

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

« L'évolution du débat capitalisation versus répartition »

COMPTE RENDU
DE LA TABLE RONDE DU 29 JUIN 2010

François Charpentier, qui a collaboré à la création du quotidien économique La Tribune (en 1984), ancien rédacteur en chef des lettres Gestion sociale et Protection sociale informations éditées par le groupe Liaisons sociales, est actuellement rédacteur en chef d'un nouveau département Protection sociale au sein de l'agence de presse spécialisée AEF. Il écrit depuis les années 1980 sur les questions de protection sociale, et notamment sur le problème des retraites. Il a plusieurs fois revu et augmenté son ouvrage Retraites et fonds de pension (Paris, Economica, troisième édition en 1997), fait paraître en 2000 une Encyclopédie de la protection sociale (Paris, Economica, 2000) et publié récemment Les Retraites en France et dans le monde » (Paris, Economica 2009) ainsi que, dans le numéro 365 (juillet-août) de la revue Futuribles consacré aux enjeux du vieillissement démographique, un article intitulé « Retraites : répartition ou capitalisation ? La crise financière et économique renouvelle le débat. »

Le débat « capitalisation vs répartition » est actuellement occulté en France, comme si les pouvoirs publics estimaient la mixité de ces deux systèmes – qui, pourtant, est appliquée dans plusieurs pays du monde – inconcevable en France. À ce propos, François Charpentier a évoqué l'anecdote curieuse de Guillaume Sarkozy, frère du Président Nicolas qui, à la tête du groupe paritaire de retraite et de prévoyance Malakoff Médéric, projette de constituer une filiale commune avec la CNP (Caisse nationale de Prévoyance) pour créer un produit d'épargne retraite.

François Charpentier a tenu à rappeler l'histoire de ce débat, qui remonte, en France, au début du XX^e siècle. Il a montré comment les pouvoirs publics français

s'étaient efforcés, depuis les années 1980, de sauvegarder un modèle par répartition dominant, en dépit de conditions démographiques et économiques dégradées, leur méfiance envers la capitalisation s'étant accentuée depuis la crise des fonds de pension anglo-saxons et notamment américains à partir des années 2000. L'examen de la réforme en gestation en France et des diverses formules envisagées l'a amené à évoquer l'exemple de l'Allemagne, régime « bismarckien » fondateur dans lequel a été introduit, en 2001, un système d'épargne retraite individuelle.

Les systèmes de retraite font débat, en France, depuis la fin du XIX^e siècle. Alors que des régimes spéciaux pour les

militaires et les agents de l'État sont mis en place à partir de la fin du XVII^e siècle, les ouvriers et paysans, salariés de la sphère privée, attendent la loi sur les retraites ouvrières et paysannes de 1910, débattue pendant 30 ans, pour bénéficier d'une retraite obligatoire à 65 ans. Ces premières retraites, octroyées par le pouvoir bourgeois, suscitent de multiples oppositions, à la fois de la part du patronat et des paysans, et même de la part de la CGT (Confédération générale du travail, alors unique syndicat), qui fustige la « retraite des morts » (l'âge légal de la retraite correspondant à peu près à l'espérance de vie de ces classes sociales à l'époque). Ce régime qui restera embryonnaire est cependant balayé par la Première Guerre mondiale.

La faillite des systèmes de capitalisation, avant la Seconde Guerre mondiale, encourage le choix d'un système par répartition. Le Conseil national de la résistance (CNR) invente en 1942 le concept de « sécurité sociale », inspiré à la fois du modèle bismarckien¹, fondé sur l'assurance et dont le financement est assuré par les cotisations sur salaires, et du modèle beveridgien², fondé sur l'assistance et dont le financement est assuré par l'impôt. Alors que la Sécurité sociale se voulait une couverture unique et universelle, les régimes spéciaux sont maintenus, tandis que d'autres régimes de base et des régimes complémentaires apparaissent. En 1947, les cadres qui bénéficiaient avant-guerre de régimes spécifiques au sein de leur entreprise ou de

¹Du nom de Bismarck, chancelier allemand qui crée en 1889 le premier système obligatoire de retraites, financé à la fois par des cotisations ouvrières et patronales et par une subvention de l'État, pour une retraite à 70 ans. Ce régime est appliqué avant la Première Guerre mondiale aux départements d'Alsace et de Lorraine occupés par l'Allemagne.

² Lord Beveridge, auteur du rapport au Parlement « *on Social Insurance and Allied Services* » qui, en 1942, fournit les bases de réflexion du *Welfare State*, instauré par le gouvernement travailliste d'après-guerre.

leur branche professionnelle obtiennent que ces régimes soient regroupés dans un régime complémentaire à l'assurance vieillesse, l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC). Pour les non cadres est constituée en 1961 l'Association des régimes de retraite complémentaires (ARRCO). L'AGIRC et l'ARRCO deviennent obligatoires en 1972.

Pendant les Trente Glorieuses, les conditions à la fois démographiques et économiques sont favorables à l'instauration de ces régimes de retraite. Cependant, dès 1979, date du second choc pétrolier, et avec l'apparition du chômage de masse, certains esprits éclairés entrevoient l'éventualité de problèmes de financement.

En décembre 1987, Philippe Seguin décide d'indexer les pensions de retraite sur les prix à la consommation, et non plus sur les salaires, ce qui entraîne une moindre croissance du taux de remplacement. En 1991, Le Livre blanc sur les retraites, coordonné par le Commissariat général au Plan et préfacé par Michel Rocard, propose déjà des mesures pour faire face aux effets du vieillissement démographique, mais reste toujours dans une logique de répartition.

Le Livre blanc est suivi par plusieurs réformes : celle d'Édouard Balladur, en 1993, qui porte sur l'assurance vieillesse (durée de cotisation portée de 37,5 années à 40 sur dix ans, élargissement de la base de calcul des 10 aux 25 meilleures années), le projet d'Alain Juppé, en 1995, de réformer le régime spécial des cheminots, finalement abandonné mais concrétisé par François Fillon en 2003.

En 2000, Lionel Jospin crée le Conseil d'orientation des retraites (COR), structure associant des parlementaires, représentants des partenaires sociaux, experts et représentants de l'État qui remet chaque année un rapport au Premier ministre. Il

crée l'année suivante un Fonds de réserve pour les retraites (FFR), fonds d'investissement destiné à assurer, avec une partie du produit des privatisations, la pérennité du système par répartition. Cette réserve (34,5 milliards d'euros en juin 2010), cependant, rencontre des difficultés de financement et sa feuille de route n'est pas claire. En raison de placements à risques, il avait perdu un quart de sa valeur en 2009 et la question se pose d'affecter ses avoirs à la Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale (CADES) créée par Alain Juppé en 1996 pour isoler les déficits cumulés de la sécurité sociale et étaler dans le temps leur remboursement.

Parallèlement à ces mesures visant à consolider le système par répartition, obligatoire, des régimes facultatifs d'épargne retraite se mettent en place à partir des années 1990, notamment pour les travailleurs indépendants, les élus locaux, les exploitants agricoles, parfois via des produits d'épargne salariale. La loi « Initiative et entreprise individuelle » de 1994, dite « Loi Madelin », permet ainsi aux travailleurs indépendants de se constituer un complément de retraite grâce à une déduction fiscale sur les cotisations versées. En 2003, la réforme des régimes de retraite impulsée par François Fillon porte également sur l'épargne retraite, avec la création de nouveaux produits, en particulier un contrat individuel, le Plan d'épargne retraite populaire (PERP) et un contrat collectif d'entreprise, le Plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO). Le débat « capitalisation vs répartition » se ranime à partir des années 1990, mais, suite à la crise, il tourne court.

Aujourd'hui, les produits de la retraite en capitalisation, tous confondus, représentent à peine 10 milliards d'euros, à comparer aux 275 milliards d'euros versés dans le cadre de la répartition. C'est dire si l'on pourrait, sans menacer le système par répartition, inventer des modes de capitalisation plus « intelligents ».

Si la capitalisation fait l'objet d'une telle méfiance en France, c'est en partie parce que, dans les pays qui la pratiquaient massivement (États-Unis, Royaume-Uni Pays-Bas), elle a été durement frappée par des crises financières à répétition et est aujourd'hui en régression.

Aux États-Unis, les fonds de pension (régimes d'entreprises) compensent, pour 40 % des citoyens, un régime public par répartition³ universel, redistributif, mais peu généreux, qui ne verse que l'équivalent de 24 % à 45 % du salaire moyen calculé sur les 35 meilleures années. Les Américains comptent aussi, pour compléter leur retraite, sur leur épargne individuelle ainsi que, pour les plus modestes d'entre eux, sur les revenus tirés d'un *job* d'appoint.

La crédibilité des fonds de pension a été mise à mal, au début des années 2000, par les scandales financiers et faillites retentissantes de grosses entreprises telles qu'Enron et WorldCom – qui ont privé d'emploi, d'épargne retraite et de régime maladie des milliers de salariés et d'épargnants – et, dans leur continuité, par la crise actuelle issue de l'affaire des *subprimes*. Mais la plus grande menace aux États-Unis tient au sous-provisionnement des fonds de pension publics (la presse anglo-saxonne l'évalue entre 1000 et 2000 milliards de dollars) eux aussi victimes de la crise financière et fragilisés par les investissements hasardeux. S'ajoute à cela une grande incertitude en 2011 quand arrive à l'âge de la retraite (65 ans) la génération du *baby-boom*. Avec quelles conséquences sur le marché des actions et sur la croissance économique quand les Américains passeront de la phase de constitution à celle de restitution de leur épargne retraite ?

³ Ce régime, le « *Old age Survivors and Disability Insurance* » (OASDI), a été mis en place par Roosevelt en 1935, dans le cadre du *New Deal*.

La capitalisation et l'épargne retraite sont totalement absentes du débat sur la réforme des retraites menée par le gouvernement Fillon, qui ne communique que sur les éventuels aménagements des régimes en répartition (allongement de la durée de cotisation, relèvement de l'âge de la retraite, révision de la règle des six derniers mois dans la fonction publique). Pourtant plusieurs indices, en particulier une lettre de mission de Christine Lagarde à l'Inspection générale des finances (IGF) en date du 23 septembre 2009, citée par l'AEF⁴, laissent penser que le ministère des Finances souhaite faire suivre la réforme d'un train de dispositions supplémentaires sur l'épargne retraite, comme cela a été le cas en 2003. Il s'agirait vraisemblablement de remettre à plat les dispositifs d'épargne salariale et d'épargne retraite, et notamment de réviser le PERP, qui a été un échec.

Parallèlement, le COR a été chargé par les parlementaires d'avancer des propositions de réforme « systémique » et d'évaluer « les modalités techniques de remplacement des régimes de base actuels par un régime en points ou en comptes notionnels », sur le modèle suédois⁵. François Charpentier est cependant réservé quant à la transposition de ce modèle à la France, la situation en Suède avant la réforme étant tout à fait différente de celle de la France. Son modèle social était plus unifié (un seul syndicat – contre 5 en France, un seul régime de retraite) – et bénéficiait d'une réserve confortable, correspondant à 5 années de prestations. Il fait remarquer, en outre, que le système de

⁴ Dépêche AEF du 11 février 2010, par Emmanuel Cogos, directeur adjoint du développement. www.aef.info

⁵ Septième rapport du Conseil d'orientation des retraites (janvier 2010) *Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques*. (Les comptes notionnels sont des sortes de points, capital virtuel de droits, mais dont la valeur varie en fonction de l'espérance de vie de l'assuré et de son âge au moment de la liquidation.) <http://www.cor-retraites.fr/article363.html>

comptes notionnels, pour être « financièrement soutenable », substituée à une solidarité intergénérationnelle, une solidarité « intragénérationnelle » : « le montant de la pension [étant] fixé au moment de la liquidation, en appliquant un coefficient démographique calculé en fonction des caractéristiques [...] de cette génération qui part à la retraite »⁶, il est fonction, pour une génération donnée, de la conjoncture économique. Résultat, il a fallu baisser de 4 % les pensions pour la génération partant en retraite en 2009. Cette injustice a été corrigée par une majoration de l'aide au logement et des allègements fiscaux, que François Charpentier qualifie de « bricolage ».

Le modèle de l'Allemagne, premier pays à bénéficier d'un régime bismarckien, lui semble autrement exemplaire et plus facilement transposable à la France : le régime de base par répartition, qui fournit plus de 60 % des pensions, a été considérablement réformé depuis 1992 et transformé en un régime par points, pour faire face à une très forte dénatalité. L'Allemagne a surtout introduit, en 2001, un système d'épargne retraite individuelle, massivement aidé par l'État. En contrepartie, l'Etat a diminué ses aides fiscales aux régimes d'entreprises, en perte de vitesse. Ce nouveau dispositif d'épargne individuelle connaît un grand succès depuis 2005 : fin 2008, le nombre de contrats souscrits s'élevait à 12 millions.

Peut-on imaginer, en France, de remplacer des outils de défiscalisation tels que Préfon pour les fonctionnaires, le PERP pour les salariés du privé et le « contrat Madelin » pour les professions libérales, par un dispositif comparable aux « plans Riestert⁷ » allemands ?

⁶ CHARPENTIER François, « Retraites : répartition ou capitalisation ? » in revue *Futuribles* n° 365, p. 45.

⁷ Nom du ministre allemand du Travail et des Affaires sociales qui a impulsé la réforme de 2001.

Au-delà de la réforme de 2010 et de cette proposition délibérément provocante, trois défis restent sans réponse, concernant trois catégories de population :

Les jeunes générations : comment les convaincre de continuer à cotiser pour une retraite dont ils ne sont pas sûrs de bénéficier un jour ?

Les femmes, notamment célibataires : comment leur assurer une pension décente alors que pour des salaires inférieurs et des

carrières plus courtes, elles ont une espérance de vie supérieure de cinq ans à celle des hommes ?

Les personnes très âgées en situation de dépendance : comment financer cette dépendance ? Par la CSG (Contribution sociale généralisée) ? Par une contribution des plus âgés ? La question est sur la table.

Extraits des débats

QUESTION

Le taux d'emploi en France fluctue depuis les années 1970 autour de 60 %. La gestion des retraites n'est-elle pas caractéristique du choix du sous-emploi, notamment du sous-emploi des *seniors*, qu'ont fait aussi bien la gauche que la droite françaises ?

RÉPONSE

Il est vrai que la France est l'un des pays les plus mal placés en termes d'emploi des *seniors* (55-64 ans) : leur taux d'emploi est inférieur à 40 %, alors que l'Union européenne avait fixé à Lisbonne en 2000 un objectif de 50 % pour 2010.

Cette faible activité des *seniors* est liée, en grande partie, au nombre très élevé de préretraites. Apparues à la fin des années 1970 pour restructurer l'industrie sidérurgique en Lorraine et dans le Nord, elles ont ensuite été utilisées pour faire face aux difficultés d'autres secteurs économiques : la construction navale, l'automobile, la presse... Jusqu'à devenir un véritable outil de gestion des effectifs.

REMARQUE

Quand les conditions démographiques sont défavorables, pour fonctionner correctement, un système par répartition exige le prélèvement d'un impôt considérable, tandis qu'un système par capitalisation exige l'accumulation d'un capital considérable.

Dans ces conditions, la mixité des deux systèmes n'est-elle pas indispensable ?

QUESTION

Les fonds de pension, soucieux de rentabilité immédiate, et les avantages donnés à l'assurance vie ont contribué au développement du court termisme, néfaste à un développement économique durable. Ils sont facteurs d'inégalités.

RÉPONSE

En effet, les fonds de pension sont facteurs d'inégalités : entre petites et grandes entreprises, hommes et femmes. Mais il existe plusieurs types de fonds de pension, privés et publics, certains ressemblant à des régimes spéciaux. On peut citer en France un fonds de pension réellement équitable et durable, le régime de Retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP), régime par points et dont les placements sont faits en Investissements socialement responsables (ISR).

QUESTION

La mise en place des préretraites en Lorraine en 1979 était certes un choix de court terme. N'est-on cependant pas contraint parfois par les circonstances de privilégier le court terme ?

RÉPONSE

En effet, le développement de la protection sociale est parfois le seul moyen d'éviter

l'explosion sociale, qui risquerait de freiner la croissance économique. La Chine, qui étend aujourd'hui son système de couverture vieillesse, alors même que ce système ne sera peut-être pas soutenable à long terme, en est un exemple. Les pouvoirs publics sont contraints de répondre à l'évolution de la société, de plus en plus urbaine et de moins en moins solidaire et au déséquilibre démographique créé par la politique de l'enfant unique.

QUESTION

La réforme de l'assurance maladie défendue par Barack Obama et adoptée cette année par le Congrès américain risque-t-elle d'avoir un impact négatif sur la compétitivité des États-Unis ?

RÉPONSE

Cette loi pourrait au contraire avoir un impact positif car elle vise à encadrer les pratiques malhonnêtes de certains assureurs privés et pourrait en conséquence générer un surplus d'activité « moralisée ».

Lucie de Villepin