

futuribles

INTERNATIONAL

47 rue de Babylone • 75007 Paris • France
Tél. : 33 (0)1 53 63 37 70 • Fax : 33 (0)1 42 22 65 54
forum@futuribles.com • www.futuribles.com

« Amorcer la réforme des retraites »

COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE DU 31 MAI 2010

Jacques Bichot est économiste et professeur émérite à l'université Lyon 3. Ses travaux portent principalement sur l'économie monétaire et sur l'économie de la protection sociale, en particulier les retraites et la politique familiale. Il ne cesse dans ses ouvrages, depuis les années 1990, d'alerter les pouvoirs publics sur l'urgence de réformer le système de retraites français. Il a notamment publié en 1993 "Quelles retraites en l'an 2000 ?" (Paris, éditions Armand Colin), en 1999 "Retraites en péril" (Paris, Presses de Sciences Po) et, récemment, "Retraites. Le dictionnaire de la réforme" (Paris, L'Harmattan, avril 2010) ainsi qu'un article "Amorcer la réforme des retraites" dans le numéro de mai 2010 de la revue Futuribles.

Face à l'urgence de réformer le système des retraites, Jacques Bichot tient un discours clair et de bon sens : l'Occident « se la coule douce » depuis la fin des Trente Glorieuses, mais il a « mangé son pain blanc ». Pour conserver un niveau de vie acceptable, il va devoir trouver un système adapté à la nouvelle réalité économique, qui revalorise le travail et rende les citoyens libres et responsables de leur sort. Jacques Bichot estime que ce nouveau système pourrait être celui d'une répartition par points, et non plus par annuités, plus flexible puisque la valeur des points serait ajustable en fonction de la conjoncture économique.

Jacques Bichot a rappelé d'abord combien la France avait bénéficié de conditions économiques et démographiques favorables depuis les Trente Glorieuses, conditions qu'elle n'a pas su mettre à profit pour instaurer un système durable. Il a ensuite mis au jour deux « mythes », celui de la

« solidarité intergénérationnelle »¹, d'une part, celui du vieillissement démographique responsable d'une inversion du rapport entre actifs et inactifs, d'autre part. Il a enfin évoqué l'ampleur du déficit présent et à venir si le système n'est pas réformé d'urgence, avant d'exposer les principes d'une réforme systémique et les actions à entreprendre à court et à long terme.

L'Occident « se la coule douce », estime Jacques Bichot : depuis la fin de la reconstruction, après la Seconde Guerre Mondiale, la durée du temps de travail et les gains de productivité n'ont cessé de diminuer tandis que le niveau de vie s'améliorait, grâce à l'exploitation d'une main-d'œuvre immigrée bon marché. Cette situation, cependant, ne peut pas durer car l'Occident est en train de se faire distancer

¹ Voir BICHOT Jacques, article "Amorcer la réforme des retraites" (revue *Futuribles* n° 363, mai 2010), p. 80.

par d'autres puissances émergentes, plus compétitives, qui vont empiéter sur ses marchés et prendre une part plus active à l'exploitation des ressources naturelles. Vers 2050, si l'on estime que le PIB mondial pourrait être multiplié par 5, la part occidentale ne représenterait plus que 1/3 du PIB mondial, contre 2/3 aujourd'hui. Les Occidentaux vont donc être obligés de « travailler plus », non pas pour « gagner plus », selon le célèbre slogan de Nicolas Sarkozy, mais pour maintenir un niveau de vie décent.

Entre 1970 et 2005, pourtant, grâce à des conditions démographiques favorables, ils auraient pu anticiper les réformes qui s'imposent aujourd'hui. Grâce au *baby boom*, en effet, en dépit de l'allongement de la durée de la vie, le rapport entre les actifs (20-59 ans) et les inactifs (60 ans et +) est resté presque constant entre 1970 et 2005 (il est passé de 2,7 à 2,6). Il pourrait n'être plus que de 1,35 à l'horizon 2050. Pour lutter contre le chômage, au lieu de créer des emplois, les politiques de droite comme de gauche ont adopté des mesures visant à inciter les *seniors* à partir plus tôt pour laisser la place aux jeunes : la droite a inventé les préretraites, à la suite de quoi, en 1981, la gauche a généralisé l'âge légal de la retraite à 60 ans.

Ces politiques reposaient sur des principes erronés et, encore aujourd'hui, des « mythes » entravent la refonte du système de retraites français. Celui-ci est toujours basé sur la croyance partagée par les générations que leurs cotisations vieillesse étaient une sorte de placement et leur donnaient donc un droit à pension. Ce droit, déconnecté de la réalité économique, n'est bien sûr nullement garanti. Jacques Bichot lui oppose ce qu'il appelle le « théorème de Sauvy »² : les retraites d'une génération sont garanties, non par le versement de cotisations vieillesse à ses

aînés, mais par l'investissement dans les jeunes générations susceptibles de lui verser de telles retraites.

Un autre mythe entretenu par les hommes politiques actuels pour temporiser est celui du vieillissement démographique qui, inéluctablement, ferait diminuer le rapport entre actifs et inactifs. Il convient en fait de distinguer deux types de vieillissement : celui dû à la dénatalité, réellement problématique, et celui dû à l'allongement de la durée de la vie, qui est un « faux vieillissement », puisque l'espérance de vie en bonne santé augmente autant que l'espérance de vie tout court. Pour retrouver un rapport équitable entre générations, il suffit donc d'allonger la durée d'activité. Or, on s'aperçoit que le problème pourrait se résoudre à l'horizon 2020 si l'on repoussait l'âge de la retraite à 65 ans... c'est-à-dire s'il n'y avait pas eu de réforme en 1981...

Les erreurs de stratégie de ces trente dernières années nous coûtent aujourd'hui très cher et la facture risque encore de s'alourdir. Le déficit cumulé des différents régimes de retraite – y compris 45 % du déficit de l'assurance maladie, car elle bénéficie pour 45 % aux retraités – atteint déjà un total de 45 à 50 milliards d'euros en 2010. À l'horizon 2030 ce « TGT » (très gros trou) est évalué, selon les projections du Conseil d'Orientation des Retraites, entre 56 et 80 milliards d'euros – cela, dans un scénario optimiste sans nouvelle crise économique, avec un taux de chômage bas et dans l'hypothèse d'une fécondité constante.

Ce constat alarmant incite à une réforme structurelle, de sorte que le système repose sur des principes sains : un régime unifié et plus souple, qui ne surexploite pas les générations futures et rende les acteurs libres et responsables.

Le premier principe à appliquer, et qui conditionne tous les autres, est celui de

² Economiste, sociologue et démographe français (1898-1990) de réputation internationale, auteur de l'expression « Tiers monde ».

l'unification des régimes, la France étant le pays qui compte le plus grand nombre de régimes différents (au moins 20 régimes de base et autant de régimes spéciaux).

« Ne pas surexploiter les générations futures » suppose de mettre en place un régime de retraite « à cotisations définies », c'est-à-dire que les augmentations de cotisations et autres prélèvements au profit des retraités seront strictement limitées.

« Rendre les acteurs libres et responsables » de leur sort revient à supprimer la notion « d'âge légal » et à instaurer un système de retraites « à la carte ». Les acteurs choisissent eux-mêmes l'âge de liquidation de leur retraite et, selon le principe de la « neutralité actuarielle », ils coûtent à peu près la même somme totale à la caisse quel que soit l'âge de leur départ à la retraite, la caisse leur versant une moindre somme pendant plus longtemps s'ils partent tôt, une somme plus importante pendant moins longtemps s'ils partent tard. L'équilibre financier du régime n'est donc pas menacé par les choix personnels des adhérents. Une telle retraite « à la carte » pourrait aussi être, sur le modèle suédois, fractionnable et rétractable : les adhérents pourraient alterner librement les périodes de retraite et d'emploi, cumuler emploi et retraite, tout cela en ajustant le coefficient de liquidation de leur retraite.

À court terme, Jacques Bichot préconise de remplacer la notion d'âge légal de la retraite par celle d'âge « pivot »³, plus souple et qui permet d'appliquer le principe de la « neutralité actuarielle ». Les Américains l'appellent le *Full Retirement Age* et sous Ronald Reagan, en 1982, une loi a prévu de le relever progressivement de 65 à 67 ans. Tout au moins, en France, la notion d'âge légal pourrait-elle être

³ L'âge « pour lequel le coefficient actuariel applicable lors de la liquidation est égal à 1 » in « Retraites. Le dictionnaire de la réforme » (Paris, L'Harmattan, avril 2010), p. 15.

remplacée par celle d'une « plage » légale, par exemple entre 55 et 75 ans.

Si l'on conserve un régime par annuités, la variable de commande devrait donc être, non pas le taux et la durée des cotisations, mais celui des pensions versées à partir de l'âge pivot. Le taux serait « plein » à l'âge pivot, une décote dépendant uniquement de l'âge serait appliquée au-dessous de cet âge et une surcote analogue au-dessus. Le taux plein cesserait d'être fixe ; il constituerait une variable de commande équivalente, à la valeur de service du point dans un régime par points.

Jacques Bichot encourage aussi les pouvoirs publics à débrider le « coefficient de proratisation »⁴ – qui est actuellement égal à 1 si l'assuré a cotisé plus longtemps que la durée requise pour obtenir le taux plein – afin de ne pas décourager les carrières longues.

Enfin, il est grand temps de lancer des études d'impact et de faisabilité pour préparer la réforme de long terme. Cette réforme sera longue à mettre en place car, une fois les principes inscrits dans une loi cadre, il faudra préparer les hommes, les structures et les outils (notamment informatiques). Une fois la préparation achevée, Jacques Bichot est partisan d'une mutation radicale et non progressive des divers régimes en un régime unique par points, un « big-bang »⁵, qu'il estime moins onéreux et plus efficace pour une réforme en profondeur.

Tous les droits antérieurement gagnés pourront être convertis en points du nouveau régime tandis que l'éventuelle

⁴ Valeur du rapport N (nombre de trimestres d'assurance) sur D (durée de référence, soit nombre de trimestres requis pour obtenir le taux plein avant 65 ans), *ibidem*, pp. 62-63.

⁵ « Réforme dans laquelle les droits engrangés antérieurement au jour J sont convertis en points du nouveau système, de façon à ce qu'il n'existe plus, dès le jour J + 1, qu'un seul régime à gérer. », *ibidem*, p. 121.

mise en place de fonds de pensions fera l'objet de négociations entre employeurs et salariés.

La gestion du nouveau système pourrait être confiée aux partenaires sociaux au sens large (syndicats, patronat, organismes représentatifs des travailleurs indépendants, associations familiales, associations de retraités) et pouvoirs publics). Il serait mieux géré si les rôles de gestionnaire et de législateur n'étaient pas étroitement liés, comme c'est le cas aujourd'hui dans le fonctionnement de la CNAV⁶, dont le directeur est nommé par décret. Selon Jacques Bichot, une fusion des divers régimes de retraite actuels pourrait occasionner des économies de frais de gestion de l'ordre de 3 milliards d'€ par an.

Ce système par points serait à la fois plus clair et plus juste puisqu'il simplifierait l'attribution des droits familiaux à pension, notamment les majorations de pension pour famille nombreuse et les pensions de réversion.

Les ménages pourraient se voir attribuer des points par année d'éducation d'un enfant, la valeur de ces points n'étant pas liée au montant de leur pension. Cela permettrait d'en finir avec « les effets Matthieu », qui reviennent à favoriser ceux qui le sont déjà et à donner moins à ceux qui ont déjà peu. On peut même imaginer que les impôts et cotisations profitant aux enfants donnent droit à des points, au nom d'une « contribution jeunesse ».

Les couples qui le souhaitent pourraient également intégrer les points acquis durant leur mariage dans la communauté des acquêts du mariage, ce qui supprimerait bien des difficultés en cas de divorce et simplifierait la réversion en cas de décès de l'un des deux assurés.

En définitive, une solidarité intelligente et effective impliquerait que, d'une part, nos droits à pensions soient comptabilisés de manière impartiale sous forme de points, d'autre part, que l'ensemble des revenus de remplacement – les indemnités chômage, invalidité, maladie... – soient soumis, au paiement d'une « contribution jeunesse » donnant lieu à l'attribution de points. On pourrait ainsi mesurer le coût de la solidarité nationale et maîtriser les ressources des organismes et caisses d'allocations.

⁶ Caisse nationale d'assurance vieillesse, qui gère les retraites des salariés du privé (pour ce qui est de leur régime de base).

Extraits des débats

REMARQUE

Dans un système de retraite par points, le fait de pouvoir ajuster la valeur du point aux cotisations reçues est certes confortable pour les pouvoirs publics, mais facteur d'incertitude pour les pensionnés quant à leurs revenus.

RÉPONSE

En effet, la valeur du point ne sera pas garantie, mais l'on distinguera les « points d'accumulation », dont la valeur ne sera pas garantie et qui pourront servir à une première liquidation avant un âge donné, et les « points de répartition » dont la valeur, à partir de cet âge, sera constante.

QUESTION

Pourriez-vous, à titre de comparaison, présenter les systèmes de retraite d'autres pays que la France ?

RÉPONSE

Je peux vous présenter les systèmes de retraite de quatre pays – l'Allemagne, la Suède, l'Italie et le Chili – que j'ai analysés dans le cadre d'une étude publiée en mai 2009 par l'Institut Montaigne⁷.

L'Allemagne applique un système par points, un point correspondant à une année de cotisation au salaire moyen. En jouant à la fois sur deux variables de commande, le « coefficient de transformation des points en rente », et l'âge pivot, qui remonte de 65 à 67 ans, elle a su limiter l'augmentation des cotisations et maîtriser les versements en dépit d'une très forte dénatalité.

La Suède est désormais considérée comme une référence en matière de réforme structurelle des retraites. Elle a opéré son « big-bang » entre 1994 et 2001, du vote de la loi cadre à la mise en place effective

⁷ « Réforme des retraites : vers un big-bang ? » <http://www.institutmontaigne.org/reforme-des-retraites--vers-un-big-bang--3064.html>

du nouveau système par points. La transition a été facilitée par le fait que le système antérieur n'était composé que de deux régimes, une pension de base universelle et un régime complémentaire proposant déjà presque une retraite à la carte avec neutralité actuarielle. Les points suédois, appelés « couronnes notionnelles », sont beaucoup moins élevés que les points allemands puisqu'une couronne notionnelle équivaut à l'unité monétaire nationale, la couronne. Cette homonymie est cependant maladroite car elle laisse croire que le compte notionnel équivaut à un compte d'épargne, ce qui n'est pas le cas.

L'Italie a engagé en 1995 une réforme de même nature que la Suède, mais elle n'a appliqué le nouveau régime unique par points qu'aux nouveaux entrants sur le marché du travail, ce qui l'oblige encore à gérer, jusque dans les années 2035-2040, un système composite, plus coûteux et facteur de tensions sociales.

Le Chili est connu pour avoir brutalement, en 1980, supprimé ses multiples régimes par répartition et instauré un régime par capitalisation. Cette transition a bénéficié d'un contexte favorable : privatisation des mines nationales, taux d'intérêt réels à plus de 8 %, excédents de la balance des paiements... Aujourd'hui, son économie étant davantage fondée sur l'industrie légère et les services, des investissements à l'étranger et une balance des paiements excédentaire sont nécessaires pour alimenter les fonds de pension, ce qui n'est pas garanti à long terme.

QUESTION

La France applique déjà partiellement un système par points, avec l'AGIRC ARRCO⁸, pour les salariés du régime

⁸ Association générale des institutions de retraite des cadres et Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés.

général. Ce système ne pourrait-il pas servir de base à la réforme ?

RÉPONSE

En effet, l'AGIRC ARRCO contribue à familiariser les Français avec le système par points.

REMARQUE

La réforme ne se heurte pas à un problème d'ordre pédagogique, comme ont tendance à le croire les politiques, mais à des difficultés techniques : il s'agit de convertir dans un nouveau système les droits à la retraite de 25 millions de travailleurs polypensionnés, ce qui est bien plus complexe que de fusionner deux régimes, comme l'a fait la Suède.

RÉPONSE

Les difficultés sont évidentes, mais la France d'aujourd'hui devrait être capable de réaliser une unification de quelques dizaines de régimes comme l'ARRCO a su le faire à la fin des années 1990.

QUESTION

La variable de commande ne devrait-elle pas être l'âge pivot plutôt que le taux et la durée des cotisations, dans la mesure où la démographie évolue de manière relativement lente et prévisible ?

RÉPONSE

La démographie est certes prévisible, mais pas prise en compte par les politiques pour autant : on a observé une baisse du taux de fécondité à partir de 1964 et du rapport entre cotisants et pensionnés à partir de 1974, pourtant, en 1981 a été instauré un âge légal de la retraite à 60 ans.

QUESTION

Puisque l'on dispose effectivement de projections démographiques à 20 ou 30 ans, comme c'était le cas déjà dans les années 1970, pourquoi ne pas commencer sans plus attendre la transition de notre système de retraites, au lieu de perdre un temps précieux à parler de la réforme sans

la faire ? Le « big-bang », s'il apparaît idéal, est peut-être trop ambitieux et risque de ne jamais se produire, ou trop tard.

RÉPONSE

La France pourrait réaliser immédiatement une mini réforme structurelle sans passage au régime unique. Cela faciliterait ultérieurement le « big-bang » avec passage à un système unique par points. Le « big-bang » est le seul moyen de réformer le régime des fonctionnaires et les régimes spéciaux, qui représentent actuellement environ la moitié du déficit des retraites.

Lucie de Villepin