la retraite¹¹. Sachant qu'il est mauvais pour le pays de procéder à des réformes à répétition, une réforme manquant d'imagination et d'ambition ne peut pas être une vraiment bonne réforme, même si elle remet utilement en cause un tabou archaïque, la « retraite à 60 ans ». Il importe :

- de lancer les études longues et délicates, nécessaires pour unifier dans quelques années le système français de retraites par répartition. Cela deviendra donc un régime unique, moderne dans lequel les droits à pension se calculent en points, où la retraite se prend à la carte avec possibilité de liquidation fractionnée et rétractable, où la neutralité actuarielle et le respect de l'équité intergénérationnelle

sont de rigueur, où le recours à la solidarité n'est pas moindre mais plus intelligent et plus mesurable ;

- de réaliser dès maintenant une réforme structurelle limitée mais de même inspiration, assurant l'équilibre financier par la création d'une variable de commande qui fait cruellement défaut dans les régimes par annuités. Celle-ci miserait sur la liberté responsable pour que les Français, placés devant le choix de partir tôt avec une pension modeste, ou plus tard avec une pension plus confortable, prennent chacun cette décision éminemment personnelle et familiale, conformément au principe de subsidiarité.

Tableau 3. Les trois ingrédients d'une réforme systémique réalisable à court terme et leurs conséquences principales



⁹ Rappelons que ce remplaçant du RMI a pour but de ne pas confisquer totalement le fruit du labeur des « travailleurs pauvres », comme le faisait le RMI : qui se mettait à gagner 100 € par son travail perdait 100 € de RMI. Il ne voit son RSA diminuer que de 50 €. Le malheureux qui a l'occasion de prendre un emploi à temps partiel au salaire horaire minimal n'a plus à se dire qu'il le fait uniquement par souci de sa dignité : son revenu augmente de la moitié de ce gain salarial.

¹⁰ Les 162 trimestres exigés d'une personne née en 1950 pour qu'elle puisse liquider « à taux plein » en 2010.

¹¹ L'âge minimal, 60 ans, et l'âge auquel on obtient le « taux plein » même si le nombre de trimestres validés est inférieur à la durée d'assurance de référence, 65 ans.