

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 01 juillet 2009 à 10 h 30

« Préparation du rapport sur les modalités techniques d'un passage éventuel
vers un régime par points ou un régime de comptes notionnels »

Document N°1

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Préparation du rapport sur les modalités techniques d'un passage éventuel vers un régime par points ou un régime de comptes notionnels

La présente séance est consacrée à la préparation du prochain rapport du COR, relatif aux modalités techniques d'un passage éventuel vers un régime en points ou un régime en comptes notionnels, en réponse à la demande du parlement. Même si la plupart des séances du Conseil en 2009 abordent des questions qui seront reprises dans le cadre de ce rapport, certaines séances du programme de travail du Conseil ont été réservées plus spécifiquement à la préparation du rapport¹.

Le dossier pour cette séance comprend différentes études récentes qui abordent la question du passage à un système en comptes notionnels ou en points. En France, le débat sur le passage à un système en comptes notionnels ou en points a en effet été alimenté récemment par plusieurs études, notamment celle publiée en 2008 par Antoine Bozio et Thomas Piketty² (**document n°2**), qui a été suivie d'un article de Henri Sterdyniak répondant notamment à cette étude (**document n°3**), et plus récemment d'une étude de Jacques Bichot (**document n°4**). Sans chercher à être exhaustifs, nous reprenons ici brièvement les principaux éléments de ces trois études.

1. L'étude de A. Bozio A. et T. Piketty (2008) : « Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financés par répartition. »

Dans cette étude (**document n°2**), les auteurs partent du constat que la complexité du système actuel de retraite en France entraîne un manque de lisibilité pour les assurés qui fragilise leur confiance dans le système de retraite. Ils proposent donc une refonte générale des régimes actuels et leur remplacement par un système de comptes notionnels, toujours financé par répartition.

Plus précisément, dans le nouveau système ébauché par les auteurs, le taux de cotisation global (salariés et employeurs) serait fixé à un niveau reflétant un « choix social » sur la part de revenu à consacrer à la retraite. Dans l'étude, ce taux est fixé à 25% du salaire brut, pour les salariés du privé et les fonctionnaires, avec un plafond global fixé par exemple à deux fois le plafond de la sécurité sociale. Le financement des éléments non contributifs serait assuré en dehors de l'assurance vieillesse par d'autres prélèvements. Le taux de revalorisation des cotisations constituant le capital virtuel serait égal au taux de croissance de la masse salariale, soit de l'ordre de 2% en termes réels, sous l'hypothèse d'une croissance des salaires réels de l'ordre de 1,8% et d'une évolution de 0,2% de l'emploi. Le niveau de la pension à la liquidation dépendrait du capital virtuel accumulé et de l'espérance de vie moyenne à la retraite de la génération concernée. L'âge minimal d'ouverture des droits serait maintenu à 60 ans. Les pensions liquidées seraient *a priori* revalorisées selon l'évolution de la masse salariale, mais les auteurs notent que le choix d'une revalorisation selon l'inflation, permettant des taux de remplacement plus élevés, serait également envisageable.

¹ Les autres séances réservées exclusivement à la préparation du rapport sont prévues à ce stade en novembre 2009 et en janvier 2010 pour l'adoption du rapport.

² A. Bozio et T. Piketty T. : « Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financés par répartition. » Collections du Cepremap. Octobre 2008.

Outre une plus grande transparence, les **avantages de ce système** sont, pour les auteurs :

- une meilleure prise en compte des carrières longues et modestes,
- une possibilité de correction des inégalités d'espérance de vie,
- une clarification des modes de financement (cotisations pour la partie contributive, autres pour la partie non contributive)
- une adaptation à l'augmentation de l'espérance de vie, et
- des garanties solides à long terme sur la viabilité du système de retraite.

En revanche, la mise en place de ce nouveau système ne dispenserait pas selon les auteurs d'un effort important en faveur de l'emploi (et de l'emploi des seniors en particulier), ni d'un effort pour lutter contre les risques et les maladies professionnelles.

Enfin, l'étude aborde certaines **questions liées à la transition**.

Pour les auteurs, cette transition pourrait être étalée sur une période assez longue, pour que les nouvelles règles ne s'appliquent pleinement qu'à des assurés partant à la retraite dans 10 à 20 ans et que les droits acquis dans l'ancien système soient honorés pour les personnes proches de ou à la retraite. La montée en charge du nouveau système serait en outre progressive, selon la méthode de la moyenne pondérée sur 20 ans : la pension effectivement perçue par les assurés pendant la phase de transition serait une moyenne pondérée de leur pension calculée dans l'ancien système et de leur pension calculée dans le nouveau – pour une transition sur 20 ans, les poids seraient la première année de transition de 95% pour l'ancienne pension et 5% pour la nouvelle pension et évolueraient jusqu'à 5%-95% la dernière année de la transition.

Les auteurs considèrent que dans le cadre proposé d'une fusion générale à terme des différents régimes (de base et complémentaire), la question du niveau adéquat du plafond de cotisations (et donc de pensions) mérite d'être réexaminée. Ils suggèrent de ramener le plafond, qui est actuellement égal à huit fois le plafond de la sécurité sociale (PSS) à deux ou trois fois le PSS. Pendant la phase de transition, le financement des retraites supérieures au nouveau plafond serait assuré par un prélèvement temporaire sur les salaires au dessus du nouveau plafond (et inférieurs à 8 PSS).

Pour le régime de la fonction publique, dont les auteurs préconisent son rapprochement de celui du secteur privé, ils considèrent qu'une cotisation temporaire additionnelle acquittée par l'Etat sera nécessaire dans la phase de transition.

Enfin, concernant la question du retour à l'équilibre du régime, qui n'est pas résolue par le seul changement de système, les auteurs ne tranchent pas entre les différentes options présentées dans le 5ème rapport du COR : augmenter le taux de cotisation, l'âge moyen de départ ou diminuer le ratio pension moyenne / salaire moyen. Ils proposent d'isoler les déficits de l'ancien système qui devront faire l'objet d'un financement séparé et plutôt de nature exceptionnelle.

2. L'étude de H. Sterdyniak (2009) « Retraites : à la recherche de solutions miracles... »

En réponse notamment à l'étude d'Antoine Bozio et Thomas Piketty, Henri Sterdyniak a publié début 2009 un article intitulé « Retraites : à la recherche de solutions miracles... » (**document n°3**). Dans ce papier, l'auteur revient d'abord sur les principes des systèmes sociaux de retraite et ce qu'il appelle le « mythe de la neutralité actuarielle », avant de se livrer à une analyse critique du papier de Bozio et Piketty³.

Les principales idées qui ressortent de l'étude de H. Sterdyniak sont les suivantes.

- Les systèmes de retraite en annuités, héritiers des régimes d'entreprise, reposent sur le contrat salarial implicite suivant : l'entreprise assure une carrière complète à chaque salarié et un maintien en emploi jusqu'à l'âge de la retraite et la retraite, récompense de la carrière, dépend de la position hiérarchique atteinte et permet le maintien du niveau de vie. Ce système s'équilibrait traditionnellement par des hausses de cotisations, et a fait face à la montée du chômage par la mise en préretraite des salariés âgés. L'auteur juge toutefois ce système périmé, du fait notamment de la plus grande mobilité professionnelle des salariés. Il note toutefois que les réformes visant à augmenter la durée d'activité ne préservent la logique d'un tel système que si les entreprises conservent leurs salariés jusqu'à l'âge ouvrant droit à une retraite au taux plein.
- Les systèmes de retraite en points, qui prennent en compte l'ensemble de la carrière, s'équilibrent plutôt par le biais de la valeur du point (ou l'introduction d'un taux d'appel des cotisations). L'auteur souligne qu'un système en points est plus souple qu'un système en annuités et de gestion plus facile, en contrepartie de garanties plus faibles pour les assurés : en particulier, il ne garantit pas un certain taux de remplacement pour une durée normale de carrière.
- Dans les systèmes en points et en comptes notionnels, le montant de la pension ne dépend pas directement de l'âge de départ à la retraite. En revanche, la neutralité actuarielle, mise en avant dans les systèmes en comptes notionnels, nécessite de tenir compte de l'âge de départ pour fixer le montant de la retraite, ce qui est en théorie à la fois équitable et plus incitatif à la poursuite d'activité. L'auteur considère toutefois que la non prise en compte des différences d'espérance de vie entre professions rend un tel système inéquitable. Il souligne qu'un système combinant une condition d'âge et de durée d'assurance a le mérite de prendre en compte cette diversité d'espérance de vie, à condition toutefois que les personnes ayant commencé à travailler tôt soient celles qui ont des espérances de vie plus courtes.
- Pour l'auteur, le changement de mode de calcul renvoie à un changement de conception du système de retraite, d'une conception traditionnelle pour laquelle la retraite est un dispositif social fixant l'âge et le niveau de retraite « normaux », à une conception plus libérale qui fait de la retraite un choix individuel. Ceci pose selon l'auteur un certain nombre de problèmes :

³ Dans une dernière partie, qui n'est pas reprise ici, l'auteur présente une analyse critique de l'étude de J.O. Hairault et al. (2008) : « Pour une retraite choisie. L'emploi des seniors ».

- la disparition de la norme de retraite « satisfaisante » ;
- l'absence de choix réel de l'âge de départ à la retraite pour une majorité de salariés, en préretraite ou au chômage avant 60 ans ;
- l'inégalité des salariés en termes de capacité à travailler au-delà de 60 ans ;
- le risque de tensions si les entreprises doivent conserver des salariés âgés.

Concernant plus spécifiquement l'étude de A. Bozio et T. Piketty, si l'auteur est favorable à un système unifié de retraite, qui permettrait notamment selon lui d'éviter des disparités sources de sentiments d'injustice, la question est de savoir si ce système unique doit être en annuités, en points ou en comptes notionnels, et à en définir les règles de gouvernance. De ce point de vue, il souligne que la générosité globale du système est conditionnée par le taux de cotisation et les évolutions économiques et démographiques, qui sont *a priori* les mêmes dans les différents régimes. A taux de cotisation fixé et si les systèmes sont équilibrés, l'arbitrage entre baisse de la retraite et allongement de la carrière se pose donc de la même façon, mais cet arbitrage serait individuel et non collectif dans le cas de régimes en points ou en comptes notionnels.

Deux problèmes subsisteraient : celui de l'emploi des travailleurs âgés et celui des disparités de capacité de travail après 60 ans et d'espérance de vie selon la carrière professionnelle.

Concernant les paramètres du système de comptes notionnels, les choix mis en avant par Bozio et Piketty de figer le taux de cotisation à 25% et de fixer le taux de revalorisation du capital virtuel à 2% en termes réels sont contestés : pour l'auteur, le taux de cotisation doit pouvoir être augmenté, et le taux de revalorisation doit être égal au taux de croissance du salaire réel ou de la masse salariale⁴.

En termes de pilotage, l'auteur pointe le fait que les comptes notionnels sont moins flexibles que les régimes en points, ce qui constitue une garantie pour les assurés, mais une forte contrainte pour les gestionnaires. De façon générale, il existe un arbitrage délicat entre garantie des droits pour les salariés et flexibilité du système.

Concernant la comparaison entre le régime actuel du secteur privé et le système proposé par Bozio et Piketty, outre la difficulté liée au fait que le système actuel n'est pas équilibré, l'auteur conteste le fait de comparer des carrières plates dans un contexte d'augmentation des salaires moyens. Il estime que le taux de rendement du système actuel (qui n'est pas équilibré) est plus élevé que celui du système proposé et souligne que le taux de rendement diminue automatiquement quand la durée moyenne de retraite augmente dans le système proposé. Pour l'auteur, le système proposé conduirait, compte tenu des hypothèses retenues pour le taux de cotisation, à une forte baisse des taux de remplacement moyens.

Alors que Bozio et Piketty mettent en avant le fait que le système qu'ils proposent tend à avantager les salariés les plus défavorisés, Sterdyniak considère que ce résultat n'est pas assuré. S'il est vrai que le système actuel défavorise les carrières longues, il augmente aussi la retraite de ceux qui ont eu des accidents de carrière (chômage, temps partiel)⁵.

⁴ Les deux seront proches pour l'auteur compte tenu d'une quasi-stagnation de l'emploi.

⁵ L'auteur estime en outre que le taux de remplacement est actuellement plus faible au-dessus du plafond qu'en dessous.

Concernant les déterminants de la retraite, l'auteur considère que le système proposé a le défaut de faire dépendre le niveau de la retraite de l'âge de départ, ce qui est à ses yeux peu équitable, compte tenu des différences d'espérance de vie à 60 ans (ceux qui partent le plus tard n'ont pas nécessairement les durées de retraite les plus courtes). Parmi les pistes alternatives permettant de compenser les écarts d'espérance de vie, l'auteur propose des taux de cotisations progressifs (croissant avec le salaire) et/ou l'octroi de bonifications de durée pour travaux pénibles.

Il considère par ailleurs qu'il n'est pas choquant que le niveau de la retraite dépende à la fois du salaire moyen et du salaire en fin de carrière, dans la mesure où la retraite a une composante rétributive et vise en partie à maintenir une certaine parité de niveau de vie entre activité et retraite.

Sur la question du plafond des cotisations, l'auteur pointe les risques qui existent selon lui dans le cas d'un plafond trop bas : la demande de surcomplémentaires pour les cadres, avec des avantages fiscaux, pourrait conduire à terme au développement de caisses autonomes de retraite spécifiques pour les cadres.

Enfin, l'auteur rappelle que le système de retraite ne peut pas être équilibré « par miracle », à taux de cotisations donné, « sans que les salariés acceptent des retraites beaucoup plus faibles ou qu'ils travaillent plus longtemps (et que les entreprises acceptent de les maintenir au travail). »

3. L'étude de J. Bichot (2009) « Réforme des retraites : vers un big bang ? »

Une troisième étude a alimenté le débat sur la nécessité d'une réforme systémique du système de retraites : l'étude de Jacques Bichot (2009) : « Réforme des retraites : vers un big bang ? »

L'auteur part du constat que les réformes paramétriques menées en France depuis 25 ans ont montré une efficacité décroissante et que certains pays (Allemagne, Suède, Italie, Chili) ont mené des réformes structurelles permettant d'éclairer les choix à effectuer pour le système de retraites en France. Les enjeux sont à ses yeux de garantir l'équilibre, et par suite la pérennité du système de retraite, tout en assurant l'équité entre les cotisants et les générations. Sans entrer dans des propositions techniques, il met en avant six principes pour une réforme des retraites en France, qui pourraient faire l'objet d'une loi cadre, loi d'orientation ou loi organique sur les retraites.

Le premier principe est celui de la contributivité, défini comme le fait que les droits à pension sont attribués en proportion directe des efforts réalisés, et que toute contribution se traduit, de façon simple, par l'obtention de points de retraite. Ceci n'exclut pas l'existence de mécanismes de minima de pension pour ceux qui auraient des droits contributifs insuffisants. L'argument central en faveur de ce principe est que les prélèvements obligatoires élevés requis pour financer les retraites par répartition ne seront acceptés par les citoyens à l'avenir qu'à la condition qu'ils servent plus clairement à l'acquisition de droits à pension. Pour l'auteur, ce renforcement de la contributivité est une caractéristique commune des réformes étrangères examinées.

Le second principe consiste à assurer l'équilibre du système de retraites « à cotisations définies », c'est-à-dire en figeant le taux de cotisations finançant les pensions contributives à

son niveau actuel, « majoré d'un très petit pourcentage », tout en assurant l'équilibre entre les recettes et les dépenses. L'auteur considère en effet que « les populations comme les responsables politiques ressentent la nécessité de stabiliser la ponction opérée sur les revenus d'activité ». Ceci « implique l'acceptation d'une certaine incertitude en ce qui concerne le niveau des pensions qui pourront être obtenues à un âge donné : quand le taux de prélèvement ne peut être majoré, la générosité du système de retraite dépend de l'état de la démographie et de l'économie. Le refus d'imposer aux actifs des prélèvements excessifs a pour contrepartie qu'ils ont à choisir entre une pension mensuelle confortable et une cessation d'activité précoce ».

Le troisième principe est celui de la liberté du choix du moment de la retraite par les assurés. Cette liberté, qui doit être aussi complète que possible (y compris liquidation partielle, réversion réversible, cumul emploi-retraite...) doit être combinée avec un calcul des pensions assurant la neutralité actuarielle, de façon à assurer que les choix individuels soient neutres financièrement. Pour l'auteur, cela permettrait de s'affranchir des notions de durée d'assurance (jugée « bureaucratique et dirigiste ») et de taux plein.

Le quatrième principe est l'unification des régimes de base. En effet, s'appuyant sur les exemples étrangers, l'auteur considère que l'échange entre générations ne peut pas être valablement organisé dans le cadre d'une catégorie sociale ou professionnelle. Les droits acquis dans les régimes antérieurs seraient convertis dans le nouveau système, de façon à refléter au mieux les règles spécifiques à chaque régime. En revanche, les nouveaux droits seraient les mêmes pour tous à contribution identique.

Cinquième principe : faire une transition la plus courte possible (réforme « big bang »). Sur la base des exemples chilien, suédois et italien, l'auteur plaide pour une transition très rapide, sur le modèle appliqué en Suède aux assurés nés après 1954, dont les droits acquis dans l'ancien système ont été convertis en capital notionnel. Dans la mesure du possible, il juge préférable d'éviter une phase de coexistence des deux systèmes (comme cela a été le cas en Suède pour les assurés nés entre 1938 et 1954), compte tenu du retard pris par la France en termes de réforme.

Enfin, le sixième et dernier principe consiste à mettre en place une garantie de pension pour les personnes n'ayant pas suffisamment de droits contributifs pour vivre décemment. Cette allocation viendrait compléter la pension contributive de façon analogue au complément apporté par le RSA aux revenus d'activité, afin de ne pas dissuader la constitution de droits contributifs. Son coût serait comptabilisé dans le montant des prélèvements sur les actifs fixé par le second principe.

En conclusion, l'auteur considère que le plus urgent *pour rénover la maison retraite* consiste à « engager le cabinet d'architectes qui affinera le diagnostic, élaborera les plans, et rédigera un cahier des charges détaillé pour cette rénovation qui, par bien des aspects, s'apparentera fortement à une refondation. »