

INSTITUT  
MONTAIGNE



**Document complémentaire de l'*Etude***  
**« Réforme des retraites :**  
**vers un big-bang ? »**

**Jacques Bichot - Mai 2009**

## **Première Partie : De bons points pour l'Allemagne**

1. Démographie et financement des pensions en Allemagne et en France
2. Le système allemand
3. Quelles leçons tirer du système allemand et de ses réformes?

## **Deuxième Partie : Le Big-Bang suédois préparé à petits pas**

1. Une vraie réforme structurelle
2. Le nouveau système
3. Leçons à tirer de l'expérience suédoise

## **Troisième Partie : Réforme structurelle à l'italienne**

1. Les grandes lignes de la réforme
2. Des « petits pas » comme nid à misères

## **Quatrième Partie : Le passage chilien à la capitalisation**

1. La réforme chilienne de 1980
2. Le nouveau système est-il soutenable ?
3. Leçons à tirer de l'expérience chilienne

## **Cinquième Partie : En France, des réformes structurelles partielles et parfois brouillonnes**

1. Un cas français de passage des annuités aux points : la CNAVPL
2. La pollution des régimes ARRCO et AGIRC par la durée d'assurance
3. L'unification des régimes ARRCO
4. Que nous apprennent les réformes des régimes complémentaires et de la CNAVPL ?

## **ANNEXE I - Inéquité du système français actuel**

## **ANNEXE II - Les études à mener**

## **ANNEXE III - Les retraites par capitalisation**

# **Première Partie :**

## **De bons points pour l'Allemagne**

# CHAPITRE I

## Démographie et financement des pensions en Allemagne et en France

### Le système allemand : des performances méconnues

Curieusement, le système allemand d'assurance vieillesse est mal connu en France, et n'est guère examiné en vue d'en tirer des enseignements. Il réalise pourtant une performance qui devrait attirer l'attention :

- le vieillissement de la population allemande est déjà particulièrement avancé, et les perspectives de l'Allemagne en la matière sont parmi les plus mauvaises du monde occidental ;
- pourtant les problèmes actuels de l'assurance vieillesse allemande ne sont pas plus aigus que ceux de son homologue française ; les projections à moyen et long terme relatives au poids des pensions dans le PIB et à l'équilibre financier du système sont même un peu moins mauvaises.

Il semblerait donc que l'Allemagne ait su compenser sa faiblesse démographique par une meilleure organisation de ses retraites par répartition. Nous allons voir que tel est bien le cas, puis nous chercherons quelles caractéristiques du système allemand expliquent cette performance.

### Démographie : l'Allemagne est loin derrière la France

Considérons le « rapport démographique » obtenu en divisant le nombre des personnes âgées de 15 à 59 ans par celui des personnes ayant 60 ans ou plus, ratio dont la faiblesse pose évidemment un problème aux régimes de retraite par répartition. A partir de la fin des années 1960, sauf au milieu des années 1990 ce rapport a été supérieur en France à son homologue allemand, et les projections de l'ONU donnent à penser que cet avantage, lié à un taux de fécondité moins bas depuis plusieurs décennies, se prolongera jusqu'au milieu du siècle même si la fécondité se redresse en Allemagne.

### Rapport démographique en Allemagne et en France<sup>1</sup>

Années	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Pop. 15-59 (All.)	44,7	44,5	48,7	50,4	51,4	50,3	50,1	50,1	46,7	40,7	38,9	36,6
Pop. 60 + (All.)	12,6	15,5	15,1	16,2	17,0	19,1	20,7	21,2	24,1	28,2	27,8	27,4
<b>Rapport Allemagne</b>	<b>3,56</b>	<b>2,86</b>	<b>3,23</b>	<b>3,11</b>	<b>3,01</b>	<b>2,63</b>	<b>2,42</b>	<b>2,37</b>	<b>1,94</b>	<b>1,44</b>	<b>1,40</b>	<b>1,34</b>
<b>Rapport France</b>	<b>3,38</b>	<b>3,16</b>	<b>3,51</b>	<b>3,17</b>	<b>2,93</b>	<b>2,91</b>	<b>2,92</b>	<b>2,56</b>	<b>2,14</b>	<b>1,85</b>	<b>1,70</b>	<b>1,64</b>
Pop. 60 + (Fr.)	7,7	9,2	9,3	10,8	11,9	12,3	12,7	14,3	17,1	19,5	21,0	21,7
Pop. 15-59 (Fr.)	26,0	29,0	32,6	34,4	34,9	35,8	37,1	36,8	36,6	36,1	35,8	35,7

<sup>1</sup> Source : UNO, World Population Prospects ; pour les années 2010 et au delà : scénario médian des projections, qui utilise une convergence de tous les taux de fécondité vers 1,8. Populations en millions de personnes.

## **Poids des pensions 1995 – 2005 : l'Allemagne a fait comparativement moins mal que la France**

D'après ce qui précède, on pourrait s'attendre à ce que le système allemand de retraites par répartition soit beaucoup plus à la peine que le français. Or il n'en est rien.

La période 1995-2005 commence alors que la réunification allemande est achevée ; elle constitue un test significatif, d'autant que Eurostat fournit des données comparables en matière de pensions de vieillesse.

Sur cette période le ratio démographique français reste quasiment invariant, et les pouvoirs publics ont donné un coup de frein assez violent sur la générosité du régime général (loi retraite de 1993, dont les effets sont étalés dans le temps) ; malgré cela les pensions de vieillesse progressent en pourcentage du PIB, de 10,70 % en 1995 à 11,10 % en 2005.

En revanche l'Allemagne a fait face à une dégradation massive de son rapport démographique : pour 1000 personnes d'âge actif, il y en avait 332 de plus de 60 ans en 1995, puis 413, un quart de plus, en 2005. Or elle a limité à 0,9 point de PIB (de 11,10 % à 12 %) l'augmentation de la masse de ses pensions.

Le système allemand de retraites s'est ainsi montré capable de résister honorablement à une sorte de tornade démographique, tandis que la France ne parvenait pas, malgré ses efforts, à mettre à profit les dernières belles années dont elle disposait pour prendre un peu d'avance en diminuant la part des pensions dans le PIB : elle n'a même pas su stabiliser cette part.

## **Poids des pensions d'ici 2050 : il croîtrait moins vite en Allemagne**

Des projections à l'horizon 2050 ont été réalisées à la demande de la Commission européenne pour le *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*. Elles sont étonnantes au regard de l'avantage démographique dont dispose la France : de 2004 à 2050 les dépenses de pension augmenteraient de 2 points de PIB en France contre 1,7 en Allemagne<sup>2</sup>.

### Les points de PIB, de pourcentage, etc

Quand un agrégat (par exemple le total des dépenses publiques) passe de 50 % du PIB à 48 %, on dit qu'il perd deux points de PIB ou, s'il n'y a pas de confusion possible, deux points.

Quand un pourcentage (par exemple le rapport entre la pension et le revenu professionnel en fin de carrière) passe de 75 % à 70 %, on dit qu'il perd cinq points de pourcentage ou, s'il n'y a pas d'ambiguïté, cinq points.

On utilise un vocabulaire identique pour les taux d'intérêt : si le taux des obligations émises par telle grande entreprise est 7 %, alors que les obligations du Trésor public rapportent 5 %, on peut dire que les premières sont deux points au dessus des secondes. Mais attention : en finance, on utilise plus souvent le « point de base », qui correspond à 0,01 %. Dans l'exemple précédent, les obligations de la société rapportent 200 points de base de plus que celles de l'Etat.

On pourrait penser que cette performance allemande serait obtenue au prix d'une plus forte diminution des pensions en proportion des revenus d'activité. Pas du tout : le taux de remplacement théorique au moment de la liquidation de la pension pour un travailleur gagnant le salaire moyen baisserait presque deux fois plus en France (17 points de pourcentage, contre

---

<sup>2</sup> L'augmentation des dépenses publiques totales liées au vieillissement, selon des estimations de même source fournies par Carone et Costello (2006), croîtrait également un peu plus vite en France qu'en Allemagne (3,2 points de PIB contre 3).

9 en Allemagne) ; quant au taux de remplacement dix ans après la liquidation, il perdrait 12 % en France alors qu'il resterait invariant en Allemagne.

La modélisation des évolutions à long terme étant difficile, ces résultats doivent être considérés avec prudence. Il n'en reste pas moins qu'ils posent une question : le système allemand ne serait-il pas plus performant que le système français ? Ne serait-il pas plus apte à faire évoluer les comportements dans le sens d'une prolongation de la vie active, seul moyen pour éviter une forte baisse des pensions en proportion des salaires sans pour autant augmenter fortement les prélèvements obligatoires au profit des retraités ?

## CHAPITRE II

### Le système allemand

#### Un régime par points

Les salariés allemands du secteur privé acquièrent des points (« *Persönliche Entgeltspunkte* ») en cotisant. Chacun obtient un nombre de points proportionnel à son salaire plafonné<sup>3</sup>, auquel les cotisations vieillesse sont elles-mêmes proportionnelles. Un point correspond au salaire annuel moyen.

Le « prix d'achat du point » est ainsi indexé sur la cotisation vieillesse prélevée sur le salaire moyen. Il augmente donc comme le salaire moyen tant qu'il n'y a pas de changement dans le taux de cotisation ; et si celui-ci est majoré, son augmentation est encore plus forte, si bien que de telles majorations de cotisations n'exercent aucun effet inflationniste sur le nombre de points attribués : elles sont neutralisées. L'Allemagne dispose ainsi d'une règle remarquable par sa simplicité et son efficacité qui évite toute multiplication inconsidérée du nombre des points mis en circulation.

Par rapport à ceux des régimes ARRCO et AGIRC, les points allemands sont donc beaucoup plus gros ; le salarié moyen en fin de carrière en a une quarantaine, non des milliers. La prestation standard à laquelle se réfèrent de nombreuses présentations correspond à un salarié ayant accumulé 45 points (ce qui correspond par exemple à 45 années de travail au salaire moyen) ; elle est de l'ordre de 1200 € dans les Länder de l'Ouest.

#### La variable de commande : le coefficient de transformation du point en rente

La cotisation est moitié salariale, moitié patronale, ce qui évite toute discussion stérile entre partenaires sociaux et pouvoirs publics au sujet de sa répartition.

Cette ressource est complétée par une importante dotation en provenance du budget de l'Etat fédéral (168 Mds € de cotisations et 55 Mds € de dotation en 2005).

Déterminé par une formule, le prix d'achat du point n'a pas à être fixé par une instance de direction du système comme dans les régimes complémentaires français. Cette disposition évite l'inflation du nombre de points de façon automatique, sans qu'il faille luter.

En revanche, le coefficient de transformation des points en rente, dit « *aktueller Rentenwert* » (AR), constitue dans une certaine mesure une variable de commande. Sans dépendre d'une fixation annuelle par une instance dirigeante, comme c'est le cas pour la « valeur de service du point » de l'ARRCO et de l'AGIRC, le coefficient AR est calculé selon une formule qui, depuis 2004, incorpore un facteur de « soutenabilité » tirant AR vers le bas lorsque le rapport des cotisants aux pensionnés diminue.

---

<sup>3</sup> Plafond en 2007 : 5 250 € brut par mois dans les Länder de l'Ouest ; 4 550 € à l'Est.

De plus, ce facteur de soutenabilité comporte un paramètre qui détermine l'impact du rapport cotisants/pensionnés sur le calcul de AR ; la valeur de ce paramètre est actuellement modeste ; mais elle peut être revue à la hausse en cas de besoin, probablement sans intervention du législateur.

### **Le dispositif assurant approximativement la neutralité actuarielle**

Outre le nombre de points et la valeur de service du point (AR), la pension dépend depuis l'importante réforme de 1992 d'un « facteur d'accès à la pension » qui constitue une sorte de coefficient actuariel, plus ou moins élevé selon que l'assuré social liquide sa pension à un âge plus ou moins avancé (l'âge moyen à la liquidation est 62 ans actuellement). Concrètement, chaque mois d'anticipation par rapport au 65<sup>ème</sup> anniversaire se traduit par une réduction de 0,3 % du montant de la pension dû pour chaque point ; et chaque mois de prolongation au delà de 65 ans, par une majoration de 0,5 %.

Ce facteur permet aux travailleurs allemands de choisir la date de liquidation de leur pension de façon actuariellement neutre, ou presque : s'ils partent tôt, le coefficient est faible, si bien qu'ils touchent moins chaque mois pendant une durée en moyenne plus longue ; et s'ils liquident leur pension plus tard, elle est plus conséquente, mais ils la perçoivent en moyenne moins longtemps.

Dans ces conditions, la décision prise par le travailleur (décision sous contrainte, comme toujours en économie : emploi, santé, situation de famille, etc.) ne pose presque aucun problème au système de retraites : en première approximation<sup>4</sup>, il ne perd ni ne gagne à ce que les pensions soient liquidées plus ou moins tôt.

Ce point revêt une extrême importance : les autorités n'ont pas à se battre pour convaincre les travailleurs de prolonger leur activité parce que les départs précoces sont ruineux pour le système. En Allemagne, exception faite de dérogations pour des problèmes de santé ou autre, le départ précoce ne nuit pas à l'équilibre financier des retraites. Ce sont les travailleurs qui arbitrent entre plus de loisirs et plus de revenus. Beaucoup d'entre eux souhaitent éviter une trop forte diminution de leurs revenus lors du départ en retraite, et diffèrent ce départ en conséquence ; ils le font d'autant plus volontiers que c'est leur décision (nul ne les y oblige), et que son bénéfice leur est entièrement rétrocédé.

### **Un paramètre supplémentaire : l'âge « officiel » de la retraite**

La réforme votée par le Bundestag le 9 mars 2007 est souvent présentée comme « la retraite à 67 ans ». En fait, il ne s'agit pas du « recul de l'âge de départ »<sup>5</sup>, qui résulte de décisions des individus et de leurs employeurs, mais de l'âge de référence en deçà duquel le facteur d'accès à la pension prend des valeurs inférieures à l'unité.

---

<sup>4</sup> Pour que la neutralité actuarielle soit parfaite, il faudrait que les coefficients d'anticipation et de prolongation soient calculés très exactement par les actuaires. En fixant ces coefficients de manière réglementaire, au lieu d'adopter automatiquement le résultat des calculs des actuaires, les pouvoirs publics allemands se sont chargés d'une responsabilité inutile, et pratiquent des approximations regrettables pour l'efficacité du système.

L'Allemagne est partagée entre deux caractéristiques de sa culture : une forte valorisation de la rationalité technique, ce qui conduit sur la voie de la neutralité actuarielle, et une tradition de décisions prises par les autorités, qui empêche de suivre cette voie jusqu'au bout.

<sup>5</sup> Expression employée par Veil (2007)

La loi dispose que cet âge, 65 ans pour les personnes nées en 1946 et antérieurement, progressera par pas d'un mois, puis deux mois, selon l'année de naissance, jusqu'à atteindre 67 ans pour les personnes nées en 1964<sup>6</sup>.

Là encore, les pouvoirs publics allemands ont choisi de suivre approximativement les calculs des actuaires, tout en conservant la responsabilité de la décision : il est clair qu'en bonne logique actuarielle l'allongement de l'espérance de vie à 65 ans doit entraîner une diminution du facteur d'accès à la pension à cet âge.

Il aurait été possible d'aboutir au même résultat en jouant sur le coefficient AR de transformation des points en rente. Les dirigeants allemands ont probablement jugé plus pédagogique vis-à-vis de la population de modifier un âge « officiel » de départ à la retraite : cela permet de signifier clairement qu'avec l'allongement de la durée de la vie il est « normal » de rester au travail jusqu'à un âge plus avancé.

### **Unification des régimes et réunification du pays**

Divisé jusqu'en 2004 entre un régime des employés, des régimes pour les marins, les mineurs et les cheminots, et une série de régimes pour les ouvriers, le système allemand est unifié depuis 2005, à l'exception du régime des fonctionnaires.

Cette opération a fourni l'occasion de réduire le nombre de caisses : le nombre des instituts régionaux d'assurance des ouvriers a été ramené par fusions de 22 à 16. Surtout, comme il n'y a plus de différence entre la retraite des cols bleus et celle des cols blancs, un changement professionnel n'implique plus un changement de caisse : « tous les retraités et presque tous les cotisants restent affiliés à la caisse qui a géré leur compte ou versé leur pension jusqu'alors.<sup>7</sup> »

Plus impressionnante encore avait été la reprise des droits des retraités et travailleurs des Länder de l'Est au début des années 1990. La possibilité de convertir en points les droits accumulés sous le régime communiste facilita cette opération.

### **Retraites par capitalisation**

Soixante pour cent des travailleurs allemands disposent de droits à pension relevant du second pilier (régimes professionnels par capitalisation). La formule typiquement allemande dite « *Direktusage* », qui consiste à faire de l'employeur lui-même le débirentier, moyennant inscription des provisions correspondantes au passif de son bilan, perd quelque peu du terrain vis-à-vis du recours à des fonds de pension et à des organismes d'assurance. La réforme votée en 2001, dite « réforme Riester », a rendu possible pour les salariés de verser une partie de leur rémunération sur ces plans d'épargne en vue de la retraite.

---

<sup>6</sup> L'augmentation de « l'âge de la retraite » s'effectuera à raison d'un mois par an pour les cohortes 1947 à 1958 puis de 2 mois par an pour les six suivantes. Le fait d'avoir travaillé 45 ans évite toutefois de supporter le coefficient d'anticipation en cas de départ avant l'âge officiel.

<sup>7</sup> Site de l'Ambassade d'Allemagne à Paris.

Cette même réforme a introduit une composante (facultative mais subventionnée) en capitalisation destinée à développer le « troisième pilier », à savoir l'épargne retraite individuelle. Les subventions publiques sont concentrées sur les personnes ayant de faibles revenus, mais aussi sur celles qui élèvent des enfants : l'Allemagne a ainsi reconnu, de manière assez originale, que le fait d'investir dans les générations montantes mérite une reconnaissance collective en matière de droits à la retraite.

### **Efficacité des réformes**

Les projections effectuées à la fin des années 1980, sur la base des tendances observées en Allemagne de l'Ouest, et des règles alors en vigueur, aboutissaient en 2030 à des taux de cotisation compris entre 36,6 % et 41,7 %. Les différentes réformes effectuées depuis lors devraient ramener ce taux à 22,2 %. En contrepartie, la pension standard (celle d'un salarié partant à 65 ans en ayant accumulé 45 points) serait ramenée de 48 % du salaire brut (ce qui représente quand même 70 % du salaire net, les cotisations salariales étant élevées en Allemagne) en 2003 à 39 % en 2030.

La responsabilité de cette réduction incombe prioritairement à la réforme de 2001 (près de 6 points de pourcentage) puis à celle de 2004 (près de 3 points) et enfin à celle de 2007 (0,5 points seulement). Les protestations ont été très fortes pour la dernière étape, la moins importante ; ce fait contribue avec d'autres exemples analogues à montrer que les réformes auxquelles l'opposition sociale est la plus vive ne sont pas forcément celles qui réduisent le plus la générosité des régimes.

## CHAPITRE III

### Quelles leçons tirer du système allemand et de ses réformes?

#### Supériorité des systèmes par points à cotisations définies

Le système de répartition par points mis en place en 1957, en remplacement d'un système théoriquement par capitalisation, a manifesté une bonne capacité d'adaptation face à une évolution démographique catastrophique. Il le doit au fait qu'il n'est pas véritablement à prestations définies : certes, des objectifs ont été fixés en terme de taux de remplacement, conformément à l'esprit de 1957, mais ce ne sont pas des engagements fermes, seulement des objectifs, révisables à la baisse au cas où il serait impossible de les atteindre sans augmenter massivement les prélèvements sur les actifs.

La technique des points permet un fonctionnement « à cotisations définies », car le contrat implicite qui lie le régime de retraite à ses adhérents précise la façon dont ils acquièrent des droits à pension, représentés par des points, mais il laisse la possibilité de convertir les points en rente à un tarif compatible avec l'équilibre financier du système. L'Allemagne a pu, grâce à l'adaptabilité de la formule des points, faire face plus facilement que la France à une évolution démographique très difficile sans trop augmenter les cotisations.

Comme son homologue français, le système allemand n'est ni à prestations définies, ni à cotisations définies ; mais il est plus éloigné des prestations définies, plus proche des cotisations définies, et davantage susceptible de s'en rapprocher encore sans qu'il s'agisse d'une révolution. Cela plaide en faveur d'une réforme française allant en direction des points et des cotisations définies.

Les avantages découlant de l'attribution d'un nombre de points égal (ou proportionnel) au quotient du salaire annuel de l'assuré social par le salaire annuel moyen constituent en outre une indication forte en faveur de l'introduction d'une règle analogue dans un système français par points.

#### Retraite à la carte avec quasi neutralité actuarielle

Le système allemand laisse depuis la réforme de 1992 (votée en 1989) une certaine latitude aux adhérents pour partir plus ou moins tôt avec des coefficients de majoration ou de minoration pas trop éloigné de ceux qui assureraient la neutralité actuarielle (0,5 % par mois au delà de 65 ans et 0,3 % par mois en deçà). Cela indépendamment du nombre d'années de cotisation, paramètre dont le rôle est tout à fait minime en Allemagne.

Les pouvoirs publics français ont copié une partie de ce dispositif douze ans plus tard en introduisant la surcote ; en revanche, ils n'ont pas encore renoncé à combiner l'âge et la durée de cotisation dans le calcul de la décote et de la surcote, ce qui empêche ces dispositions de former un ensemble cohérent rendant possible un arbitrage libre et responsable, grâce à la neutralité actuarielle, entre percevoir moins chaque mois pendant une durée plus longue, ou plus chaque mois durant moins longtemps.

L'Allemagne n'a pas mis en place un dispositif totalement cohérent de retraite à la carte avec neutralité actuarielle, mais elle en est beaucoup moins éloignée que la France, et il est difficile de croire que cela ne serait pour rien dans les meilleures performances de son système de retraites.

### **L'unification des régimes**

L'Allemagne a réalisé l'unification des régimes d'ouvriers et du régime des employés. Certes, encore une fois, elle n'a pas été au terme de la démarche, puisqu'elle a conservé un régime des fonctionnaires distinct de celui des autres salariés. Mais elle a pris beaucoup d'avance sur la France en matière d'unification des régimes, et l'on voit bien que cela a facilité la tâche de ses réformateurs et de ses gestionnaires, qui n'ont pas, comme leurs homologues français, à courir 36<sup>8</sup> lièvres à la fois.

### **L'existence d'une réserve**

Le *Rentenversicherung* dispose d'une modeste réserve, permettant de gommer les fluctuations conjoncturelles et donc de jouer, fut-ce modestement, un rôle de stabilisateur automatique. La France pourrait disposer d'un atout comparable si elle suivait l'Allemagne dans la voie d'une unification des régimes : il suffirait de réunir le Fonds de réserve des retraites (FRR) et les portefeuilles des actuels régimes complémentaires.

### **Avantages des points pour les aspects familiaux et conjugaux**

Comme en témoigne son rapport de décembre 2008 consacré précisément à ce sujet, le Conseil d'orientation des retraites a la plus grande peine à proposer une réforme cohérente et consensuelle des dispositions conjugales et familiales en matière de retraites (réversion, partage des droits en cas de divorce, droits attribués aux parents en raison de l'éducation des enfants, qui prépare les futures retraites). La formule des annuités est, avec la multiplicité des régimes, la cause principale de cette difficulté.

Grâce à la formule des points, l'Allemagne a pu résoudre de tels problèmes. En particulier, elle pratique en cas de divorce le partage (*splitting*) des droits à pension acquis durant le mariage : cela simplifie considérablement les choses par rapport aux imbroglios qui se produisent en France en cas de situations matrimoniales compliquées et de régimes multiples. La fréquence des divorces incite à ne pas négliger un tel avantage.

De même, pour les périodes consacrées à l'éducation des enfants jusqu'à leur troisième anniversaire, l'Allemagne n'accorde pas comme la France des annuités, qui se traduisent par des droits à pension très différents selon la situation professionnelle, mais des points, ce qui met tous les parents sur pied d'égalité. La réforme de 1997 a augmenté cette dotation introduite en 1986, la faisant passer de 2,25 à 3 points, et elle l'a rendue compatible avec l'acquisition pour la même période de points à titre professionnel<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> En fait, près de 200 !

<sup>9</sup> Les points sont acquis pour des années d'éducation de l'enfant, dans la limite de trois. Avant 1997, il y avait 0,75 point par an pour les personnes arrêtant de travailler professionnellement pour s'occuper de leur enfant ; depuis 2000, il y a un point par an, sans condition d'arrêt de l'activité professionnelle.

## DOCUMENTATION

Site de Deutsche Rentenversicherung

Jürgen Meierkord, « Pension reform in Germany », Conference of the Institute for Health and Social Security, Seoul, 13-14 sept. 2006.

Mechthild Veil : « Allemagne ; La réforme des retraites de 2001 : réduction de la répartition, un pas vers la capitalisation » *Chronique internationale de l'IRES*, n° 69, mars 2001.

Mechthild Veil : « Allemagne ; Retraite à 67 ans : baisse des pensions ou nouvelle culture du travail dans la vieillesse ? » *Chronique internationale de l'IRES*, n° 105, mars 2007

Mechthild Veil : « Allemagne ; La retraite à 67 ans : âge légal, âge effectif, sorties de la vie active – quelles correspondances ? » *Chronique internationale de l'IRES*, n° 109, novembre 2007

Mechthild Veil : « Allemagne ; Résurgence de la pauvreté dans la vieillesse ? Les débats actuels sur les retraites en Allemagne. » *Chronique internationale de l'IRES*, n° 113, juillet 2008

Laurent Vernière : « Allemagne : la réforme 2002 du système de retraite », *Questions retraite*, n° 2001-41, juillet 2001.

# **Deuxième Partie :**

## **Le Big-Bang suédois préparé à petits pas**

# CHAPITRE I

## Une vraie réforme structurelle

### Une réforme très remarquée

Le rapport des sénateurs Vasselle et Cazeau consacré en 2007 à la protection sociale et à la réforme des retraites en Suède ne tarit pas d'éloges concernant « cette réforme originale et audacieuse » dont il salue « la réussite exemplaire » ; il « souhaite démontrer que la démarche suédoise comporte des enseignements utiles pour notre pays » et résume ainsi le principe de cette réforme :

*« Venant d'un système classique de retraites par répartition à prestations définies, très proche à bien des égards du régime général français, les Suédois vont basculer en quelques années vers un mécanisme à cotisations définies, préservant le principe de la répartition, tout en le mêlant d'un peu de capitalisation. Ce faisant, ils ont fait clairement porter l'ajustement entre dépenses et recettes sur l'âge du départ à la retraite et, dans une moindre mesure, particulièrement en temps de crise, sur le taux de progression des pensions. En contrepartie, la ponction opérée sur les actifs est, en principe, définitivement stabilisée à un taux de 18,5 % des salaires (16 % pour la retraite par répartition et 2,5 % pour la part affectée à la capitalisation) ».*

Le rapport d'information consacré au rendez-vous de 2008 sur les retraites par la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale consacre une importante annexe à la réforme suédoise, pour la rédaction de laquelle le rapporteur, M. Denis Jacquat, a fait le « pèlerinage » de Stockholm.

Deux chercheurs, Antoine Bozio et Thomas Piketty, font encore plus catégoriquement campagne en faveur d'une réforme du système français de retraites s'inspirant directement de ce qui a été réalisé en Suède. Ils expliquent notamment que « contrairement à une idée reçue, le système des comptes individuels tend à avantager les salariés les plus défavorisés.<sup>10</sup> » Leurs analyses et propositions ont été consignées dans un petit volume paru aux éditions Rue d'Ulm en octobre 2008, une semaine après un colloque sur le système suédois organisé par le Conseil d'orientation des retraites : le sujet est à la mode.

### Le point de départ (ancien système)

L'ancien système de retraites suédois comportait deux composantes :

- une pension de base universelle, la *Folkpension*, indépendante de la carrière professionnelle, assurant un minimum vital, conformément à la logique beveridgienne.
- Un régime public complémentaire obligatoire (dit ATP) fonctionnant à la fois par points et par annuités, par répartition et par capitalisation (« répartition provisionnée »).

Financé par des cotisations (presque à égalité patronales et salariales), ce régime ATP créé en 1960 avait accumulé des réserves conséquentes, gérées par le « *buffer fund* » : un tiers du PIB,

---

<sup>10</sup> A. Bozio et T. Piketty : « Pour une refonte générale de nos régimes de retraite », *Le Monde*, 11 avril 2008.

soit 7,4 années de prestations, en 1982. Réduites à 5,1 années de pensions en 1992, du fait de la crise économique en Suède (taux de chômage passé de 1,7 % en 1990 à 8,2 % en 1993) elles sont restées depuis lors à ce niveau.

Dans le régime ATP, les départs à la retraite étaient déjà régulés par une logique quasi actuarielle : la liquidation pouvait avoir lieu entre 60 et 70 ans ; le montant de la pension mensuelle, pour une carrière donnée, variait de 6 % en moins par année d'anticipation par rapport à une liquidation à 65 ans, et de 6 % en plus par année au delà.

### **Le régime ATP avait un problème de soutenabilité à long terme**

Ce régime ATP présentait hélas des caractéristiques qui obéraient sa soutenabilité à long terme. En premier lieu, il mettait en œuvre un curieux mélange de points et d'annuités. Les cotisations versées chaque année donnaient lieu à l'attribution d'un nombre de points égal à leur quotient par un « montant de base » (ou « *basic amount* ») BA ; mais le calcul de la pension ne s'effectuait pas en fonction du nombre de points acquis durant la totalité de la vie active : on retenait le nombre annuel moyen des points acquis durant les 15 meilleures années, soit AP (« *Average pension points* »).

En désignant par N le nombre des années ayant donné lieu à l'acquisition de points (ce que l'on appellerait des années d'assurance, ou années validées, dans un régime par annuités) la formule donnant le montant de l'arrérage Y était alors :  $Y = 0,6 AP BA \min(1, N/30)$ .

Cette formule garantissait à 65 ans 60 % du salaire moyen des 15 meilleures années (AP x BA) dès lors que 30 années au moins avaient donné lieu à des cotisations ou plus exactement à l'obtention de points (on pouvait en obtenir pour d'autres raisons : revenus de remplacement, service militaire obligatoire). Elle avait l'inconvénient de diminuer fortement l'utilité pour la retraite des années travaillées au delà de trente : celles-ci ne rapportaient rien si elles n'étaient pas mieux payées que les quinze meilleures, si bien que par exemple travailler à temps partiel en fin de carrière n'augmentait en rien les droits à pension. De plus, le régime ATP relevait clairement d'une logique de prestations définies, dont le caractère insoutenable commençait à être reconnu dans les années 1980.

Ce système posait donc un sérieux problème : on craignait que l'évolution démographique entraîne une augmentation excessive des dépenses et, par voie de conséquence, des prélèvements. Des projections faisaient envisager l'épuisement du fonds de réserve à l'horizon 2015 ou 2020, et une augmentation des cotisations de 18 % à 25 % voire 30 % des salaires.

Les Suédois étaient contents et fiers de leur régime ATP mais, en l'état, il soulevait la même difficulté que tout système à prestations définies : la variable d'ajustement étant la cotisation, celle-ci risque d'augmenter massivement avec la forte hausse de la proportion de personnes âgées de plus de 60 ans. Le fait que la formule ATP de calcul des pensions n'incitait guère les seniors à travailler aggravait les difficultés.

## Historique de la réforme suédoise

En 1984, le gouvernement suédois, alors social-démocrate, conscient des difficultés que le premier pilier du système de retraite rencontrerait dans l'avenir du fait de ses caractéristiques et des évolutions démographiques, mit en place une commission chargée d'étudier le problème et de proposer des solutions.

Les travaux furent longs. Quatre rapports intermédiaires les jalonnèrent. Fin 1990, les membres de la commission parvinrent, dans leur rapport final, à la conclusion qu'il fallait réaliser des réformes, mais pas des réformes radicales, sauf en ce qui concernait l'assurance veuvage<sup>11</sup>. Selon Annika Sundén, « la commission suggéra de conserver le schéma du système, en introduisant une indexation liée à la croissance économique et pas seulement aux prix, en relevant l'âge de la retraite et le nombre d'années nécessaire pour avoir le taux plein. »

Les élections approchant, le gouvernement estima que les circonstances n'étaient pas favorables à la présentation d'un projet de loi reprenant ces propositions. Les sociaux-démocrates cédèrent le pouvoir aux conservateurs et libéraux. Une seconde commission reprit le flambeau ; elle formula des conclusions plus musclées. Le gouvernement les approuva et décida de les transposer en un projet de loi portant sur les principes d'une réforme des retraites. La loi fut adoptée par le Parlement en juin 1994, sans opposition partisane, deux mois avant des élections qui amenèrent un nouveau changement de majorité.

Un groupe de travail avait été constitué dans la foulée pour définir les modalités pratiques de la réforme ; il fut conservé par le gouvernement social-démocrate nouvellement nommé, moyennant le seul changement de son président. Le but était de parvenir début 1996 à un projet de loi contenant les dispositions techniques de la réforme dont le principe était acquis. Les délais furent repoussés à trois reprises, ce qui montre que la mise en œuvre concrète d'une telle réforme requiert plus de travail qu'on ne l'imaginait. Enfin, le 8 juin 1998, le texte fut soumis au Riksdag et obtint 85 % des voix : la préparation réalisée sans aucun clivage partisan avait porté ses fruits.

Le nouveau système n'était pas pour autant prêt à fonctionner. Si les nouveaux entrants sur le marché du travail purent cotiser dans le nouveau dispositif dès le 1<sup>er</sup> janvier 1999, il fallut du temps pour convertir en un nombre de couronnes à inscrire sur leur compte notionnel les droits des personnes dont la carrière était en cours. Les premiers paiements comportant une part calculée selon les règles du nouveau système eurent lieu en 2003.

Il manquait un élément important aux règles mises en place en 1998 : un mécanisme d'équilibrage automatique des comptes, permettant de proportionner les dépenses aux recettes (c'est le principe même d'un régime à cotisations définies) sans avoir à prendre des décisions « politiques » délicates et génératrices de tensions. Ce fut l'objet d'une loi votée en mai 2001.

---

<sup>11</sup> Que M. Ole Settergeren soit remercié pour avoir éclairci ce point en tranchant entre des interprétations différentes quant au caractère, structurel ou non, des réformes préconisées par la première commission ; et pour avoir précisé la façon dont les comptes notionnels ont été crédités pour les années et les points validés dans le régime ATP.

## CHAPITRE II

### Le nouveau système

#### Le calcul de la pension

Chaque assuré social relevant du nouveau système dispose d'un compte personnel « notionnel » sur lequel sont inscrites les sommes versées à son nom à titre de cotisations. Bien que ces sommes, loin d'être investies, soient immédiatement utilisées pour payer les pensions, conformément à la formule « pay-as-you-go », le compte notionnel fonctionne comme un compte d'épargne en vue de la retraite : les versements s'ajoutent au solde créditeur du compte, lequel est augmenté chaque année d'intérêts calculés en fonction de l'évolution économique et démographique.

L'assuré connaît ainsi en permanence l'équivalent patrimonial des droits à pension qu'il a acquis : il prend la forme d'un capital (notionnel) libellé en couronnes suédoises (SEK) qui permettra, le moment venu, d'obtenir une rente viagère. Les arrérages sont calculés en multipliant la somme inscrite au compte par un coefficient actuariel qui dépend des tables de mortalité et du taux d'actualisation (ou taux d'intérêt) retenu. Ce dernier est actuellement fixé à 1,6 % en valeur réelle ( 1,6 % de plus que l'inflation). Ce taux est modeste par rapport à celui qu'utiliserait un organisme d'assurance fournissant une rente viagère contre aliénation d'un capital ; en cas de difficulté à équilibrer les comptes du régime, il pourrait être diminué, de façon à ce que les arrérages obtenus à partir d'un capital notionnel donné soient revus à la baisse. Le régime privilégie clairement l'impératif de soutenabilité, d'équilibre budgétaire sans augmentation du taux de cotisation, par rapport à la générosité.

#### **B. A. BA d'actuariat**

Un taux d'intérêt  $I$  étant fixé, une somme  $S$  qui a la probabilité  $P$  d'être perçue dans  $N$  années a pour valeur actuelle au taux  $I$  :  $S P (1+I)^{-N}$

Il est possible de raisonner en unités monétaires constantes, ce qui correspond bien au cas d'une pension indexée sur les prix à la consommation.  $I$  est alors le taux d'intérêt « réel » (taux nominal moins taux d'inflation).

Une rente viagère est une série de versements périodiques dont la probabilité est celle que le bénéficiaire soit encore en vie à la date prévue pour le versement. Ces probabilités sont estimées à partir des tables de mortalité prévisionnelles. Si la pension  $S$  est fixée en monnaie constante, en prenant pour  $I$  un taux réel, la valeur actuelle  $A$  de la rente est le produit de  $S$  par un coefficient actuariel  $C$ , égal à la somme des  $P_N (1+I)^{-N}$  où  $P_N$  désigne la probabilité d'être en vie dans  $N$  années. Autrement dit :  $A = C S$ . Le coefficient  $C$  est d'autant plus faible que  $I$  est plus élevé.

Pour calculer l'arrérage annuel à partir d'un capital donné, il suffit d'utiliser la relation précédente « à l'envers » :  $A$  étant la somme inscrite au compte (« capital notionnel »), la pension annuelle  $S$  est donnée par :  $S = A/C$ . Augmenter  $I$  conduit donc à des arrérages plus conséquents pour un capital donné.

Plus l'âge à la liquidation est élevé, plus  $C$  est petit (les probabilités de survie au bout de  $N$  années sont moindres) et donc plus la pension  $S$  est conséquente. Il est possible de laisser chacun choisir quand il liquide sa pension, sachant que s'il la liquide tôt ce sera avec un coefficient actuariel qui donnera des mensualités modestes, et inversement s'il la liquide tard. Tel est le principe de la *neutralité actuarielle*.

## **Neutralité actuarielle**

Le calcul de la pension annuelle dans le nouveau système suédois résulte directement du principe de neutralité actuarielle : cette pension  $S$  est obtenue en divisant le capital notionnel  $A$  acquis au jour de la liquidation par un « coefficient de conversion » (conversion du capital en rente) qui correspond au coefficient actuariel  $C$  de l'encadré. Plus précisément, pour chaque cohorte (ensemble des personnes nées la même année), il est calculé une série de coefficients de conversion selon l'âge à la liquidation. Chaque assuré social peut ainsi facilement savoir ce qu'il toucherait de plus en partant à la retraite plus tard (respectivement, ce qu'il toucherait de moins en partant plus tôt) par rapport à l'âge « standard » de 65 ans.

L'augmentation de l'espérance de vie au fil des ans a une conséquence : le coefficient de conversion à 65 ans est moins favorable au fur et à mesure que l'on prend des cohortes plus récentes. Les Suédois sont ainsi conduits, non par des mesures législatives ou réglementaires, mais par la nature des choses (que reflètent les coefficients de conversion), à considérer comme normal un départ de plus en plus tardif. Il n'y a plus de débat politisé à ce propos, mais une simple soumission au principe de réalité. Le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans, 69,6 % en 2006, montre que les Suédois adhèrent à ce principe.

## **Contributivité**

Dans un système par annuités, on tient compte des cotisations pour « valider » des périodes d'assurance, et des revenus sur lesquels ces cotisations sont assises pour déterminer un revenu de référence servant de base au calcul de la pension. En conséquence un euro de cotisation ne rapporte pas la même chose selon qu'il est versé dans telle circonstance ou dans telle autre. Par exemple, dans de nombreux systèmes il ne sert à rien de valider des années d'assurance au delà d'un nombre donné, si bien que des cotisations peuvent être versées des années durant sans rien rapporter à celui qui les verse (le plus souvent par l'intermédiaire de son employeur).

Les économistes analysent cela comme une imposition implicite à 100 % des cotisations en question, décourageante pour les travailleurs. Si les pouvoirs publics souhaitent que la solution économiquement rationnelle pour chaque citoyen ne soit pas de prendre sa retraite le plus tôt possible, ils doivent modifier les dispositions institutionnelles qui sont à l'origine de ce phénomène. Informés par la commission, la plupart des hommes politiques suédois l'ont compris.

C'est pourquoi ils ont adopté un principe de contributivité : faire en sorte que toute couronne versée à titre de cotisation rapporte des droits à pension, et des droits sensiblement identiques quelles que soient les circonstances. Le nouveau système suédois est typiquement contributif.

La contributivité est poussée très loin en ce sens que chaque cotisation supplémentaire est inscrite sur le compte notionnel et ouvre ainsi des droits à pension supplémentaires dans les mêmes conditions que les cotisations antérieures. Elle n'est cependant pas totale : certaines périodes pendant lesquelles l'assuré sociale ne travaille pas (et donc ne cotise pas) donnent lieu à une inscription de couronnes sur le compte notionnel (chômage indemnisé, service militaire, congé parental, invalidité).

## Un problème lié à la contributivité

Le lien entre cotisations et droits à pension pose un problème. Seul l'investissement donne un contenu réel aux espérances de revenu futur. Dans les régimes de retraite par capitalisation, les cotisations servent à réaliser de tels investissements. Mais il n'en va pas de même en répartition : les cotisations sont reversées aux retraités. Calculer les futures pensions des actifs actuels au prorata de sommes qui ne contribuent en rien à préparer la production future ne tient pas la route du point de vue économique : la notion de contributivité en usage dans les régimes par capitalisation a été transposée aux régimes par répartition sans prendre en compte la différence fondamentale qui existe entre les deux types de régimes. Sous ce rapport, la réforme suédoise ne se démarque pas de la confusion qui a été commise dans le monde entier.

### La contributivité en capitalisation et en répartition

Tout régime de retraite accumule des droits sur la production future, c'est-à-dire un patrimoine dont le revenu servira à payer les pensions. Le tableau ci-dessous précise de quoi se compose le patrimoine, ce qui contribue à son accumulation, et ce qui sert à payer les pensions, selon que le régime fonctionne par capitalisation classique ou par répartition (« capitalisation humaine »).

	<b>CAPITALISATION</b>	<b>REPARTITION</b>
<b>Patrimoine du système</b>	Immeubles, actions, créances	Droits de prélèvement sur les revenus du capital humain
<b>Accumulation du patrimoine (Préparation des retraites futures)</b>	Cotisations versées aux fonds de pension	Impôts et cotisations servant à la formation du capital humain Entretien et éducation des enfants par leurs parents
<b>Rentrées destinées aux retraités</b>	Loyers, dividendes, intérêts, Vente d'éléments de patrimoine	Cotisations vieillesse prélevées sur les revenus du travail

Il en ressort clairement que la fonction des cotisations n'est pas du tout la même dans les deux systèmes. En capitalisation, les cotisations sont les contributions des adhérents à la préparation de leurs retraites futures ; en répartition, elles ont pour équivalent des prélèvements et des apports en nature servant, non aux personnes âgées, mais aux enfants et aux jeunes. Les cotisations vieillesse, elles, correspondent aux revenus financiers d'un fonds de pension : elles déterminent ce qui peut être immédiatement distribué aux retraités. Leur appliquer un statut juridique identique aux cotisations à un fonds de pension (justifier des droits à des pensions futures) est en contradiction avec le sens commun aussi bien qu'avec l'analyse économique.

## Un système à cotisations définies

La réforme suédoise est pour une part destinée à ménager les intérêts des générations futures en évitant de les surcharger de cotisations ou d'impôts : contraire à l'équité intergénérationnelle, cette surcharge présenterait aussi des inconvénients sérieux du point de vue du dynamisme économique. En Suède les libéraux, les conservateurs, et la majorité des sociaux-démocrates, sont de cet avis. Le taux de cotisation a donc été fixé de manière définitive (dans la mesure où cet adjectif a un sens en politique) à 18,5 %.

Ce pourcentage se divise en deux parties inégales : 16 points sont destinés à la répartition, et 2,5 sont affectés à une capitalisation obligatoire. Néanmoins, chacun est libre de choisir, parmi les fonds de pension agréés par les pouvoirs publics, celui ou ceux auxquels sera confié cet argent.

La formule « cotisations définies » implique que les cotisations et autres prélèvements obligatoires ne servent pas de variable d'ajustement pour réaliser l'équilibre budgétaire du système : ce sont les droits à pension qui s'adaptent aux recettes, et non l'inverse. Cela se réalise, à titre principal, de deux manières :

- Par le biais du taux d'intérêt servi au capital notionnel. Si les conditions économiques et les perspectives démographiques sont favorables, ce taux peut être généreux ; dans le cas contraire, il est fixé à un niveau modeste. Le vieillissement de la population, qui signifie à terme, sauf évolution des comportements, moins de cotisants pour cent retraités, entraîne donc, à cotisations données, une moindre accumulation de capital notionnel. La diminution du taux d'emploi, celle du temps de travail, et la faiblesse du taux de croissance de la productivité par tête, ont la même conséquence. De cette manière, l'évolution du capital notionnel a tendance à refléter la capacité future de l'économie suédoise à produire de quoi faire vivre les retraités sans pressurer les actifs.
- Par le biais des coefficients de conversion. Comme il a été vu plus haut, ils deviennent automatiquement moins favorables en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie, ce qui oblige les travailleurs d'un certain âge à choisir entre se contenter d'une pension mensuelle modeste ou prolonger leur activité professionnelle. En cas de nécessité, il suffirait en outre, pour rendre les coefficients de conversion encore moins favorables, de diminuer le taux d'actualisation utilisé pour leur calcul.

Le régime est ainsi en pilotage semi-automatique. Les évolutions économiques et démographiques agissent sur la valeur des paramètres (taux d'intérêt applicable aux comptes notionnels, coefficients de conversion) par l'intermédiaire de formules déterminées : telle est la régulation automatique. Mais certains paramètres, par exemple le taux d'actualisation utilisé pour les calculs actuariels, font l'objet d'une fixation par le pilote du régime : celui-ci n'est pas dépourvu de pouvoir, ni, de ce fait, de responsabilités.

### **Et les accidents de parcours ?**

La stricte contributivité est souvent accusée d'être dure pour les personnes dont le déroulement de carrière n'a pas été facile. La formule des annuités, avec calcul de la pension basé sur un salaire de référence qui élimine les années les moins bonnes, assurerait une péréquation, souhaitable du point de vue de la justice sociale, au bénéfice de ces défavorisés.

La Suède disposait d'un système fonctionnant plus ou moins par annuités ; ce pays réputé pour être à l'avant-garde en matière de redistribution se serait-il mis à brûler ce qu'il adorait ? Tel n'est pas le cas. Les responsables suédois ont plutôt opté pour une division du travail entre dispositifs de protection sociale : pour garantir des ressources décentes à toutes les personnes âgées, ils ont instauré des cotisations créatrices de droits à pension sur les revenus de remplacement : indemnités de chômage, indemnités journalières de maladie, allocations d'invalidité, allocations de congés de maternité et de paternité.

En outre, en faveur de ceux pour qui ce qui précède ne suffirait pas, la Suède a maintenu une sorte de minimum vieillesse : la pension garantie, financée sur budget de l'Etat. Le revenu ainsi garanti dépasse sensiblement le minimum vieillesse français : en 2007, environ 9 500 € par an pour une personne isolée, et 8 460 € pour une personne mariée, contre respectivement 7 500 € et 6 700 € environ en France.

La garantie de pension ne joue à taux plein que pour les personnes ayant résidé quarante années en Suède entre 16 et 64 ans, ce qui évite d'attirer des étrangers d'un certain âge. En revanche, elle peut favoriser la résignation de ceux, assez nombreux, dont le capital virtuel à un certain âge est trop maigre pour que des efforts en matière d'activité soient de nature à porter leur pension à 65 ans nettement au delà du minimum garanti. On retrouve ici le problème du taux d'imposition implicite élevé appliqué aux bénéficiaires de certains revenus sociaux : si travailler (ou travailler plus) aboutit surtout à remplacer des revenus de transfert par des gains d'origine professionnelle (salaire et retraite contributive), cela n'est pas très attractif. Nous verrons plus loin les dispositions prises pour diminuer, à défaut de l'annuler, cette désincitation au travail.

### **La souplesse de la finance**

Le système suédois autorise depuis 1976 non seulement une retraite « à la carte » en ce qui concerne la date de départ, mais aussi une liquidation fractionnée permettant à chacun d'organiser comme il l'entend, en fonction de ses propres contraintes et responsabilités, la transition de l'activité à la retraite. La réforme a conservé voire accentué cette souplesse.

Concrètement, un Suédois peut décider de liquider seulement une fraction de ses droits à pension. Conformément au syndrome du coccyx<sup>12</sup>, une contrainte administrative réduit inutilement la liberté de choix en la matière : la proportion choisie ne peut être qu'un multiple de 25 %. En revanche, le pourcentage initialement choisi peut être modifié, et cela le cas échéant à plusieurs reprises : on peut par exemple commencer avec un pourcentage de 75 % à un moment où l'on pense que l'on va fortement réduire son activité ; ensuite le ramener à 25 % quand on s'aperçoit que la fonction de conseil que l'on a développée à l'issue d'une carrière salariale est plus prenante et plus rémunératrice que prévu ; puis passer à 50 % parce que les études supérieures du dernier enfant jouent les prolongations, etc. On peut aussi se raviser après une liquidation à 100 %, parce que l'ennui ou une occasion ont conduit à reprendre un emploi.

Il s'agit là d'un assouplissement très intéressant, qui requiert une sorte de réversibilité de la liquidation. Pratiquement, le compte notionnel n'est pas crédité de l'équivalent patrimonial des droits à pension que l'assuré social renonce provisoirement à utiliser, ce qui serait la réversibilité au sens le plus strict. La pension (ou une fraction de la pension) est simplement suspendue, et les arrérages auxquels l'assuré social renonce ainsi sont assimilés à des cotisations et crédités sur son compte notionnel, qui continue à fonctionner comme par le passé (Jacquat, 2008).

Si par exemple on avait converti en pension 50 % de son capital notionnel, et que l'on décide de ne plus percevoir que le quart de sa pension au lieu de la moitié, la diminution de l'arrérage qui en résulte est considérée comme une cotisation ; elle est inscrite comme telle, mois après mois, sur le compte notionnel, dont le solde créditeur augmente.

---

<sup>12</sup> L'anatomie humaine garde une trace de l'époque où les lointains ancêtres de l'*homo sapiens* possédaient une queue. Le coccyx, puisque tel est le nom de cette trace, n'est certainement pas l'organe le plus vital de notre espèce. Du moins peut-il servir en prêtant son nom aux dispositions totalement inutiles qui subsistent du fait que la société se débarrasse avec lenteur de ses us et coutume dont le sens a disparu. La plupart des réglementations regorgent de dispositions coccyx.

En adoptant un paradigme financier, les pouvoirs publics suédois ont donc conféré au système de retraite une souplesse tout à fait précieuse pour qui veut partir en retraite de manière progressive, au rythme qu'il choisit lui-même compte tenu des contraintes qui sont les siennes (santé, famille, marché du travail, etc.), et non pas au rythme prévu par l'article X alinéa Y d'un certain code. Il peut « ajuster le tir » si ces contraintes évoluent, sans avoir à se justifier, ce qui est normal puisque le principe de neutralité actuarielle qui préside aux opérations fait que sa liberté ne cause aucun surcoût au système, aucun tort aux autres adhérents.

Bien entendu, « tout retraité peut cumuler sa pension et un emploi rémunéré. Les rémunérations obtenues pendant cette période de cumul procurent de nouveaux droits à pension » (Jacquat, 2008). Converties ultérieurement en rente, ces couronnes le seront à l'aide d'un coefficient actuariel supérieur puisque l'assuré social sera plus âgé.

L'abandon de toute limite d'âge supérieure pour l'acquisition de droits à pension a été réalisé depuis la réforme pour toute personne née en 1938 ou postérieurement. La limite d'âge inférieure (16 ans) a également été supprimée en 2004.

## La transition

La transition de l'ancien système au nouveau, basé sur les comptes notionnels dits NDC (*Notional Defined Contribution*) s'est effectuée de la manière suivante :

- Les assurés sociaux nés en 1937 ou antérieurement sont restés dans l'ancien système.
- Ceux nés en 1954 ou postérieurement ont basculé dans le nouveau système : à compter d'un jour J leurs cotisations ont été portées au crédit de leur compte notionnel, et tous leurs droits à pension acquis dans l'ancien système antérieurement à J ont été convertis en sommes inscrites sur ce compte. Pour cela, on est parti de leurs rémunérations, calculées d'après les points ATP qu'ils avaient acquis ; on a obtenu les sommes à inscrire sur le compte notionnel en multipliant ces rémunérations par le taux de cotisation (18,5 %) ; et la revalorisation des sommes sur ce compte notionnel ainsi reconstitué rétroactivement depuis le début de leur vie professionnelle a été effectuée grâce à un index des revenus moyens.
- Les personnes nées entre 1938 et 1953 inclusivement relèvent des deux systèmes : lorsqu'ils prennent leur retraite, on calcule une pension  $P_a$  selon les anciennes règles, une pension  $P_n$  selon les nouvelles (c'est-à-dire selon le capital notionnel, rétabli selon la méthode précédente pour les années antérieures à 1995, et l'âge à la liquidation), et la pension qui leur est finalement attribuée est la somme pondérée de  $P_a$  et  $P_n$ . La pondération varie de (16/20 ; 4/20) pour la cohorte 1938 à (1/20 ; 19/20) pour la cohorte 1953. Il a fallu convertir en couronnes sur les comptes notionnels les points ATP des personnes de cette tranche d'âge comme ceux des plus jeunes.

Le fait que le régime ATP ait fonctionné par points a-t-il facilité la conversion des droits à pension acquis dans l'ancien système ? S'il s'était agi d'un authentique système par points, il aurait suffi de déterminer la somme en couronnes à porter au compte notionnel pour chaque point ATP acquis antérieurement au jour J du basculement. Mais tel n'était pas le cas. Les points ont servi à reconstituer les rémunérations des assurés sociaux pour les années anciennes, compte tenu de rémunérations fictives pour les points ayant été attribués pour d'autres raisons que le versement d'une cotisation.

Le nouveau système a également reçu en héritage les réserves constituées par l'ancien. Cette agréable circonstance a mis le nouveau système dans la même situation d'aisance de trésorerie que l'ancien. Un petit cadeau a pu de ce fait être accordé aux retraités : pour la revalorisation annuelle des pensions liquidées, l'indexation sur l'indice des prix à la consommation a été remplacée par une indexation sur l'augmentation du salaire moyen nominal moins 1,6 %, ce qui - au moment de la transition - était plus favorable<sup>13</sup>. Ainsi une réforme destinée à éviter que l'on dépense plus qu'il ne rentre dans les caisses à taux de cotisations inchangé a-t-elle commencé (comme la réforme française de 2003) par une augmentation des dépenses ! Pour prendre les mouches de l'opinion, ne vaut-il pas mieux pouvoir puiser dans un pot de miel que dans une fiole de vinaigre ? Encore faut-il avoir les moyens de le faire : ce n'est pas le cas partout dans le monde.

---

<sup>13</sup> Comme le notait en 2003 Ole Settergren, qui fut l'un des principaux responsables de la transition, « les projections relatives aux pensions publiques liées aux revenus prévoient qu'elles resteront plus élevées chaque année de 2002 à 2006 que si l'on avait conservé l'ancien système. »

## CHAPITRE III

### Leçons à tirer de l'expérience suédoise

#### Ne pas surcharger les générations futures

Le point clé de la réforme suédoise fut le passage aux cotisations définies, expression d'une volonté de ne pas accabler les générations montantes et futures par la perspective d'une augmentation sans fin des prélèvements obligatoires au profit de leur aînés. En prenant conscience des exigences de l'équité intergénérationnelle et des dangers que font courir à leur pays les dirigeants qui ne la respectent pas, puis en faisant le nécessaire pour qu'elle soit respectée de façon pérenne, les Suédois ont donné une leçon au monde entier.

#### Assurer l'équilibre budgétaire par des règles stables et une gestion dépolitisée

Un aspect de la réforme suédoise doit être particulièrement souligné : l'équilibre budgétaire du régime de retraites n'est pas seulement posé en principe ; le mode de calcul des droits à pension est établi de telle manière que cet équilibre en résulte de façon quasiment automatique. De ce fait les pouvoirs publics n'ont pas à recommencer année après année un combat épuisant contre tous ceux qui voudraient distribuer les droits à de futures pensions de façon trop généreuse, et pour tout dire démagogique : des règles ont été fixées une fois pour toutes.

Ces règles ont deux dimensions principales :

- Ne revaloriser l'équivalent patrimonial des droits à pension (en Suède, la somme inscrite sur le compte notionnel) que du pourcentage permis par l'évolution économique et démographique – pourcentage calculé par application d'une formule, et non déterminé par tractations.
- Convertir ces droits en rente selon une logique actuarielle qui garantit à la fois le respect de l'équilibre budgétaire sans augmentation des cotisations ou impôts, et le libre choix des intéressés concernant l'âge auquel ils demandent la liquidation de leur pension. Concrètement, en Suède il s'agit de la fixation des coefficients de conversion en rente des sommes inscrites sur le compte notionnel.

Dans les deux cas, les calculs s'effectuent selon des formules qu'il n'est pas question de modifier pour des motifs politiques, et la valeur des paramètres est fixée chaque année par des statisticiens et actuaires. Les pouvoirs publics suédois sont ainsi dispensés d'avoir à prendre des décisions qui, bien qu'elles soient purement techniques par nature, deviennent politiques, donc sujettes à contestations et négociations, dès lors qu'elles sont prises par le gouvernement ou le Parlement.

Dans un tel système de pilotage semi-automatique, il faut observer correctement les faits économiques et démographiques, procéder à des projections prudentes, et en déduire la valeur à donner à certains paramètres. Confier ces actes techniques à des techniciens dépolitise la gestion du régime de retraites. Le niveau politique a fixé une fois pour toutes les règles du jeu ; ensuite, il laisse à des spécialistes le soin de les appliquer, tout en supervisant leur

travail. Ceux qui ont fixé les règles arbitrent, surveillent, mais ils ne se mettent pas à shooter eux-mêmes dans le ballon, ce qui les ferait devenir juge et partie.

### **Laisser les assurés sociaux libres et responsables de leurs choix**

Dans ce cadre, chaque assuré social prend lui-même la décision de liquider sa pension à l'âge qu'il juge bon. Une liquidation plutôt précoce implique un arrérage plutôt modeste ; une liquidation plus tardive conduit à percevoir davantage chaque mois.

Comme toute décision concrète, il s'agit là d'un choix sous contrainte : l'intéressé tient forcément compte de l'état du marché du travail, de sa santé, de ses responsabilités familiales et professionnelles, etc.. La particularité du système suédois, (elle existait déjà dans le régime ATP, et la réforme l'a accentuée) consiste à ne pas ajouter à ces conditionnements inhérents aux réalités de l'existence des diktats imposés par le pouvoir législatif ou réglementaire. Certes, la Suède a conservé pour l'âge à la liquidation une fourchette obligatoire (de 61 à 70 ans), mais il s'agit d'une « disposition coccyx » : un reste de dirigisme gratuit qui pourrait être abandonné du jour au lendemain sans aucune conséquence dommageable.

### **Un libre choix respectueux du bien commun**

Au libre choix de l'âge de départ à la retraite s'ajoutent la possibilité de liquidation partielle et la réversibilité de la liquidation ; l'ensemble mérite le nom de « retraite à la carte ». Celle-ci met en œuvre le principe de liberté individuelle exprimé par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui. »

A cet égard la neutralité actuarielle présente l'intérêt d'élargir considérablement le champ du libre choix compatible avec le respect d'autrui, car elle assure l'innocuité totale, pour les autres assurés sociaux, de la décision prise par chacun d'eux.

La retraite à la carte devrait être refusée au nom de l'intérêt général si partir avant ou après un certain âge faisait du tort à autrui ; mais, grâce à l'usage de coefficients de conversion respectant la neutralité actuarielle, chacun peut partir à l'âge qu'il veut sans pour autant léser qui que ce soit<sup>14</sup>. Il en va de même pour liquidation partielle et réversibilité. Les réalisations suédoises démontrent que le refus de mettre en place une retraite à la carte avec neutralité actuarielle est une grave atteinte au principe de liberté respectueuse d'autrui qui est depuis le siècle des Lumières au cœur de l'humanisme occidental.

### **La liberté responsable comme facteur d'efficacité**

La liberté n'est pas seulement désirable pour elle-même ; elle est de plus, dans la plupart des circonstances, un facteur d'efficacité. C'est la raison pour laquelle au XVIIIème siècle Steuart, Turgot et Smith voyaient dans l'esclavage non seulement une atteinte à la justice et à l'humanité, mais aussi un mauvais calcul économique. Deux siècles et demi plus tard, il reste vrai que les décisions prises en toute liberté et responsabilité sont souvent les plus conformes

---

<sup>14</sup> Certains prétendent encore qu'en continuant à travailler au delà d'un certain âge, on vole l'emploi des jeunes et des chômeurs. Cette affirmation ne résiste pas à l'analyse et commence fort heureusement à passer de mode.

à l'intérêt général : par exemple, beaucoup de médecins et artisans répondent à la demande en travaillant efficacement et de bon cœur cinquante heures ou plus par semaine, parce que c'est leur choix, alors qu'ils traîneraient des pieds et laisseraient bien des besoins insatisfaits si une administration leur imposait la semaine de quarante heures.

Il en va de même pour le départ en retraite : la théorie économique indique que, connaissant la relation entre l'âge à la liquidation et le coefficient de conversion, et libres de s'arrêter quand ils veulent, beaucoup d'assurés sociaux choisiront de continuer à travailler bien au delà de soixante ans. L'exemple suédois confirme cette règle générale : ce pays qui pratique depuis longtemps la retraite à la carte avec neutralité actuarielle (de façon maladroite dans le régime ATP, puis beaucoup plus habilement dans le système à comptes notionnels) est aussi celui qui, en Europe, a le taux d'emploi des seniors le plus élevé<sup>15</sup>.

La façon dont la Suède s'y est prise pour garantir l'équilibre budgétaire du système de retraites à taux de prélèvement constant tout en laissant à chacun la responsabilité de l'âge à la liquidation de sa propre pension renforce l'incitation à prendre sa retraite de plus en plus tard. En effet, le vieillissement se traduit par une revalorisation modeste de l'épargne notionnelle en vue de la retraite, et par une dégradation des coefficients de conversion en rente au fil des cohortes successives. Dans ces conditions, pour obtenir un taux de remplacement donné du revenu professionnel par la pension, il n'y a pas d'autre solution que de travailler plus longtemps. Les assurés sociaux suédois le font et le feront en proportion d'autant plus forte qu'ils prennent leur décision librement, sous une contrainte qui résulte de l'état du monde et non d'oukases administratifs ou politiques.

### **Les couronnes notionnelles sont des points qui prêtent à confusion**

Les points sont une formule de même inspiration que les comptes notionnels ; ils auraient pu être employés comme ces derniers pour mettre en place un régime totalement contributif, à cotisations définies et neutralité actuarielle. Pour quelle raison les Suédois n'ont-ils pas conservé cette formule qui était (et est encore, à titre résiduel) en usage dans leur régime ATP ?

Peut-être les concepteurs de la réforme ont-ils tenu à ce que les Suédois aient une image simple et familière de l'équivalent patrimonial de leurs droits à pension : une somme en couronnes. Mais la précision d'un nombre de couronnes est plus apparente que réelle : en fait, ce nombre ne définit pas à lui seul le patrimoine retraite ; il doit être complété par un coefficient de conversion. Il est à craindre que les Suédois soient incités à considérer un million de couronnes sur un compte notionnel comme ayant la même valeur qu'un million de couronnes sur un compte en banque, alors que ce n'est pas du tout la même chose. Avec cette somme en vraie monnaie, il est possible d'acheter une rente viagère mais, sauf coïncidence fortuite, cette rente ne sera pas égale à celle que procure au même âge et à la même date un million sur un compte notionnel.

En fait ces comptes sont libellés en une unité différente de la couronne suédoise, disons la « couronne notionnelle ». Il ne s'agit pas d'une unité monétaire : la couronne notionnelle ne sert à libeller aucune créance utilisée pour réaliser des paiements ; son usage est limité aux seuls comptes notionnels, exactement comme l'action de telle SICAV est une unité de compte

---

<sup>15</sup> Selon Eurostat, en 2006, le taux d'emploi des personnes de 55 à 64 ans s'élevait à 69,6 % en Suède contre 43,5 % en moyenne dans l'Europe des 27 et 37,6 % en France.

non monétaire qui sert exclusivement à libeller des contrats d'assurance vie. Pour réaliser des paiements en mobilisant un montant en couronnes notionnelles, il faut le convertir en vraies couronnes en liquidant la pension. En fait, la couronne notionnelle est une unité de compte – ce qui, dans le domaine des retraites, s'appelle classiquement un point - qui a pris le nom d'une unité monétaire. Il est à craindre que cette façon de faire, sous prétexte de rendre les choses simples à comprendre, n'induisse dans les esprits des idées fausses et des espoirs appelés à être un jour déçus.

## **Deux façons équivalentes de faire évoluer le prix d'achat du point**

A la différence de la plupart des points utilisés dans divers régimes de retraite, le point dit « couronne notionnelle » s'achète toujours au même prix en valeur nominale : une couronne notionnelle s'acquiert en cotisant une couronne. Dans les régimes par points, au contraire, le prix d'achat du point augmente généralement au fil des ans.

Les deux façons de faire reviennent sensiblement au même : si un point se payait 100 € il y a dix ans, et s'obtient aujourd'hui pour 134,39 € (augmentation de 3 % l'an en moyenne de son prix d'achat), le résultat est le même que si l'on disposait d'un compte notionnel ayant rapporté en moyenne 3 % l'an pendant ces dix années, ce qui amène l'euro initialement versé à fournir les mêmes droit à pension que 1,3439 € versés dix ans plus tard.

L'augmentation du prix d'achat du point dans un régime par points classique a donc la même signification que l'intérêt versé sur le solde d'un compte notionnel ; c'est un paramètre qui remplit la même fonction : tout ce qui peut être fait pour proportionner aux évolutions démographiques et économiques le taux d'intérêt servi sur un compte notionnel peut l'être de manière strictement équivalente pour adapter à ces évolutions l'augmentation du prix d'achat du point.

Il est donc parfaitement possible d'atteindre les objectifs fixés par les réformateurs suédois en utilisant des comptes de points identiques à ceux des régimes complémentaires français, ou aux comptes de « gros » points allemands, dont les vertus ont été signalées plus haut.

## **Mieux vaut éviter la confusion unité de compte/unité monétaire**

Dans ces conditions, il paraît préférable pour des raisons pédagogiques et psychologiques d'utiliser une unité de compte qui

- ne porte pas le nom de l'unité monétaire
- se valorise comme le fait une action de SICAV de capitalisation plutôt que de voir son nombre augmenté par le jeu d'un taux d'intérêt.

En effet, les assurés sociaux sont dans une situation qui s'apparente économiquement davantage à celle des souscripteurs d'une SICAV actions qu'à celle des titulaires d'un compte sur livret. Leur patrimoine, dont le degré de liquidité est très faible, dépend de la façon dont prospère leur investissement : il s'agit, surtout dans un régime à cotisations définies, d'un placement à risque - tout le contraire d'un livret d'épargne ou d'une SICAV monétaire – puisque leur revenu futur dépend de l'essor économique à très long terme et du comportement démographique de leurs concitoyens.

Disposer d'un avoir libellé en ce qui semble être une unité monétaire peut donner, surtout en période d'inflation modérée, un sentiment de sécurité trompeur. Car nul ne sait exactement ce qui se passera dans un demi-siècle, horizon de la préparation des retraites (que ce soit par capitalisation ou par répartition). Ne vaut-il pas mieux jouer franc-jeu avec les assurés sociaux, leur faire comprendre que la sécurité sociale n'est pas la sécurité totale ?

Cela ne signifierait nullement les plonger dans un climat d'insécurité : l'avenir n'est pas davantage tout noir que tout blanc, et les régimes de retraite par répartition à cotisations définies et neutralité actuarielle procurent une garantie de revenus futurs tout à fait sérieuse à ceux qui n'ont pas décidé à vingt ans que, quoi qu'il arrive, ils vivraient à partir de cinquante ans du travail des autres.

Le but pédagogique à poursuivre en choisissant ce que l'on pourrait appeler le « *packaging* » d'un nouveau régime nous paraît être de faire passer le message : « aide-toi et l'assurance vieillesse t'aidera ; elle n'a ni les moyens ni l'intention d'assurer un congé très bien payé de durée illimitée à tous les tire au flan, mais il est en son pouvoir de fournir un revenu parfaitement décent à tous ceux qui voudront bien se donner la peine de le mériter. » Pour faire passer un tel message, la formule du compte notionnel libellé en unités de compte portant le nom de l'unité monétaire est moins appropriée que la formule des points. Sans aller, comme Churchill, jusqu'à promettre « du sang et des larmes », la situation est suffisamment sérieuse pour que l'on abandonne les apparences flatteuses et trompeuses au profit du « parler vrai ».

### **Pension garantie et incitation au travail**

La Suède a utilisé successivement deux formules différentes pour faire en sorte que tous ceux qui y vivent disposent durant leur vieillesse d'un revenu décent, même s'ils n'ont pas gagnés suffisamment de droits à pension contributifs :

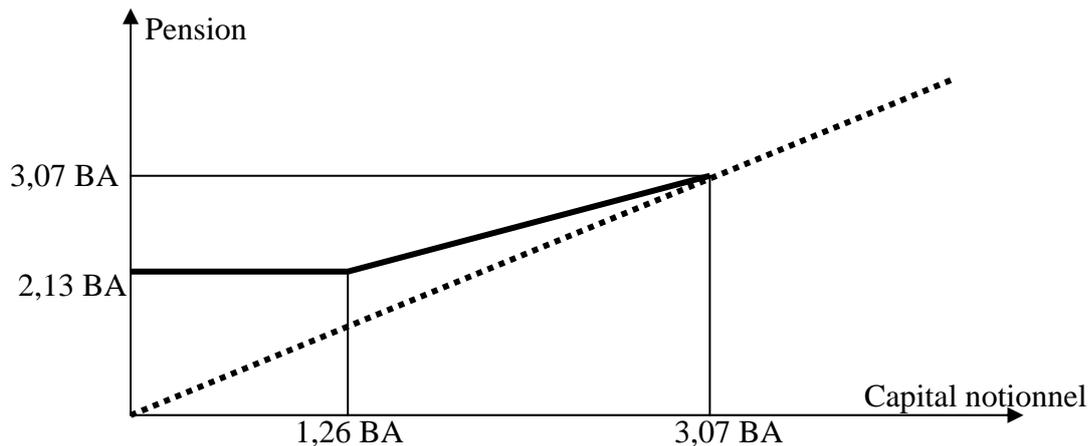
- La pension de base universelle non contributive (*Folkpension*)
- La pension garantie qui, dans le nouveau système, ajoute à la pension contributive, en cas de besoin, de quoi atteindre un niveau de vie jugé décent.

Que l'on ait recours à une formule ou à une autre, le but poursuivi est d'éviter la pauvreté sans pour autant trop diminuer les incitations au travail. La formule qui permettrait d'éviter toute pauvreté sans faciliter le moins du monde le farniente parasitaire étant aussi facile à découvrir que la pierre philosophale, ce que l'on cherche est un dispositif procurant un compromis acceptable entre les deux objectifs.

Pour les personnes, majoritaires, ayant mené une carrière continue jusqu'à 60 ans, l'ancien système était fort peu incitatif à la poursuite du travail, puisqu'au delà de trente années validées le seul moyen d'accroître sa pension était d'obtenir une augmentation de revenu professionnel de façon à améliorer le nombre moyen de points des quinze meilleures années. Le nouveau système l'est beaucoup plus. Mais on peut estimer que, pour l'immense majorité de ces personnes, l'incitation principale est de conserver un bon revenu entre soixante et soixante cinq ans : le pourcentage de celles capables de vivre cinq ans sur leur patrimoine dans le but de ne pas subir une forte imposition implicite de leurs cotisations est modeste. L'enjeu n'est donc pas très grand.

Il l'est davantage pour les personnes qui arrivent à la cinquantaine sans avoir accumulé des droits à pension conséquents. Celles-ci sont placées dans une situation où le taux implicite d'imposition sur les droits que peut leur ouvrir une reprise ou une augmentation de travail est élevé, voire égal à 100 %. La façon dont augmente la pension mensuelle à 65 ans, compte tenu de la pension garantie, en fonction des cotisations accumulées sur le compte notionnel<sup>16</sup>, est représentée sur le graphique ci-dessous.

### Effet de la pension garantie selon le capital notionnel accumulé



Pension contributive : ..... Pension totale du fait de la garantie : —

Un système contributif assorti d'une garantie ayant pour effet de porter la pension à un certain montant si elle ne l'atteint pas transforme en versement à fonds perdus toute cotisation en provenance d'une personne qui a de grandes chances de devoir recourir à la garantie. C'est ce qui advient dans le nouveau système suédois pour toute personne n'ayant acquis qu'un capital notionnel très faible (inférieur à celui qui permet d'obtenir 1,26 BA, soit environ 4 400 SEK, ou encore 440 € de pension mensuelle) : le taux d'imposition implicite est de 100 % (les cotisations versées ne servent à rien). Au delà, un dispositif en sifflet a été mis en place, qui réduit le taux d'imposition implicite à 48 % : 100 couronnes de cotisation augmentent la pension autant que 52 SEK pour quelqu'un qui a gagné et gagne correctement sa vie. Encore au delà, l'imposition implicite disparaît.

L'existence de deux étages, l'un forfaitaire et non contributif, l'autre proportionnel et contributif, éviterait cet effet désincitatif au travail que provoque pour les personnes faiblement investies dans l'activité professionnelle tout dispositif de garantie de revenu sous forme d'une allocation différentielle. En effet, dans ce cas, toute couronne cotisée supplémentaire se traduirait pour un « marginal » par une augmentation de droits à pension identique à celle dont bénéficient les personnes sans problème. En revanche, comme on le verra plus loin, le rapport entre droits à pension validés et contribution fournie serait uniformément faible pour tous les actifs : la contributivité du système deviendrait bien partielle.

<sup>16</sup> D'après *The Swedish Pension System Annual Report 2005*. BA est le montant en couronnes du « Base Amount », réévalué chaque année, qui sert à différents calculs relatifs aux pensions. Sur l'axe horizontal, une graduation telle que 1,26 BA indique le capital notionnel qui ouvre droit à 65 ans à une pension contributive égale à 1,26 BA.

Un étage forfaitaire existait dans l'ancien système suédois : une « pension de base » non contributive accordée à tous, sous condition de résidence en Suède, conformément aux principes beveridgiens. Ajouter une pension contributive à cette pension de base, comme cela avait été fait en 1960 avec le système ATP, permet en principe d'éviter toute imposition implicite des cotisations, et donc toute incitation au farniente ; mais cela oblige à prélever beaucoup sous forme d'impôts ou de cotisations sans contrepartie, surtout si la pension de base est conséquente<sup>17</sup>. Que fallait-il faire lors du remplacement du système ATP ? Conserver ou plus exactement augmenter ce socle beveridgien, pour assurer au prix de lourds prélèvements sans contrepartie un minimum vieillesse décent provoquant une désincitation au travail aussi faible que possible pour les « marginaux » ? Ou instaurer un minimum garanti avec un dispositif en sifflet pour limiter cet effet désincitatif ? Nous reviendrons sur cette question en fin d'étude.

### **Mérites et limites du modèle suédois**

La réforme suédoise peut à coup sûr fournir beaucoup d'enseignements ; la plupart de ses objectifs et une part importante de ses principes et techniques mériteraient d'être repris en France.

Nous ne pensons pas pour autant que la France doive recopier dans les moindres détails le système suédois. Notamment, la formule des points, celle utilisée dans les régimes complémentaires français ou sa variante allemande, constitue un équivalent des comptes notionnels qui présente sur eux plusieurs avantages.

---

<sup>17</sup> En Suède elle est modeste, représentant environ 400 € par mois pour une personne seule.

## DOCUMENTATION

Karen M. Anderson : « Pension Politics in Three Small States : Denmark, Sweden and the Netherlands » ; *Canadian Journal of Sociology* 29(2) 2004, p. 289-312.

Ake Bergmark : « Prêts à travailler ? Les politiques d'activation en Suède au cours des années quatre-vingt-dix », *Revue Française des affaires sociales*, n°4, oct.-déc. 2003

Marten Palme and Ingemar Svensson : « Social Security, Occupational Pensions, and Retirement in Sweden », *National Bureau of Economic Research Working Paper* n° 6134, 1997

Ole Settergren : « La réforme du système de retraite suédois. Premiers résultats », *Revue Française des affaires sociales*, n°4, oct.-déc. 2003

Socialdepartementet & Riksförsäkringsverket : *The Swedish National Pension System* ; 2004

Annika Sundén : « The Swedish NDC Pension Reform », *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 69 N° 4, Dec. 1998

Swedish Social Insurance Agency : *The Swedish Pension System Annual Report 2005*

Alain Vasselle et Bernard Cazeau : *Rapport d'information sur la protection sociale et la réforme des retraites en Suède*. Sénat, Annexe au PV de la séance du 11 juillet 2007.

Eskil Wadensjö : « Work and Pension in Sweden », *European Papers on the new Welfare*, Paper n° 9/2008, 19 Feb. 2008

Eskil Wadensjö : « Part-Time Pensions and Part-Time Work in Sweden », *European Papers on the new Welfare*, Paper n° 6/2006, 14 Oct. 2006.

Site de la Försäkringskassan (Agence des assurances sociales) : [www.fk.se](http://www.fk.se)

Site du gouvernement suédois : [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se) et en anglais : [www.sweden.gov.se](http://www.sweden.gov.se)

# **Troisième Partie :**

## **Réforme structurelle à l'italienne**

# CHAPITRE I

## Les grandes lignes de la réforme

### Les ingérables pensions d'ancienneté

L'Italie avait mis en place un système de pensions extrêmement généreux, particulièrement sous la forme des « pensions d'ancienneté ». En 1991, malgré des cotisations dont le taux dépassait au total 30 %, il existait un déficit. Quant aux perspectives, elles étaient catastrophiques : la natalité s'était effondrée, la longévité croissait comme dans les autres pays développés, et les enfants du baby-boom devaient partir à la retraite une douzaine d'années plus tard ; les projections laissaient imaginer des taux de cotisation montant à 45 %, voire 50 %.

Comme l'écrit Paola Veroni (2002) : « Jusqu'au début des années 1990 le système de retraite en Italie était devenu de plus en plus généreux et coûteux, attribuant des taux de rendement complètement déconnectés de l'évolution des variables influençant sa soutenabilité financière. Il était aussi compliqué, fragmenté et inéquitable et absorbait 59,6 % des dépenses de protection sociale, auxquels s'ajoutaient 7,8 % pour les minima vieillesse, qui constituaient presque la moitié des dépenses de solidarité. Ces déséquilibres ont engendré une perte de contrôle des dépenses de retraite qui, de 15,2 % du PIB en 1992 auraient atteint 23,3 % en 2040. »

La multiplicité des régimes (une quarantaine), leur hétérogénéité, le fait qu'ils fonctionnaient par annuités, rendait le système non seulement difficile à gouverner, mais aussi fortement inégalitaire.

### La réforme Amato de 1992

A ces problèmes difficiles, la réforme Amato de 1992 apporta « une réponse paramétrique standard » (Disney, 1999) augmentant l'âge officiel de la retraite et modifiant quelques éléments de calcul tels que les conditions d'indexation, mais conservant le principe des prestations définies. Elle ne suffisait visiblement pas : la réforme Dini de 1995 lui succéda, nourrie par une plus grande ambition.

### La réforme Dini de 1995

Les pouvoirs publics italiens voulurent cette fois adopter le principe de contributivité. La Suède venait (en 1994) d'adopter le principe d'une réforme structurelle : l'Italie s'en inspira. En un temps record, le gouvernement prépara et fit voter une réforme fondant explicitement les droits à pension de chaque assuré social sur l'accumulation des cotisations qu'il aurait versées au cours de sa vie active. Ces sommes, inscrites sur un compte notionnel, seraient réévaluées en relation avec la croissance économique ; et la pension serait calculée en appliquant au capital notionnel accumulé un coefficient de conversion dépendant de l'âge à la liquidation.

L'indexation des pensions après la liquidation devrait combiner la hausse des prix et celle des salaires. Il ne fut pas jugé urgent de préciser cette combinaison, car les premières liquidations effectuées à partir de comptes notionnels ne devaient pas intervenir avant une vingtaine d'années.

La population fut répartie en trois tranches, comme en Suède, mais de manière différente :

- Les personnes commençant à travailler en 1996 ou postérieurement relevaient du nouveau système.
- Les personnes ayant au moins 18 ans d'activité professionnelle au 31 décembre 1995 restaient dans l'ancien système
- Celles qui avaient commencé à travailler avant le 1<sup>er</sup> janvier 1996, sans avoir dépassé 17 années d'activité, relevèrent à la fois de l'ancien et du nouveau régime, selon une formule analogue à celle dont en 1994 la Suède avait adopté le principe pour une tranche d'âge plus restreinte.

A la différence de la Suède, le critère d'appartenance à une catégorie n'est pas l'année de naissance, mais celle d'entrée sur le marché du travail. Surtout, alors qu'en Suède toutes les personnes nées à partir de 1954 ont été totalement « converties » aux comptes notionnels, ce qui représentait plus de la moitié des travailleurs en fonction en 1999, en Italie aucun élément du « stock » n'a fait l'objet d'une conversion totale. De ce fait, les liquidations effectuées selon les règles de l'ancien système vont perdurer dans ce pays beaucoup plus longtemps qu'en Suède : la transition y est très longue. Comme l'écrivait Disney (1999), cela « signifie que le manque de soutenabilité du système existant continuera à dominer les finances des retraites durant de nombreuses années. » Les réformes qu'il a fallu effectuer depuis 1999 sous la pression des déficits montrent que cette prédiction était fondée.

## CHAPITRE II

### Des « petits pas » comme nid à misères

#### Des problèmes non résolus obligent à réformer les régimes en voie d'extinction lente

La réforme Dini a laissé l'Italie avec des taux de cotisation vieillesse non seulement très élevés (cotisation salariale de 8,9 % sur une première tranche, et 9,9 % au dessus ; part patronale de 23,8 %), mais surtout inéluctablement orientés à la hausse du fait que cette réforme ne peut avoir qu'à très long terme des effets sur le montant des pensions à servir.

Les gouvernements successifs se sont de ce fait trouvés dans l'obligation d'effectuer de nouvelles réformes, relatives au système en voie d'extinction à très long terme, sauf à augmenter les prélèvements obligatoires. Dès 1997, le premier Gouvernement Prodi prit quelques mesures pour durcir les conditions d'attribution de la « pension d'ancienneté ». La loi Maroni de 2004, Berlusconi étant Président du Conseil, accentua ces dispositions, notamment en programmant un passage rapide de 57 à 60 ans (en 2008) de l'âge requis pour en bénéficier.

#### Les nouvelles réformes deviennent un enjeu politique

Les réformes paramétriques sont des enjeux électoraux tout trouvés : lorsque Romano Prodi succéda en 2006 à Silvio Berlusconi, ce fut en partie parce que les formations politiques qui le soutenaient avaient promis d'adoucir la loi Maroni. Ce qui fut fait, au terme de longues et pénibles tractations : le relèvement à 60 ans de l'âge nécessaire pour obtenir la pension d'ancienneté fut repoussé à 2011.

Cet épisode est instructif : un changement de système est souvent nécessaire pour interdire un retour en arrière. Comme l'avait compris Cortés, quand on débarque sur une terre nouvelle, brûler ses vaisseaux est la seule protection totalement efficace contre la tentation de repartir<sup>18</sup>.

Les péripéties des retraites italiennes jusqu'à fin 2008 (réformes, grèves et manifestations, contre-réformes) valident tout à fait le diagnostic posé dès 2003 par Laurent Vernière : « *En matière de retraites, le principal problème de l'Italie ne vient pas de l'absence de réformes puisque ce pays les a réalisées en 1992, 1995 et 1997, mais du choix d'une longue phase de transition adoptée lors de la réforme d'envergure de 1995 qui, en distinguant différentes catégories d'assurés, a fait porter tout le poids des ajustements sur les jeunes générations d'actifs. Il en résulte que l'impact de ces réformes ne se fera sentir qu'après 2030 et que leur plein effet ne sera obtenu qu'après 2060. Pendant la période intermédiaire, le financement des retraites devrait en conséquence continuer à absorber une part de plus en plus grande de la richesse nationale.* »

---

<sup>18</sup> En 400 avant notre ère, Sun Tzu donnait déjà un conseil équivalent, écrivant dans *L'Art de la guerre* : au moment critique, « le chef des armées coupe à ses troupes toute possibilité de retraite comme celui qui a escaladé une hauteur et jette l'échelle derrière lui ».

## **A éviter : élaboration précipitée de la réforme et mise en œuvre à petits pas**

L'Italie a réalisé comme la Suède une réforme structurelle exemplaire dans son principe mais, en choisissant pour sa mise en œuvre la méthode des petits pas, elle a repoussé de près d'un demi siècle le bénéfice qu'elle devrait en tirer. De plus, sachant que des décennies devaient s'écouler avant que la nouvelle formule prenne une véritable importance, sa formulation législative et réglementaire fut effectuée à la va-vite, sans que soient prises toutes les précautions requises pour passer véritablement à un système à cotisations définies et à équilibre budgétaire automatique.

En particulier, si le nouveau système est clairement sorti de la catégorie « à prestations définies », il n'est pas entré franchement dans celle « à cotisations définies » : en effet les formules retenues pour le calcul des droits à pension ne garantissent pas que les sommes à verser n'excéderont pas les ressources provenant de cotisations à un taux déterminé. L'augmentation des taux de cotisation et l'utilisation d'autres prélèvements obligatoires restent des possibilités ouvertes.

Point positif, cette réforme remplacera à terme une mosaïque de régimes par annuités fonctionnant à prestations définies par un système unifié de comptes notionnel.

Point négatif, l'Italie va pendant plusieurs décennies être obligée de ravauder son vieux système en voie d'extinction ; elle va devoir multiplier les réformes paramétriques politiquement délicates, et elle court ce faisant le risque qu'à l'occasion d'une crise sociale et politique la réforme fondamentale, pas encore irréversible, soit remise en question.

## DOCUMENTATION

Fornero, Elsa : « Stop and Go in the Italian Pension Reform Process », *European Papers on the new Welfare*, Paper n° 9/2008, 20 Feb. 2008.

Hege, Adelheid et Math, Antoine : « Les nouvelles réformes des retraites du gouvernement Prodi », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 105, mars 2007.

Vernière, Laurent : « La réforme du système de retraites en Italie », *Questions retraite*, n° 99, oct. 1999.

Vernière, Laurent : « Italie : le rapport Brambilla sur l'évaluation de la réforme du système de retraite », *Questions retraite*, n° 2002 – 45.

Vernière, Laurent : « Italie : les nouvelles mesures d'adaptation du système de retraite », *Questions retraite*, n°2003 – 63.

Veroni, Paola : « Réforme du système des retraites en Italie : bilan et perspectives », Note pour la réunion plénière du COR du 5 décembre 2002.

# **Quatrième Partie :**

## **Le passage chilien à la capitalisation**

# CHAPITRE I

## La réforme chilienne de 1980

### Une réforme pionnière, largement imitée

La réforme chilienne n'a pas seulement connu un vif succès d'estime en Europe ; elle a été un modèle pour plusieurs réformes ultérieures, particulièrement en Amérique latine.

- Ont adopté un système obligatoire de fonds de pension remplaçant la répartition : la Bolivie (1997) ; le Mexique (1997) ; El Salvador (1998) ; le Kazakhstan (1998) ; la République Dominicaine (2003) ; le Nigéria (2005) ; et le Nicaragua (réforme adoptée mais non encore mise en place).
- Ont adopté un système mixte, dans lequel la cotisation obligatoire est répartie entre un régime par répartition et un fonds de pension : l'Argentine (1994) ; l'Uruguay (1995) ; la Hongrie (1998) ; la Suède (bien que la part de la capitalisation nationale obligatoire soit minime) ; la Pologne (1999) ; la Lettonie (2001) ; la Bulgarie, la Croatie et l'Estonie (2002) ; la Russie (2003) ; la Lituanie (2004) ; la Slovaquie (2005) ; et la Macédoine (2006).
- Ont offert à leurs citoyens le choix individuel du versement de leur cotisation obligatoire soit à un fonds de pension, soit à un régime fonctionnant en répartition : le Pérou (1993) et la Colombie (1994).

Cette importante influence exercée par la réforme chilienne, bien qu'elle se soit concentrée sur des pays émergents ou en transition (la Suède a fait une réforme trop originale pour que l'influence chilienne puisse y être considérée comme forte), justifie son examen quand on réfléchit à ce que la France (et d'autres pays post-industriels) pourraient faire.

### Dans les années 1970, une situation catastrophique

Le Chili se dota dès 1924 d'un système public de retraites, fonctionnant par répartition, qui fut généralisé en 1952. Ce système se caractérisa vite par une complication extrême : selon Piñera (2008) le président démocrate-chrétien Eduardo Frei Montalva indiquait en 1968 que « les champs de course équestre seuls disposent de neuf caisses de retraite ; (...) les 2100 employés des notaires et des archives des tribunaux bénéficient de 27 lois relatives à leurs retraites » ; il ajoutait que durant les trois années écoulées depuis son élection « 1 300 lois relatives à la protection sociale se sont ajoutées aux 2 000 textes existants. »

Cette inflation législative s'accompagnait de dépenses énormes pour ce pays : « nous consacrons 18,1 % du PNB aux retraites. » Ce coût excessif tenait principalement à deux facteurs : les régimes étaient à prestations définies ; et leurs règles incitaient l'adhérent à liquider sa pension dès qu'il avait le droit de le faire « à taux plein », ce qui arrivait tôt.

En 1979 il existait au Chili 32 caisses de retraites (OCDE, 1998). Le taux de couverture de la population était plutôt faible, avec 2 227 000 cotisants soit environ 64 % des actifs, et il était orienté à la baisse (79 % en 1973). La mauvaise rentrée des cotisations allait de pair, en un cercle vicieux, avec des taux de cotisation élevés (environ 22 %).

Le manque de lien clair entre cotisations et prestations, qui faisait considérer les cotisations comme une sorte de taxe, une dépense ne fournissant rien en retour, incitait à la fraude. L'Etat consacrait 2,75 à 3 % du PIB à subventionner le système de retraites, et les projections à l'horizon 2000 étaient catastrophiques (IMF, 2005).

### **L'action réformatrice de José Piñera**

La remise en ordre reconnue indispensable par le président Montalva en 1968 attendit une douzaine d'années pour être entreprise. Après le coup d'Etat militaire de 1973 et l'accession à la présidence du général Pinochet en décembre 1974, le gouvernement s'attaqua d'abord à l'assainissement des finances de l'Etat, dont la dette atteignait 90 % du PIB.

Une fois ce redressement des finances publiques bien amorcé, fin 1978, un jeune « *Chicago boy* », José Piñera, fut nommé ministre du travail et des retraites. Il prit « le taureau par les cornes » (titre de son ouvrage de 2008) pour résoudre la crise des retraites, en faisant adopter fin 1980 une loi qui autorisa les travailleurs à se retirer du système public de retraites par répartition à condition de cotiser à un fonds de pension agréé.

Estimant que le système chilien par répartition bénéficiait à une minorité de privilégiés au détriment de la masse des travailleurs, et incitait à prendre sa retraite trop tôt pour être soutenable (diagnostic qu'une étude du FMI valida ultérieurement), Piñera comptait sur ce changement qui placerait chaque Chilien en position d'acteur responsable de sa propre retraite pour introduire plus de justice en même temps que plus d'efficacité.

### **Le nouveau système**

Les nouveaux entrants sur le marché du travail sont depuis la réforme obligés de cotiser (cotisations exclusivement salariales) à l'un des « *administradores de fondos de pensiones* » (AFP) créés pour gérer l'épargne en vue de la retraite. En revanche, les salariés en fonction furent invités, mais non obligés, à quitter le régime par répartition (INP) pour cotiser désormais à un AFP<sup>19</sup> ; ils disposaient de cinq ans pour se décider.

Chaque adhérent choisit librement un AFP ; il y dispose d'un compte individuel, qu'il alimente par ses versements. La loi exige que soit versé sur ce compte 10 % de chaque salaire ; moitié plus bas que celui des régimes par répartition, ce taux de cotisation rendit l'*opting out* très attractif, en dépit des lourdes commissions qui s'ajoutaient à la cotisation nette : le salaire net grimpa d'environ 10 %<sup>20</sup>. Les travailleurs voyaient leurs droits antérieurement gagnés dans l'ancien système transformés en une dotation par l'Etat de leur compte individuel, dite « bon de validation ».

Comme en Grande-Bretagne quelques années plus tard, le succès dépassa les attentes gouvernementales. Les AFP comptèrent 1,40 million d'affiliés dès décembre 1981, puis 3,74 en décembre 1990 : en une décennie le changement était sur la bonne voie. Après 1985, dernière année durant laquelle un travailleur pouvait passer de la répartition au nouveau

---

<sup>19</sup> En 1985, Margaret Thatcher utilisa la même formule (dite « *opting out* », ou « *contracting out* ») pour remplacer partiellement au Royaume-Uni le régime complémentaire par répartition, le SERPS (aujourd'hui S2P), par des fonds de pension.

<sup>20</sup> De 11 %, selon OCDE (1998).

système, le nombre des affiliés a continué à augmenter, des travailleurs âgés étant remplacés par des jeunes, appartenant à des classes d'âge plus nombreuses, obligés d'adhérer au nouveau système : il y eut 6,29 millions d'affiliés en décembre 2000, et 8,04 en décembre 2007.

Le système peine cependant (tableau ci-dessous) à transformer ses affiliés en véritables cotisants : sauf au tout début, les cotisants représentent à un instant donné entre 50 % et 60 % des affiliés. Cela montre qu'un système par capitalisation, comme un système par répartition, parvient difficilement à faire cotiser l'ensemble des travailleurs, ou même des salariés, dans une économie où le secteur informel et les très petites entreprises occupent une place prépondérante. Le fait que les cotisations soient uniquement salariales explique certainement une partie du phénomène, mais non la totalité.

### Affiliés et cotisants (en millions) au système chilien de fonds de pension<sup>21</sup>

Année	1983	1994	1997	2000	2003	2004	2005	2006	2007
Affiliés	1,6	5,0	5,8	6,3	7,0	7,1	7,4	7,7	8,0
Cotisants	1,2	2,9	3,3	3,2	3,6	3,6	3,8	4,0	4,3
C/A en %	77 %	58 %	57 %	51 %	52 %	56 %	51 %	52 %	54 %

### De l'épargne à la rente

Au moment du départ à la retraite, l'affilié a le choix entre deux formules :

- Utiliser le solde créditeur de son compte pour acheter une rente viagère (auprès de compagnies d'assurance : il ne semble pas que les AFP en proposent) ;
- Ou bien opter pour une formule de retraits mensuels programmés, avec versement du solde aux héritiers si le décès survient avant épuisement du compte, et obtention du minimum vieillesse, une fois épuisé l'avoir en compte, si le retraité vit particulièrement longtemps.

Il est en outre possible de disposer de la partie du capital accumulé venant en excès de ce qui est requis pour obtenir une pension égale à 1,2 fois le minimum vieillesse.

Cet ensemble de dispositions répond à différentes motivations que peut avoir l'épargnant : disposer en fin de vie active de quoi acquérir un logement ; laisser aux enfants une chance de disposer d'un héritage (« *bequest motive* »), etc..

---

<sup>21</sup> Source : D. de Ferranti et alii 2002, d'après International Federation of Pension Fund Management Companies

## **La transition**

Deux aspects du passage d'un système à l'autre doivent être distingués : les dispositions prises en faveur des personnes qui sont sorties de l'ancien système pour entrer dans le nouveau (nous les appellerons les « optants ») ; et la subsistance (non sans quelques réformes paramétriques telles que l'augmentation de l'âge de la retraite) de l'ancien système pour un nombre respectable de décennies.

Les optants ont obtenu des « bons de validation » en échange des droits qu'ils avaient acquis dans l'ancien système et auxquels ils renonçaient. Ces bons font en quelque sorte partie de leur compte individuel de capitalisation ; ils rapportent un intérêt réel de 4 % - modeste à l'aune chilienne<sup>22</sup> – et sont remboursables au moment de la liquidation de la retraite.

La détermination du principal du bon suppose un calcul individualisé pour chaque assuré social ; la méthode de calcul revêt une importance fondamentale pour que le changement soit équitable, acceptable par la population, et soutenable. Dans le cas sous revue, le montant nominal du bon correspondit « au capital nécessaire pour obtenir une rente équivalent à 80 % du salaire soumis à retenue sur pension perçu entre juin 1978 et juin 1980, pondéré par le nombre d'années de cotisation » (OCDE, 1998). Une telle formule a le mérite d'être simple, mais elle avantage les personnes ayant eu de bons revenus durant les deux années prises en compte, et pénalise celles pour lesquelles, inversement, cette période ne fut pas faste.

Les pensions en cours devant continuer à être payées, comment remplacer les cotisations des optants, désormais affectées à l'approvisionnement de leur compte individuel de capitalisation ? L'Etat chilien se substitua purement et simplement à ces cotisants.

Comme l'Etat assurait déjà les fins de mois des régimes de retraite par répartition, cela se traduisit par une augmentation de la dotation budgétaire d'équilibre, et non par une dotation spécifique calculée en estimant le manque à percevoir des régimes. Ce manque a été évalué pour les années 1981 à 1995, dans des travaux cités par OCDE (1998), à des fractions de PIB allant, selon les années, d'un minimum de 3,5 % à un maximum de 8,2 %. Le Chili put faire face à cette lourde charge grâce au remarquable redressement de ses finances, devenues excédentaires à la fin des années 1970, et qui le restèrent.

## **Le minimum vieillesse**

La réforme chilienne comporte la mise en place d'un nouveau dispositif de minimum vieillesse, garanti par l'Etat. Les personnes ayant longtemps cotisé en capitalisation, ou en répartition puis en capitalisation, se sont vues reconnaître le droit à une pension d'un certain montant au cas où, du fait de la faiblesse de leurs cotisations, le calcul standard aboutirait à une somme inférieure. Cette garantie constitue pour les finances publiques un risque difficilement probabilisable, assumé en fait par les personnes qui seront contribuables à l'avenir.

---

<sup>22</sup> Selon IMF (2005), de 1980 à 1990 les dépôts à terme en banque rapportèrent environ le double, déduction faite de l'inflation.

## CHAPITRE II

### Le nouveau système est-il soutenable<sup>23</sup> ?

A l'heure actuelle, le système des fonds de pension chiliens est loin d'être parvenu à maturité : les sept AFP qui le composent versent environ 150 000 pensions pour plus de quatre millions de cotisants (et sur 651 000 pensions au total, ce qui signifie qu'il existe 500 000 pensionnés de l'ancien système<sup>24</sup>) ; de plus, les bénéficiaires n'ont pas cotisé toute une vie, mais au plus 26 ans, durée atteinte pour les premiers passés de la répartition à la capitalisation. Il est donc difficile de dire ce que sera l'aptitude du système à verser des pensions convenables lorsque la vitesse de croisière sera atteinte, au milieu du siècle.

A cet égard, les rendements du portefeuille ont été bons jusqu'en 2007. Pour les quinze premières années, une étude (OCDE, 1998) indique : « le taux de rendement moyen pour la période 1981 – 1996 a atteint 12,8 % en termes réels, en partie parce que les aides publiques au système financier ont protégé les fonds de pension durant la débâcle financière<sup>25</sup> de 1983 – 1984 et leur ont permis de recueillir ainsi tous les avantages du redressement amorcé pendant la deuxième moitié des années 1980. » Sachant que les portefeuilles étaient placés pour 40 % en titres du trésor et de la banque centrale, que les actions y ont fait tardivement leur apparition et n'ont pas représenté plus du tiers, le reste étant constitué principalement d'obligations hypothécaires et de dépôts bancaires à terme, comment expliquer une telle performance ?

Plusieurs facteurs favorables se sont cumulés durant les quinze premières années de fonctionnement des AFP. En premier lieu, la diminution de la hausse des prix et des taux d'intérêt à long terme a augmenté le rendement réel des obligations à taux nominal élevé souscrites lorsque l'inflation était forte, et fait progresser leur prix sur le marché secondaire (IMF, 2005).

En second lieu, les rendements réels proposés par le système financier pour des placements à court terme (3 mois à un an) sont élevés sur la période étudiée par l'OCDE : 7 % en moyenne arithmétique sur les années 1981 à 1996 inclusivement. Ce simple fait nous rappelle que le Chili est un pays émergent, et que les taux d'intérêt réels sont souvent nettement plus élevés dans ces pays que dans les nations post-industrielles : à cet égard il serait imprudent de vouloir transposer à la France les performances chiliennes. Comme le fait remarquer OCDE (1998), lorsqu'en 1990 les AFP furent autorisées à investir en titres étrangers, elles ne le firent guère, du fait « de l'écart considérable de taux d'intérêt nettement favorable à l'investissement au Chili. »

En troisième lieu, après les difficultés de 1983-1984, l'économie chilienne a progressé de façon spectaculaire : près de 8 % d'augmentation du PIB en moyenne annuelle entre 1987 et 1996. Le PIB par tête est monté durant cette période de 26 % à 38 % de la moyenne OCDE.

---

<sup>23</sup> Au sens de l'anglais « *sustainable* »

<sup>24</sup> Si nous interprétons correctement les statistiques disponibles dans le *Boletín Estadístico* de la Superintendencia de pensiones.

<sup>25</sup> Pas seulement financière, d'ailleurs : le PIB chuta de 15 % !

Les entreprises privatisées ont joué un rôle important dans cet essor, et en ont tiré profit. La participation des fonds de pension aux privatisations a de ce fait été pour eux tout à fait rentable.

Les rendements ne sont pas restés indéfiniment sur des sommets. De 1998 à 2003, le taux de rendement moyen s'établit à 6,5 % (IMF, 2005). Il faut préciser qu'il s'agit là, comme pour les 12,8 % précédents, de taux de rendement bruts, qui doivent être diminués des commissions et autres prélèvements opérés par les ADP, nullement négligeables<sup>26</sup>, pour parvenir au taux net pour l'affilié. Sur la période septembre 2002 – août 2008, malgré les taux de rendement réels négatifs (environ – 14 %) enregistrés sur les 12 derniers mois, le rendement annuel moyen est supérieur à 10 % pour les fonds de type A<sup>27</sup> de 5 AFP sur 6, de l'ordre de 8 % pour les fonds de type B, supérieur à 9 % pour ceux de type C, d'environ 5 % pour ceux de type D et E.

La crise financière 2007 – 2008 rappelle évidemment que les fonds de pension ont une certaine fragilité, comme toute œuvre humaine ; elle ne justifie pas pour autant de les considérer comme une solution à rejeter. Il arrive que les marchés brûlent ce qu'ils ont adoré : ce n'est pas une raison pour que les organisateurs de systèmes de retraites cèdent à la tyrannie des impressions et des opinions provenant d'une sur-valorisation de l'actualité.

---

<sup>26</sup> Actuellement, environ 0,75 % des capitaux gérés, mais ce fut davantage au début (IMF, 2005).

<sup>27</sup> Chaque AFP gère plusieurs fonds, classés selon une échelle lettre de A (actions, placements à long terme) à E (placements de trésorerie).

## CHAPITRE III

### Leçons à tirer de l'expérience chilienne

#### Quelles leçons positives tirer pour la France de la réforme chilienne ?

1/ Les droits acquis dans l'ancien système par les « optants » ont été transformés en droits du nouveau système, ce qui a évité aux institutions chiliennes d'avoir à gérer des assurés sociaux à cheval sur deux systèmes fort différents.

2/ Tout a été fait pour que désormais le travailleur chilien voit clairement que ses cotisations ne sont pas perdues mais investies dans des actifs qui lui procureront plus tard des moyens d'existence. Les cotisations aux AFP n'ont aucune raison d'être assimilées à des impôts ; toute analyse effectuant une telle assimilation serait caduque. La réforme a ainsi réduit le coin social et fiscal, et donc augmenté l'incitation au travail.

3/ La future pension du travailleur dépend de lui, de ses efforts, et un maximum a été fait pour qu'il s'en rende compte. Les pouvoirs publics ont ainsi misé (avec succès) sur le sens personnel des responsabilités : celui qui veut avoir une meilleure retraite travaille plus et cotise davantage.

#### Quels aspects de la réforme chilienne ne sont pas reproductibles ?

1/ Le tout capitalisation n'est pas forcément soutenable dans un pays post-industriel. Globalement les travaux de Bourgeois-Pichat et Chapron (1978 et 1979), et de Bichot (1996), ont montré que, compte tenu de la quantité de capital physique en proportion du PIB, dans un pays où le rendement du capital ne dépasse pas largement le taux de croissance du PIB, les revenus de capitaux ne suffisent pas pour financer des pensions d'un bon niveau. Il n'y a pas non plus nécessairement assez d'investissements pour absorber l'épargne très abondante qui devrait être réalisée en vue de la retraite. Le Chili, en tant que pays émergent, connaît des taux de croissance élevés (jusqu'à 8 %), investit massivement (jusqu'à 25 % du PIB), et les rendements et taux d'intérêt y sont très forts : cela y rendrait possible le tout capitalisation si cette situation était destinée à durer éternellement. Mais un pays comme la France n'est pas dans la même situation, et le Chili lui-même risque de connaître de sérieuses déconvenues (en ce qui concerne le fonctionnement de son régime de retraites) lorsqu'il aura rejoint le peloton des pays développés.

2/ Le succès de la réforme chilienne tient fondamentalement au redressement des finances de l'Etat chilien, qui est devenu capable d'assumer le coût très lourd de la transition. Les efforts réalisés à partir du coup d'Etat militaire créèrent un excédent budgétaire assez extraordinaire : en 1980, année de la réforme des retraites, 5,5 % du PIB ! Cela constitua, semble-t-il, une politique menée pour une bonne part dans le but de pouvoir procéder au changement du système de retraites, opération dont les gouvernants savaient qu'elle serait fort coûteuse pour le budget de l'Etat. Quoi qu'il en soit, il s'agissait bien d'un préalable indispensable : le changement de système impose à l'Etat de remplacer par des dotations budgétaires les cotisations qui ne servent plus à financer les pensions, et de fournir aux « optants » une créance sur lui-même équivalente à celle sur les caisses de retraite par répartition à laquelle ils renoncent. Conclusion : un Etat dont on ne peut raisonnablement espérer qu'il transforme en

quelques années un déficit budgétaire de 3 % du PIB en un excédent de plus de 5 points de PIB n'est pas en position de songer à une réforme des retraites de type chilien.

3/ Les modalités chiliennes de conversion des droits acquis dans l'ancien système en droits sur le nouveau système ont le mérite de la simplicité. Cette simplicité a pu convenir à un pays émergent comme le Chili, malgré les injustices qui en résultent ; il est douteux qu'elle convienne aux pays post-industriels. Les assurés sociaux français exigeraient probablement que les calculs soient effectués moins « à la louche ».

## DOCUMENTATION

IMF : *Chile : Selected Issues* ; IMF Country Report n° 05/316, sept. 2005

OCDE : *Etude économique du Chili*, 2007

OCDE : *Le régime de retraite chilien*. Document de travail AWP 5.6F, 1998

David de Ferranti, Danny Leipziger et P. S. Srivinas : « L'avenir de la réforme des retraites en Amérique latine », *Finances et développement*, Septembre 2002

Superintendencia de Pensiones (superintendance des pensions au Chili) : site [www.safp.cl](http://www.safp.cl)  
(Voir en particulier le *Boletín Estadístico*, bulletin statistique mensuel.)

Federacion Internacional de Administradores de Fondos de Pensiones (FIAP) : site [fiap](http://fiap.cl)

Instituto de Normalizacion Previsional (INP) : site [www.inp.cl](http://www.inp.cl)

José Piñera : *Le taureau par les cornes ; comment résoudre la crise des retraites* ; Institut Charles Coquelin 2008.

# **Cinquième Partie :**

## **En France, des réformes structurelles partielles et parfois brouillonnes**

# CHAPITRE I

## Un cas français de passage des annuités aux points : la CNAVPL

### Réforme du régime de base des professions libérales en 2003

Les professions libérales, en France, disposent d'un régime de base géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), et de régimes complémentaires dédiés chacun à une profession. La loi retraites du 21 août 2003 a modifié le régime de base.

Les pensions liquidées avant le 31 décembre 2003 l'étaient selon une formule tenant exclusivement compte du nombre de trimestres validés. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, le calcul de la pension est basé à titre principal sur le nombre de « points » détenus par l'assuré social, sans que pour autant la durée d'assurance ait cessé de jouer un rôle.

Il est intéressant d'examiner les raisons qui ont motivé cette réforme, en quoi elle a consisté, et la façon dont les droits acquis antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2008 ont été convertis en droits du nouveau système.

### La formule de départ

L'ancien régime de base des professions libérales assurait une pension proportionnelle au nombre de trimestres validés, dans la limite de 150. En 2003, le trimestre rapportait une pension annuelle de 47,50 €, ce qui portait la pension maximale (obtenue pour 150 trimestres ou plus) à 7 125 € par an.

Pour éviter un excès de simplicité, la réglementation distinguait :

- une « allocation forfaitaire » de 2 850 € par an en 2003, obtenue pour 15 ans d'activité libérale ;
- une « allocation proportionnelle », destinée à ceux qui ne disposaient pas de 60 trimestres, égale à autant de fois 2 850 / 60 (c'est-à-dire 47,50 €) qu'ils avaient de trimestres ;
- et une « allocation majorée », pour ceux ayant cotisé plus de 60 trimestres, laquelle consistait *de facto* à ajouter à l'allocation forfaitaire autant de fois 47,50 € que le nombre de trimestres par eux validés dépassait soixante, dans la limite de 150.

En dehors de la préférence française pour la complication, la raison de ces distinctions tenait à ce que, *de jure*, la valeur du trimestre retenue pour l'allocation majorée aurait pu être différente de celle correspondant à l'allocation forfaitaire.

Les montants mentionnés sont ceux d'une pension liquidée à 65 ans. En cas de liquidation anticipée, possible à partir de 60 ans, un « coefficient d'anticipation » était appliqué, descendant par paliers de 5 % de 95 % à 64 ans à 75 % à 60 ans. En cas de report de la liquidation, une bonification de 5 % par an était accordée, mais uniquement sur l'allocation forfaitaire ! Certaines sections professionnelles exigeaient en sus que l'assuré ait arrêté son activité professionnelle à 65 ans et soit resté inactif jusqu'à la liquidation...

## **Financement et redistribution**

De la complication, on en trouvait aussi à revendre dans le système de cotisations qui, abstraction faite des dispositifs d'exonération (chaque profession avait les siennes) et de réduction, comportait deux composantes :

- une cotisation forfaitaire, différente pour chaque profession, dont le montant annuel allait en 2003 de 1 336 € pour les auxiliaires médicaux à 2 496 € pour les agents généraux d'assurance.
- Une cotisation proportionnelle, égale à 1,40 % des revenus professionnels dans la limite de cinq fois le plafond de la sécurité sociale.

Le système était donc assez fortement redistributif, les cotisations différant selon les professions et les revenus sans que cela ait de conséquence sur des pensions, qui dépendaient uniquement de la durée d'assurance.

## **La formule d'arrivée**

Les cotisations sont prélevées au taux de 9 % jusqu'à 85 % du plafond de la sécurité sociale, et au taux de 1,6 % de 0,85 à 5 fois le plafond. Dans chaque tranche, elles procurent des points en nombre proportionnel aux sommes versées, mais avec un rapport de proportionnalité près de 4 fois inférieur pour la seconde tranche, de façon à maintenir un aspect redistributif. La première tranche permet d'obtenir au maximum 450 points, à raison d'un peu plus de 5 € par point ; la seconde fournit un maximum de 100 points, chacun étant payé environ 20€

Ce système de points, déjà compliqué par l'existence de deux prix d'achat fort différents, est en outre mâtiné de durée de cotisation. En effet, dans le but d'imiter le régime général, la possibilité a été donnée de liquider sa retraite à 60 ans sans minoration pourvu que l'on ait validé 160 trimestres d'assurance – un nombre destiné à augmenter progressivement jusqu'à 164. En cas de départ avant 65 ans sans la durée d'assurance requise, une décote est appliquée selon la formule en vigueur dans le régime général. En cas de départ à un âge et avec une durée d'assurance supérieurs à ce qui est nécessaire pour partir sans décote (« taux plein »), une surcote est appliquée comme dans le régime général.

## **Le passage d'une formule à l'autre**

Il s'est effectué selon une technique de « big-bang » : à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004, toutes les liquidations de pensions furent effectuées selon la nouvelle formule. Les droits acquis dans l'ancienne durent donc être convertis en points. Ils le furent de manière particulièrement simple : chaque trimestre validé avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004 donna droit à 100 points.

Cette méthode d'une simplicité extrême n'entraîna guère d'injustice puisque, dans l'ancien système, le trimestre validé constituait déjà en quelque sorte une unité de compte ouvrant droit à 65 ans à une pension d'un montant donné.

## Motivations de la réforme

Selon l'exposé des motifs du projet de loi portant réforme des retraites présenté au Conseil des ministres du 28 mai 2003, une volonté d'équité a présidé au changement des règles de cotisation et d'attribution des droits : « *A un montant de cotisations variable selon les sections professionnelles correspond, à durée de cotisation égale, une prestation identique quel que soit l'effort contributif supporté. Le régime actuel est donc fortement marqué par la disparité des efforts contributifs selon les sections professionnelles. Une réforme conduisant à une unification du régime est dès lors opportune. Tel est l'objet des articles 60 à 70, qui procèdent également à quelques modifications institutionnelles rendues nécessaires par la modification des conditions de gestion de ce régime d'assurance vieillesse de base.* »

L'exposé des motifs fait référence à « l'effort contributif » ; il s'offusque du fait que des efforts contributifs inégaux puissent conduire à des pensions identiques. Si les personnes responsables de la préparation du projet de loi avaient été jusqu'au bout de cette logique, elles auraient exprimé clairement une règle du type « à effort contributif égal, droits à pension égaux », ce qui les aurait amené à trois questionnements :

- Se demander ce que sont des droits à pension, ce qui aurait conduit à distinguer le montant de la pension mensuelle et la durée probable de sa perception, liée à l'âge de l'assuré social au moment de la liquidation.
- S'interroger sur le sens qu'il peut bien y avoir à faire intervenir une durée de cotisation dans le calcul de la pension, dès lors que l'on adopte un principe de contributivité tel que celui résumé par la règle ci-dessus énoncée.
- Se poser la question des autres régimes de retraite (salariés du privé, régimes spéciaux, autres indépendants) : si les inégalités d'effort contributif conduisant à un droit à pension donné sont anormales, inadmissibles ou inopportunes entre différentes professions libérales, qu'est-ce qui peut bien les rendre normales, admissibles et opportunes entre différentes catégories de travailleurs, salariés et non salariés ?

Ce questionnement n'ayant pas eu lieu, le principe de contributivité équitable évoqué dans l'exposé des motifs a été amputé de la plupart de ses conséquences logiques pour servir uniquement de justification à un changement limité au seul régime des professions libérales et conservant une place à la durée d'assurance, bien qu'elle n'ait aucune utilité, tout au contraire, dans un régime par points.

## Une volonté de convergence plus fétichiste que réfléchie

Conserver un rôle au nombre de trimestres validés relève visiblement d'une consigne plus globale fixée pour préparer la loi du 21 août 2003 : rapprocher du régime général les régimes de base propres à certaines catégories particulières de travailleurs (fonctionnaires, indépendants).

Il n'est certes pas illogique que la volonté d'unification que l'on a vue à l'œuvre pour les sections du régime des professions libérales se retrouve à propos de la diversité des régimes de base. Mais elle a pris alors une forme très particulière dans l'esprit des personnes en charge de préparer la loi : celle d'une convergence, d'un alignement mimétique sur le régime général.

Le but était d'introduire dans les autres régimes (celui des fonctionnaires comme celui des professions libérales) certaines propriétés du régime général (décote et surcote). Aucune

réflexion sérieuse ne semble avoir été menée concernant le choix du régime vers lequel converger : le régime général, quoique injuste et ingérable, a été retenu, probablement parce qu'il est celui du plus grand nombre.

L'unification entre sections a conduit à innover, à mettre en place une contributivité comparable à celle que l'on trouve dans les quatre régimes nationaux examinés ci-dessus. En revanche, le mimétisme vis-à-vis du régime général s'est traduit par des bricolages qui constituent autant d'obstacles à la lisibilité, à la simplicité et à l'efficacité :

- Pour imiter le dé plafonnement d'une petite fraction de cotisation dans le régime de la sécurité sociale, on a introduit deux prix d'achat du point, sacrifiant ainsi un principe de base de la contributivité et des régimes par points.
- Pour introduire les dispositions fétiches du régime général que sont la décote et la surcote, on a maintenu la prise en compte des années d'assurance dans un régime que l'on voulait convertir en points, et qui est devenu ainsi une sorte d'hybride – exactement la situation du régime ATP, celui dont les Suédois ont compris il y a vingt ans que son caractère hybride le condamnait.

Cette façon de faire n'est pas une innovation de la loi retraites de 2003. Elle se situe dans la continuité de la réforme « retraite à soixante ans » réalisée en 1982-1983, qui – comme on va le voir - a mis à mal la logique des points dans les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC pour les faire ressembler, du moins par un aspect, au régime général.

## CHAPITRE II

### La pollution des régimes ARRCO et AGIRC par la durée d'assurance

#### L'instauration de la « retraite à soixante ans » dans les régimes complémentaires

Les ordonnances des 26 et 30 mars 1982 instaurèrent la « retraite à 60 ans » pour tous les adhérents du régime général ayant validé 150 trimestres d'assurance. Comme l'écrivait Jean-Jacques Dupeyroux en 1984, « cette réforme eut été sans intérêt réel si les régimes complémentaires étaient demeurés inchangés et si les assurés avaient dû, comme auparavant, attendre 65 ans pour en bénéficier pleinement ». Ces régimes pratiquaient en effet des abattements quasi actuariels pour leurs adhérents qui décidaient de liquider leur pension avant 65 ans.

Fermement invités par les pouvoirs publics à supprimer ces abattements pour les personnes ayant validé 150 trimestres, les partenaires sociaux finirent par s'y résoudre (accord du 4 février 1983 modifiant les conventions collectives ARRCO et AGIRC) moyennant la création d'une « structure financière » qui devait être financée par les sommes jusqu'alors destinées à procurer des « garanties de ressources » versées par l'assurance chômage aux travailleurs partant en préretraite.

Cette structure financière fut ensuite l'héroïne d'un roman feuilleton qui ne peut être résumé ici ; notons simplement que l'idée d'utiliser les ressources libérées par l'assurance chômage pour financer la branche retraite reprit du service 20 ans plus tard : lors de la préparation et du vote de la loi retraite de 2003, les pouvoirs publics invoquèrent à nouveau un transfert de ressources du chômage vers la vieillesse comme moyen de combler les déficits prévisibles de cette dernière branche<sup>28</sup>. Les majorités changent, mais le culte des fausses espérances perdure.

#### Les régimes complémentaires ont en partie perdu la logique des points

Jusqu'en 1982, l'ARRCO et l'AGIRC, étaient des régimes par points pratiquant *grosso modo* la neutralité actuarielle : les adhérents achetaient des points par leurs cotisations, et les transformaient en rente en multipliant leur nombre de points par la « valeur de service du point, et par un coefficient quasi actuariel dépendant uniquement de l'âge à la liquidation<sup>29</sup>. La durée d'assurance ne jouait aucun rôle : mille points étaient mille points, qu'ils aient été acquis en dix ans ou en cinquante.

Depuis la « retraite à 60 ans », le jeu des coefficients quasi actuariels a été perturbé par l'introduction de la durée de cotisation : ils sont portés à 1, pour les liquidations effectuées entre 60 et 65 ans, dès lors qu'un nombre suffisant d'années d'assurance ont été validées.

---

<sup>28</sup> Les pouvoirs publics auraient voulu mettre ce transfert en application en janvier 2009. La dégradation de la situation de l'emploi, synonyme de débours supplémentaires pour l'assurance chômage, et l'opposition des partenaires sociaux, ont conduit à y renoncer : le déficit de la branche vieillesse en sera majoré d'autant.

<sup>29</sup> A l'AGIRC : 0,43 à 55 ans, 0,78 à 60 ans, 0,88 à 62 ans, 0,96 à 64 ans, etc. A l'ARRCO, dont les divers régimes n'avaient pas encore été unifiés, cela dépendait du régime.

L'ARRCO et l'AGIRC devinrent ainsi des régimes mixtes, mélangeant la technique bureaucratique des trimestres validés à la logique financière des points. Le résultat est triple :

- majoration des cotisations, qui ampute aujourd'hui de 2 % le pouvoir d'achat des travailleurs ;
- destruction de l'expérience de retraite à la carte avec neutralité actuarielle que pouvaient faire les salariés du privé grâce à leurs régimes complémentaires ;
- renforcement de l'idée selon laquelle la stratégie individuelle gagnante, en matière de pension, consiste à partir dès que cela est possible sans souffrir de la décote.

L'intervention de l'Etat en 1982 ayant brisé la logique actuarielle en vigueur dans les régimes complémentaires, l'unification des régimes ARRCO, effective au 1<sup>er</sup> janvier 1999, fut l'occasion d'un recul supplémentaire en la matière : les régimes qui prévoyaient des coefficients quasi actuariels de majoration au delà de 65 ans (« coefficients d'ajournement ») durent s'aligner sur ceux qui n'en prévoyaient pas.

## CHAPITRE III

### L'unification des régimes ARRCO

#### Une mosaïque de régime jusqu'en 1999

L'accord du 8 décembre 1961 créant l'Association des régimes complémentaires (ARRCO) laissait subsister une grande diversité de régimes ; tous fonctionnaient par points, mais chacun était pourvu de ses propres règles ; en 1997, on en dénombrait encore 45. Mais l'ARRCO oeuvra efficacement, dans la durée, au rapprochement des régimes adhérents :

- introduction (dès sa création) d'un taux minimal de cotisation identique dans tous les régimes.
- Adoption d'un taux de rendement unique pour tous les régimes
- Mise en place d'une compensation entre les régimes
- Constitution d'une réserve commune à tous les régimes
- Coordination entre les institutions (en nombre approximativement double de celui des régimes) de façon à ce que le salarié partant à la retraite n'ait à déposer qu'une seule demande de liquidation.

#### [encadré] Vocabulaire des régimes par points

*Valeur de service du point* : rente annuelle à laquelle il donne droit à 65 ans.

*Prix d'acquisition du point* : somme à déboursier, en cotisations salariales ou patronales, et compte tenu du taux d'appel, pour acquérir un point.

*Taux d'appel des cotisations* : par souci de complication, le taux réel de cotisation se décompose en un taux dit « contractuel », et un taux d'appel par lequel le premier est multiplié. Par exemple, si le taux contractuel est 4 % et le taux d'appel 125 %, le taux réel est 5 %. Le taux d'appel a été longtemps inférieur à 100 % à l'époque où il y avait peu de retraités ; il lui est maintenant supérieur (125 %).

*Rendement d'un régime* : rapport de la valeur de service du point à son prix d'acquisition.

*Institution* : organisme gérant les retraites complémentaires (AGIRC et ARRCO) et divers services de protection sociale pour une branche professionnelle ou un autre ensemble d'entreprises.

Tranche A : salaire dans la limite du plafond de la sécurité sociale. Au delà se situe la tranche B (de 1 à 4 plafonds) puis la tranche C (de 4 à 8 plafonds).

#### La marche vers l'unification

L'ARRCO prit de plus en plus d'importance par rapport aux divers régimes, notamment du fait que la décision clé, la fixation du rendement, lui incombait. L'instauration d'un taux de cotisation minimal commun, puis son augmentation, grignotant la part laissée aux cotisations supplémentaires (dépourvues de sens en répartition), et enfin la suppression pure et simple de ces cotisations supplémentaires décidée en décembre 1993, réduisirent la marge de manœuvre des régimes. Il devint possible d'engager des discussions sur le remplacement des dizaines de régimes adhérents par un régime unique.

Ces discussions aboutirent à l'accord du 25 avril 1996. Celui-ci ne se contenta pas de modifier le taux contractuel obligatoire ; il prévint surtout la transformation des 45 régimes affiliés à l'ARRCO en un régime unique, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1999. Un avenant à l'accord de 1961, signé le 18 juin 1998, précisa les modalités pratiques de cette transformation.

L'unification signifia notamment le remplacement des divers points en usage dans les régimes par un « point ARRCO ». Les rendements ayant été unifiés, la conversion des points UNIRS, AGRR, etc., en points ARRCO fut simple : il fut suffisant de calculer puis appliquer un coefficient – une sorte de taux de change entre ces unités de compte qui variaient depuis des années de manière strictement parallèle.

L'unification se traduit aussi par une simplification drastique des mécanismes de compensation : désormais cette compensation est « intégrale », c'est-à-dire que chaque institution est débitrice envers l'ARRCO de toutes les cotisations qu'elle perçoit, et créancière de toutes les pensions de retraite qu'elle verse. C'est à une telle compensation intégrale qu'il faudrait parvenir un jour pour l'ensemble des régimes de retraite par répartition.

L'unification porta enfin sur les dispositions familiales en matière de pensions, lesquelles différaient fortement d'un régime à l'autre. Désormais il existe pour tout l'ARRCO une majoration de 5 % sur les pensions des adhérents ayant élevé une famille nombreuse.

### **Le rapprochement ARRCO/AGIRC**

L'existence de deux régimes complémentaires pour les salariés du secteur privé, dont l'un spécifique aux cadres, pose plusieurs problèmes :

- Il complique la vie des cadres, qui ont trois régimes de base, et majore les frais de gestion, du fait qu'il y a pour eux deux liquidations et deux services des pensions.
- L'évolution du plafond de la sécurité sociale, généralement plus rapide que celle du salaire moyen, rétrécit la base de cotisation AGIRC au bénéfice de celle de l'ARRCO. Ces institutions se trouvent confrontées au « fait du prince », qui agit principalement en fonction de l'intérêt qui est le sien : accroître les ressources du régime de base, dont il a la responsabilité. L'ARRCO est amenée de ce fait à soutenir pécuniairement l'AGIRC.
- La distinction entre cadres et non cadres devient obsolète ; les cadres sont loin de constituer une catégorie homogène ; le « statut cadre » tend à se concentrer sur l'adhésion à l'AGIRC.

La constitution d'un GIE AGIRC/ARRCO mettant en commun des services, notamment informatiques, constitue un premier pas dans le rapprochement entre les deux institutions. S'en suivra-t-il un rapprochement entre les deux régimes ? Cela serait logique.

## CHAPITRE IV

### **Que nous apprennent les réformes des régimes complémentaires et de la CNAVPL ?**

#### **Il faut éviter le recours aux durées d'assurance pour le calcul des pensions**

La réforme française de 1982-1983, réalisée peu après la réforme chilienne, et peu avant que les Suédois commencent à réfléchir aux inconvénients de leur régime hybride dit ATP, fut à bien des égards une catastrophe nationale. Elle le fut notamment en introduisant en France le recours aux annuités dans le calcul des retraites complémentaires, faisant ainsi triompher la valorisation de l'ancienneté de service sur celle de valeur des services rendus. Promotions à l'ancienneté, retraites à l'ancienneté : la France a tourné le dos aux règles contributives, reflet de la justice commutative, pour donner plus de poids à des règles purement administratives.

La réforme du régime des professions libérales, en 2003, a montré combien l'état d'esprit de 1982 était encore prégnant dans les sphères de la haute administration et du pouvoir, quelle que soit la majorité. Ce qui aurait pu constituer une mini réforme à la suédoise n'a finalement produit qu'un régime hybride et compliqué, parce qu'on a voulu y faire intervenir les durées de cotisation.

#### **Le passage aux points a été bénéfique pour le régime des professions libérales, mais il ne sera pas partout aussi simple.**

Le passage aux points a incontestablement donné à la CNAVPL un instrument commode de pilotage de ses dépenses. Fixée par décret, la valeur de service du point a par exemple été revalorisée seulement de 1,01 % au 1<sup>er</sup> septembre 2008, après 1,17 % au 1<sup>er</sup> septembre 2007, en réponse à la détérioration du solde technique, différence entre les cotisations perçues et les cotisations versées.

Ce passage n'a pas été techniquement difficile, et il a pu être réalisé de façon instantanée pour l'ensemble des cotisants, parce que le calcul des cotisations dans le système antérieur par annuités était très simple : en fait, le trimestre d'assurance jouait déjà pratiquement le rôle de point. Malheureusement, il n'en va pas de même pour le régime général de la sécurité sociale ni pour les régimes spéciaux (fonctionnaires inclus) ; la réforme de la CNAVPL ne nous apprend donc pas comment s'y prendre pour surmonter les difficultés que l'on rencontrera le jour où l'on passera aux choses sérieuses.

#### **L'alignement sur le régime général constitue une erreur majeure**

En revanche, cette expérience CNAVPL, comme celle de la « retraite à 60 ans » dans les régimes AGIRC et ARRCO, montre clairement le danger lié à l'alignement sur le régime général en ce qui concerne les règles de départ en retraite à 60 ans sans coefficients actuariels. Dans un premier temps, les régimes complémentaires (organisés section par section) ayant

conservé leurs règles d'abattement en cas de départ avant 65 ans, ils jouèrent le rôle de frein dissuadant les départs précoces. Mais deux sections professionnelles, celles des auxiliaires médicaux, et celle des architectes, ingénieurs, etc. (CIPAV) ont adopté la « retraite à 60 ans » à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007 : on y observe une accélération des liquidations.

La contamination des régimes complémentaires par le régime de base, qui avait eu lieu dès 1983 pour les salariés du privé, est donc en cours pour les professions libérales. Les leçons qu'il aurait fallu tirer des erreurs commises en France au début des années 1980 ne l'ont pas été. L'erreur majeure ayant été introduite au sein du régime général (« retraite à 60 ans »), le processus d'alignement progressif sur ce régime qui a été amorcé constitue probablement la pire des stratégies d'unification envisageables.

# ANNEXE I

## Inéquité du système français actuel

### 1/ L'exploitation des jeunes générations s'alourdit

La couverture de Laurence J. Kotlikoff (1992) montre un vieil oncle Sam prendre subrepticement un billet dans la poche d'un jeune écolier. Même aux Etats-Unis, où la retraite par répartition est moins généreuse qu'en France, le poids combiné des dépenses de santé au profit des personnes âgées (*Medicare*) et de l'assurance vieillesse (*social security*) s'alourdit au point de devenir difficilement supportable.

Cela n'empêche pas le discours misérabiliste relatif aux personnes âgées de prospérer, comme par exemple chez Jérôme Pélissier (2007), qui de plus écrit de ceux dont la pensée n'est pas conforme à la sienne : « Savent-ils, ceux que nous avons évoqués, ces démographes, économistes, essayistes, journalistes, biologistes, etc., que leurs écrits rejouent à s'y méprendre la 'valse' des quatre principaux thèmes de la partie consacrée aux vieux dans la propagande national-socialiste des années 1930 ? »

Nonobstant ce déplaisant procès d'intention, J. Pélissier met le doigt sur le vrai problème : alors que les adultes de 60 ou 70 ans « se sentent des adultes » et sont capables, sauf exceptions, de subvenir à leurs propres besoins, on les met à la charge des adultes de moins de 60 ans (et surtout de moins de 55 ans). L'effet de ciseaux entre l'âge moyen de fin d'activité professionnelle (qui a fortement chuté) et l'âge moyen du vieillissement (fin de la vie « en bonne santé », qui a beaucoup augmenté) conduit à transformer en rentiers un grand nombre de travailleurs potentiels.

Cela conduit à des taux de prélèvements obligatoires sur les travailleurs de plus en plus lourds : de moins de 10 % du salaire brut dans les années 1950, les cotisations et impôts destinés aux retraités (cotisations vieillesse aux divers régimes par répartition, partie des cotisations et CSG maladie, contributions finançant la dépendance) sont passés en un demi-siècle aux environs de 30 %.

L'allongement de la période d'entretien des enfants et de formation initiale justifie une partie de cette augmentation, mais certainement pas un triplement. Aujourd'hui relativement peu exploités par les capitalistes, du moins dans les pays développés, les travailleurs le sont donc désormais par leurs anciens ; l'organisation des retraites par répartition constitue la cause et le moyen de cette exploitation lorsqu'elle accorde des pensions généreuses à des âges précoces.

Un système qui se fixe comme objectif de permettre à des personnes en bonne santé de s'arrêter de travailler à 60 ans tout en conservant leur niveau de vie, et qui atteint à peu près son objectif, engendre nécessairement une inéquité croissante au fur et à mesure qu'augmente l'espérance de vie. Tel est le cas pour le système français, depuis la réforme de 1982.

Pour sortir d'une telle situation, il n'y a guère d'autre moyen que de plafonner à un niveau raisonnable le taux global de prélèvement imposé aux travailleurs au profit des retraités. Le principe « cotisations définies » est donc la parade la plus efficace à l'inéquité entre générations.

## **2/ Des régimes très inégalement généreux**

Il n'est plus possible aujourd'hui d'ignorer que certains régimes (fonctions publiques, régimes spéciaux, parlementaires, etc.) sont beaucoup plus favorables que d'autres. La réforme *a minima* des régimes spéciaux engagée en 2003 (fonctionnaires) et en 2007-2008 (autres régimes spéciaux) n'y a pas changé grand chose. Or ces avantages ne se justifient en aucune manière par la pénibilité du travail ou sa faible rémunération, que compenserait une pension à la fois plus précoce et plus généreuse :

- d'abord parce que ceux qui invoquent ces arguments font souvent comme si certaines situations particulières étaient représentatives du cas général ;
- ensuite parce que fournir un supplément de rémunération sous forme de promesses pour l'avenir qui n'apparaissent pas (fut-ce sous forme de charges non décaissées, de provisions) dans les dépenses de l'exercice revient à truquer la comptabilité en dissimulant le coût de fonctionnement réel de l'organisme ;
- et enfin parce que, le paiement n'étant pas effectué au comptant, on se dispense de faire payer le contribuable ou l'usager actuel, ce qui reporte la charge sur le contribuable futur et accroît d'autant l'inéquité intergénérationnelle.

Si l'on souhaite compenser la pénibilité du travail ou la modicité du salaire direct par une possibilité de départ précoce à la retraite, le financement de cette opération relève normalement de la capitalisation : des cotisations sont alors versées à un fonds de pension, et les comptes de l'employeur (entreprise ou administration) reflètent le véritable prix du travail auquel il fait appel.

Une fois balayés les arguments fallacieux en faveur d'une diversité de régimes, le constat d'écart allant facilement du simple au double entre les taux de rendement des cotisations plaide fortement en faveur d'une unification radicale : la répartition n'a de sens qu'à un niveau national (ou éventuellement fédéral), et il n'y a aucune raison pour qu'une application dévoyée de son mode de fonctionnement permette à des catégories professionnelles dont la pyramide des âges est (provisoirement) favorable de tirer bénéfice de ce fait.

Avoir laissé des égoïsmes catégoriels exploiter des niches démographiques et tirer de cette situation un profit sans cause, prolongé après retournement de la situation par un recours massif à l'impôt ou à l'endettement (cas des fonctionnaires, pour lesquels la cotisation employeur atteint 60 % du traitement s'agissant des civils, et près de 110 % pour les militaires) est une des fautes majeures commises par le législateur français depuis la Libération.

## **3/ Des régimes qui pénalisent ceux qui en assurent l'avenir**

Comme le montre le 6<sup>ème</sup> rapport du COR (17 décembre 2008), « en 2004, les femmes nées en 1934 et 1938 avaient une pension de droit propre d'autant plus faible qu'elles avaient eu des enfants. » Le tableau ci-dessous fournit les chiffres obtenus à partir de l'échantillon

interrégimes de retraités (EIR). Le mot « pension » désigne la somme des pensions perçues par la femme, exception faite d'éventuelles pensions de réversion.

## Pension moyenne mensuelle de droits propres, femmes nées en 1934 et 1938

Nombre d'enfants	Pension moyenne mensuelle en 2004
0	1 122 €
1	1 029 €
2	818 €
3	703 €
4 ou plus	627 €
Ensemble	825 €

Sachant que les pensions futures ne sont pas préparées par les cotisations vieillesse, mais par la mise au monde, l'entretien et la formation des nouvelles générations, la justice commutative (qui vise l'équité dans l'échange) ne trouve évidemment pas son compte dans cette décroissance des pensions féminines en fonction du nombre d'enfants élevés. L'intérêt bien compris de la population, pas davantage, car un régime de retraite qui défavorise ceux qui le dotent de futurs cotisants introduit une opposition factice entre l'intérêt individuel et l'intérêt collectif : individuellement, abstraction faite de la joie que procurent les enfants, la formule gagnante est « *no kid* », selon la formule de Corinne Maier (2007), tandis que collectivement il est souhaitable que le taux de fécondité soit suffisant pour assurer le renouvellement des générations.

A l'insuffisance globale des droits attribués en reconnaissance des services que l'éducation des enfants rend au système de retraites correspond un excès de droits attribués au prorata des rémunérations professionnelles et des cotisations puisque, au total, le volume des droits attribués est largement assez important, et peut-être trop, au regard de l'équité entre générations.

De plus, cette insuffisance s'accompagne d'un déni de contributivité qui va à l'encontre du sens commun comme de l'analyse économique du fonctionnement des retraites par répartition. En effet, l'article L. 135-1 du Code de la sécurité sociale relatif au Fonds de solidarité vieillesse (FSV) dispose : « il est créé un fonds dont la mission est de prendre en charge les avantages d'assurance vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale, tels qu'ils sont définis par l'article L. 135 - 2. » Or cet article 135 - 2 inclut les « majorations de pensions accordées en fonction du nombre d'enfants ».

Sur fond d'insuffisance globale, les droits familiaux en matière de retraite sont en outre fortement inégalitaires : longtemps avant que le COR ne se saisisse de la question, des travaux tels que Bichot (1994 et 2000) avaient pointé du doigt le fait que, par exemple, les cinq enfants d'une mère isolée femme de ménage à mi-temps lui procurent des droits familiaux à pension quatre fois inférieurs à ceux qu'obtient, pour trois enfants, un couple de hauts fonctionnaires ou de cadres supérieurs. La source de ces inégalités provient du caractère dérivé des droits familiaux par rapport aux droits dits contributifs (majorations pour famille nombreuse calculées en pourcentage des pensions), et de la formule des annuités, à laquelle il convient maintenant de s'intéresser.

#### 4/ La loterie des annuités

Thomas Piketty, connu par ses travaux sur les inégalités, écrit avec Antoine Bozio : « contrairement à une idée reçue, les comptes individuels sont globalement plus favorables aux carrières salariales modestes et aux petites retraites. » De fait, les injustices engendrées par le système des annuités, avec sa redoutable complication, sont légion. Citons-en quelques-unes.

Premièrement, le système des annuités avec taux plein ressemble à un lit de Procuste<sup>30</sup>, comme l'ont expliqué Madelin et Bichot (2003) :

- d'une part on coupe ce qui dépasse, c'est-à-dire que l'on ampute la carrière de ceux qui ont travaillé longtemps, les trimestres d'assurance ne comptant plus au delà d'un certain nombre. Depuis la publication de ce livre (et peut-être un peu grâce à lui ?) le dispositif de la surcote est venu atténuer cette injustice, mais elle subsiste notamment pour les personnes ayant commencé à travailler très tôt : elles ne peuvent utiliser le grand nombre de trimestres validés avant 60 ans qu'en liquidant leur pension par anticipation – cela au moment où le double leitmotiv est de retarder l'âge moyen au départ et de travailler plus pour gagner plus !
- D'autre part on s'acharne sur ceux dont la taille est inférieure à celle du lit – les assurés sociaux qui n'ont pas les 150, puis 160, puis 164 trimestres requis pour le « taux plein ». L'instrument de torture a nom « décote ». Là encore, on en a diminué le taux dans le régime général, réduisant de ce fait les injustices – mais il faut bien voir que cela coûte cher, car le régime de retraites comptait pour atteindre l'équilibre sur l'exploitation des travailleurs, très majoritairement de sexe féminin, dont la carrière trop courte n'a pas la longueur du lit de Procuste. Dans un système à prestations définies toute suppression d'une injustice se traduit par un surcoût, alors que dans un système à cotisations définies elle implique la réduction de la générosité excessive de l'ensemble des pensions.

Deuxièmement, le calcul des pensions est basé sur un salaire de référence obtenu en faisant la moyenne des salaires de N meilleures années.

- Dans les régimes spéciaux, y compris celui des fonctionnaires, N est égal à 0,5 : seul compte le salaire de fin de carrière. Cela permet à certains hauts fonctionnaires, dont la carrière est ascendante jusqu'à la fin, d'obtenir un rendement très supérieur à celui des fonctionnaires d'exécution, dont le traitement atteint assez rapidement son maximum.
- Dans le régime général, les carrières ascendantes sont là aussi favorisées, quoique dans une moindre mesure. Le passage de dix à vingt-cinq du nombre de meilleures années retenues pour calculer le salaire de référence servant de base au calcul de la pension atténue cette inégalité, mais il n'en reste pas moins qu'une personne peut avoir contribué beaucoup moins qu'une autre durant une quinzaine d'années, et percevoir la même pension, parce que leurs salaires étaient égaux pour les vingt-cinq meilleures années.

Troisièmement, les droits familiaux à pension, comme il a été indiqué, relèvent largement de ce que l'on appelle en jargon « l'effet Matthieu », c'est-à-dire le fait de favoriser ceux qui ont déjà davantage par ailleurs. Le système des annuités rend nécessaire la validation de

---

<sup>30</sup> Ce bandit légendaire de la Grèce antique, pour délier la langue de ses victimes, les attachait sur un lit : s'il était trop petit pour eux, Procuste les menaçait de couper tout ce qui dépassait ; et s'il était trop long, la perspective de ces malheureux était de se faire étirer les membres jusqu'à ce qu'ils atteignent la taille du lit.

trimestres d'assurance à l'occasion de l'éducation des enfants, faute de quoi toute interruption de carrière pour ce motif se traduirait par de la décote ; mais un trimestre validé pour raisons familiales rapporte deux fois plus à une personne dont la rémunération atteint ou dépasse constamment le plafond, qu'à une autre payée au SMIC. Il n'existe donc pas de bonne solution dans le cadre des annuités ; seul un passage aux points (ou comptes notionnels) permettrait de trouver au problème une solution élégante et juste.

Quatrièmement, les annuités sont souvent vantées comme étant favorables aux personnes ayant des carrières irrégulières, intégrant des temps de chômage, de maladie ou d'invalidité, du fait que les mauvaises années, dans la limite d'une quinzaine, ne sont pas retenues pour le calcul du salaire de référence et le calcul de la pension. C'est exact, mais est-il automatiquement juste de gommer l'effet du chômage ? En quoi est-il équitable de favoriser la personne qui perçoit plus longtemps des allocations de chômage dans l'espoir de trouver un emploi mieux payé, par rapport à celle qui reprend rapidement du travail en acceptant une certaine diminution de son salaire ?

De même, est-il équitable que les chômeurs indemnisés obtiennent des droits à pension identiques à ceux dont ils seraient crédités s'ils n'avaient pas perdu leur emploi, même s'ils ne se donnent guère de peine pour en chercher un nouveau, tandis que les chômeurs non indemnisés, en forte proportion parmi les jeunes, n'acquièrent aucun droit, même s'ils se démènent pour trouver du travail ?

Ou encore, est-il juste que l'on valide une année entière en travaillant un petit nombre d'heures bien rémunérées, alors qu'un travail double ou triple, payé au SMIC, ne permettra de valider que deux trimestres dans l'année ? La règle fixant un montant minimal de rémunération dans l'année pour valider un trimestre pèse particulièrement, comme par hasard, sur les jeunes, auxquels les « petits jobs » effectués en parallèle avec leurs études ne rapportent souvent pas même un trimestre, ou ne valident qu'un trimestre alors qu'il manque seulement quelques dizaines d'euros de salaire dans l'année pour en avoir deux. Les effets de seuil inhérents à une comptabilisation de la durée d'assurance prenant le trimestre pour atome (unité de temps indivisible) sont particulièrement cruels pour les lycéens et les étudiants qui entendent gagner en partie leur vie. Ce problème disparaîtrait dans un système par points.

En bref, les systèmes par annuités fonctionnent dans une certaine mesure comme des loteries qui redistribuent de l'argent un peu au hasard – un hasard que les plus malins peuvent « aider ». Il existe évidemment des cas pour lesquels cette redistribution vient compenser des malheurs de l'existence, conformément à l'esprit de la sécurité sociale ; mais il existe aussi bien des situations difficiles auxquelles aucune aide n'est apportée, bien des spoliations, et bien des rentes de situation que savent capter certains, moins « citoyens » que d'autres.

La simplicité d'un système par points ferait table rase de ces mécanismes alambiqués qui incitent à investir dans leur connaissance et leur manipulation plutôt que dans la recherche d'un travail. Là encore, un système d'assurances sociales mal conçu oriente les acteurs vers des activités profitables pour eux-mêmes bien que sans intérêt, voire nuisibles, pour la communauté, à l'opposé des systèmes bien conçus qui, à l'instar du marché selon Adam Smith, font de la recherche de l'intérêt personnel un guide qui dirige vers l'accomplissement des tâches utiles aux autres.

# ANNEXE II

## Les études à mener

Pour mettre en œuvre les grandes orientations dont la présente note a montré l'utilité, des études techniques préalables très poussées seront nécessaires : les grandes réformes, comme l'art selon Oscar Wilde, requièrent pour être menées à bien, après dix pour cent d'inspiration, quatre vingt dix pour cent de transpiration. La baguette magique qui transforme la citrouille en carrosse n'a pas le pouvoir de remplacer une mosaïque de régimes par annuités et à prestations définies en un régime unifié fonctionnant par points et à cotisations définies. Un énorme travail juridique, organisationnel et informatique doit être réalisé avant d'entamer la conversion en points des droits validés dans un système d'annuités.

La réforme italienne a fortement souffert, de l'avis de nombreux analystes, de la précipitation avec laquelle elle a été réalisée. La mise en place de la sécurité sociale, en France, à la Libération, avait déjà pâti de l'obligation dans laquelle se trouvaient le Gouvernement et Pierre Laroque de construire un nouveau système dans des délais record et sans moyens d'études.

Faute d'avoir engagé à temps les études nécessaires, la France, si les pouvoirs publics optent pour une réforme systémique de son système de retraites par répartition, va se retrouver à nouveau dans une situation d'urgence. La tentation sera donc forte, après avoir pris la difficile décision de principe, de brûler les étapes en ce qui concerne la préparation technique et la mise en oeuvre.

Il serait maladroit de céder à cette tentation. Les Suédois, qui avaient pourtant mené une longue réflexion préalable, ayant constitué très tôt une commission *ad hoc*, ont mis deux fois plus de temps que prévu pour passer de la loi de 1994, qui fixait les principes de la réforme, aux textes techniques : initialement prévus pour 1996, ceux-ci n'ont finalement vu le jour qu'en 1998. Ensuite, le travail administratif et informatique a pris encore trois années supplémentaires.

Il serait illusoire de penser que la France fera mieux : elle part d'une situation nettement plus compliquée, et ne dispose d'aucune expertise particulière en matière d'ingénierie des réformes sociales, ayant pour habitude de procéder aux modifications législatives et réglementaires à la petite semaine, par retouches ponctuelles successives, et donc sans avoir à concevoir un plan de travail de grande envergure.

A cet égard, il est réjouissant que la loi de financement de la protection sociale pour 2009 dispose, en son article 75, que le Conseil d'orientation des retraites doit préparer d'ici le 1<sup>er</sup> février 2010 « un rapport sur les modalités techniques de remplacement du calcul actuel des pensions personnelles par les régimes de base d'assurance vieillesse légalement obligatoires, soit par un régime par points, soit par un régime de comptes notionnels de retraite fonctionnant l'un et l'autre par répartition. »

Il faut cependant souligner l'ambiguïté de la « commande » ainsi passée au COR : s'agit-il d'une étude d'impact et de faisabilité préalable à la prise de décision, simplement un peu plus détaillée que celle réalisée dans la présente note, ou d'une étude technique devant servir à la mise en œuvre de la dite décision ? Les deux sont nécessaires, ainsi qu'une extension du champ défini par la loi :

- la décision de convertir en points d'un régime unique les droits validés dans les différents régimes actuels ne saurait être soumise au vote du Parlement ou de la Nation (la voie référendaire ne peut être écartée *a priori* pour un sujet de cette importance) sans que des études adéquates aient montré l'utilité et la faisabilité de l'opération et donné une idée du temps nécessaire pour sa réalisation. L'étude du COR viendrait alors en complément de la présente note, dans le but de donner aux pouvoirs publics un deuxième outil d'aide à la décision, réalisé avec davantage de moyens ... et officiel.
- Une fois la décision prise, il restera à effectuer, comme il a été indiqué, un énorme travail de préparation du passage à l'acte. Or ce travail concerne en premier lieu ce que la LFSS pour 2009 appelle « les modalités techniques de remplacement du calcul actuel des pensions » : par combien de points remplacer les droits déjà validés par une personne ayant tant d'annuités et de salaires inscrits en compte ? Nonobstant le respect qui lui est dû, il n'est pas certain qu'un Conseil tel que le COR soit l'organisme le mieux placé pour réaliser un tel programme : celui-ci doit impliquer au maximum, plus que les partenaires sociaux, les équipes qui auront la responsabilité technique de la conversion des droits, à commencer par leurs actuaires et leurs informaticiens.
- La mission confiée au COR est malheureusement très incomplète : limitée aux « régimes de base », elle ne concerne pas l'ensemble du système de retraites par répartition. En n'incluant pas les régimes complémentaires obligatoires par répartition dans le champ de l'étude, le législateur a mis le COR face à un dilemme : aller, de sa propre initiative, plus loin que ce qui lui a été demandé ; ou réaliser un travail ne répondant pas à ce dont les pouvoirs publics ont besoin pour engager une véritable réforme systémique.

Il est certes nécessaire que l'équipe qui travaillera à plein temps sur la préparation de la réforme ait des relations approfondies et suivies avec suffisamment d'hommes politiques, de partenaires sociaux, de fonctionnaires « sociaux », et de techniciens des régimes en contact avec le public, pour que les personnes qui auront à se prononcer sur le projet de réforme ou à le mettre en œuvre en fassent progressivement la connaissance et, en quelque sorte, se l'approprient. Le COR peut jouer à ce niveau un rôle très utile, à condition de n'être pas confondu avec l'équipe d'ingénierie des retraites requise pour effectuer très concrètement le travail technique préparatoire à la réforme.

Depuis un siècle – plus précisément, depuis la loi sur les retraites ouvrières et paysannes de 1910, qui fut un fiasco – les pouvoirs publics français s'engagent invariablement à la légère dans la création ou la modification de régimes de retraites, pour s'apercevoir ensuite que les résultats ne sont pas ce qu'ils escomptaient. Une leçon de sérieux en provenance du grand Nord ne serait-elle pas la bienvenue ?

C'est pourquoi, une fois les propositions de la présente note acceptées par les pouvoirs publics, il faudra lancer rapidement une étude approfondie de préparation de la réforme

Cette étude sera menée par un groupe de travail *ad hoc* composé à titre principal de personnes s'y consacrant à plein temps. Ce groupe disposera de moyens d'investigation et de simulation conséquents, tant pour la collecte des informations utiles que pour les études de toute nature qu'il lui faudra mener.

Des contacts étroits seront établis, mais sans confusion des genres, entre ce groupe de travail et toutes sortes de personnes ayant à prendre part aux décisions relatives à la réforme ou à sa mise en œuvre concrète.

Le groupe de travail devra être en mesure de proposer dans un délai de deux ans un programme de réforme précis comportant à la fois les dispositions législatives et réglementaires destinées à s'appliquer au nouveau régime unique, la modélisation du fonctionnement d'un tel régime, l'étude détaillée des problèmes posés par la transition de l'ancien au nouveau système, et celle des solutions à apporter à ces problèmes. Il faudra aussi prévoir de façon précise mais souple l'enchaînement fort complexe des opérations à réaliser.

Une fois les textes législatifs dûment votés et promulgués, rapidement suivis par les décrets d'application, ce groupe travaillera enfin au suivi de leur mise en œuvre.

# ANNEXE III

## Les retraites par capitalisation

La présente note a été consacrée à la réforme des retraites obligatoires par répartition ; cela ne signifie nullement qu'il n'existe pas, en France, des motifs et des opportunités pour développer les retraites par capitalisation : les deux sont bien plus complémentaires que concurrentes. Les pistes de réforme qui ont été ouvertes conduiraient d'ailleurs logiquement à un renforcement de la capitalisation, comme le montrent les exemples suivants :

- La pénibilité de certaines fonctions peut justifier un arrêt du travail relativement précoce. Pourquoi les charges supplémentaires en matière de retraite inhérents à celui-ci seraient-ils transférés sur la collectivité ? C'est aux employeurs et aux salariés concernés (mieux rémunérés, pour compenser la pénibilité) de les assumer, en cotisant à un fonds de pension ou à une formule analogue.
- Les régimes spéciaux, y compris celui des fonctionnaires, aboutissent aujourd'hui à des taux de remplacement du salaire de fin de carrière (du moins, hors primes) qui ne perdureront pas à la création d'un régime unique ; si les employeurs publics, EDF, la SNCF, etc., veulent maintenir une politique salariale comportant des taux de remplacement élevés, il leur faudra bien passer par des fonds de pension ou des « retraites chapeau » relevant de l'article 39 du Code général des impôts.

La « retraite chapeau » est un « produit » très utilisé par les grandes entreprises en faveur de leurs cadres dirigeants et supérieurs, précisément à cause de la faiblesse du taux de remplacement que leur procurent les retraites par répartition; elle concerne aussi, pour certaines d'entre elles, une partie importante du personnel. Elle possède l'inconvénient, pour les bénéficiaires, de n'être pas « portable », puisque la rente n'est due que si le salarié reste dans l'entreprise jusqu'à un certain âge. Pour les employeurs, et pour les organismes d'assurance auxquels s'adressent la plupart d'entre eux, ce caractère aléatoire pose un problème délicat de calcul de provisions. En revanche, si les deux parties s'entendent sur un contrat de travail comportant une rémunération différée soumise à la condition de ne pas quitter l'entreprise pour une autre, cela ne pose pas de problème fiscal particulier : la rente viagère, si elle est versée, doit être soumise lors de sa perception à l'impôt et aux cotisations ou contributions sociales au même titre que toute autre, ni plus ni moins.