

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 18 octobre 2018 à 9h30
« Pilotage du système de retraite »

Document n° 4
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Quelle réforme du système de retraite ? les grands enjeux

*Antoine Bozio, Simon Rabaté, Audrey Rain et Maxime Tô
Note Institut des Politiques Publiques n°31 –avril 2018*

Les notes de l'IPP

n°31

Avril 2018

Antoine Bozio
Simon Rabaté
Audrey Rain
et Maxime Tô

www.ipp.eu



QUELLE RÉFORME DU SYSTÈME DE RETRAITE ? LES GRANDS ENJEUX

Résumé

La réforme des retraites annoncée par M. Emmanuel Macron pendant la campagne présidentielle repose sur un certain nombre de principes généraux, souvent résumés par l'engagement « chaque euro cotisé donne les mêmes droits ». Les détails de la réforme n'étant pas encore connus, cette note vise à contribuer au débat public en présentant les principes fondamentaux d'un système en répartition bien conçu, quel que soit le système cible retenu, et à souligner les points d'arbitrages à trancher par le débat démocratique. Nous mettons ainsi en évidence les avantages à revaloriser les droits à la retraite avec la croissance des salaires, et à poser des règles transparentes d'évolution des taux de liquidation en fonction des conditions démographiques du pays. Les arbitrages à trancher sont néanmoins importants : quel taux de cotisation global choisir ? quelle convergence entre les taux de cotisation des différents régimes ? quelle vitesse à la transition au nouveau système ? comment améliorer les mécanismes de solidarité ? ou encore quelle gouvernance mettre en place ? ■

- Le débat sur le choix du système de retraite idéal ne se résume pas à l'opposition entre systèmes en annuités, comptes notionnels ou en points, mais devrait reposer sur des principes généraux de fonctionnement.
- La revalorisation des droits acquis au cours de la carrière en fonction de la croissance des salaires est la seule option permettant de garantir que chaque euro cotisé donne le même droit quel que soit le moment où il a été cotisé.
- A taux de cotisation donné, l'équilibre financier du système nécessite également d'ajuster le taux de liquidation des pensions sur les conditions démographiques, dont en particulier l'espérance de vie moyenne par génération.
- Les dispositifs de solidarité peuvent être conçus de manière à reproduire la redistribution du système actuel, voire à l'améliorer.

La réforme du système de retraite français proposée par M. Emmanuel Macron pendant la campagne présidentielle vise à refonder le système actuel pour aboutir à «un système universel, juste, transparent et fiable» avec pour objectif de «rétablir la confiance». Le président de la République a confirmé cette vision lors d'un discours à la Cour des comptes, rejetant l'approche de réformes paramétriques à répétition, et appelant de ses vœux une réforme structurelle s'appuyant sur le slogan de campagne : «pour chaque euro cotisé, les mêmes droits pour tous». Le gouvernement a confirmé ces objectifs en nommant M. Jean-Paul Delevoye, haut-commissaire à la réforme des retraites, avec pour mission de préparer, avec l'appui des administrations, la mise en place de cette réforme ambitieuse.

Si les principes ont été clairement énoncés, le contenu exact de la réforme n'est pas encore connu. Nous présentons dans cette Note IPP les grands enjeux de cette réforme et les arbitrages qui devront être discutés et tranchés par le débat public.

LE CONSTAT SUR LE SYSTÈME DE RETRAITE ACTUEL

Le système de retraite français offre des taux de remplacement élevés en comparaison internationale, se traduisant par un niveau de prélèvement important. Les réformes passées ont permis de réduire significativement les déséquilibres financiers anticipés, induits par le vieillissement de la population (COR, 2016). Pour autant, il existe encore dans le système actuel des dysfonctionnements importants.

Illisibilité, complexité et soupçon d'injustice

Le système de retraite français est composé d'une multitude de régimes obligatoires, fonctionnant presque tous en répartition, mais avec des règles de calcul des pensions différentes : les 25 meilleures années pour le régime de base du privé, les six derniers mois pour le traitement des fonctionnaires, l'ensemble de la carrière pour les régimes complémentaires du privé, etc. **Ces règles disparates contribuent à l'illisibilité des droits** : seulement 28 % des actifs savent combien ils cotisent et 18 % combien ils percevront en pension de retraite (Soulat, 2017). Cela peut également susciter un sentiment d'injustice, où certains assurés ont l'impression de devoir cotiser plus que d'autres pour le même montant de pension. Pour autant, les taux de remplacement effectifs à la retraite sont plus proches que ce que les différences de règles peuvent laisser croire (Aubert et Plouhinec, 2017).

Un équilibre financier incertain

À chaque réforme du système de retraite, le gouvernement en place a annoncé que ce serait la dernière réforme, et à chaque fois, une nouvelle réforme a suivi, à un rythme de plus en plus rapproché : 1993, 2003, 2010, 2014. L'ensemble des «leviers» d'équilibrage ont été mobilisés : hausse des prélèvements, hausse de l'âge de départ en retraite, et baisse du niveau de pension. Ces réformes ont limité la hausse des dépenses de retraites découlant du vieillissement démographique, mais l'équilibre

de long-terme obtenu demeure dangereusement dépendant des évolutions démographiques (baisse de la natalité, allongement de l'espérance de vie) et de la croissance économique. Il est en effet nécessaire d'obtenir une croissance d'au moins 1,3% pour espérer un équilibre en 2050 et tout écart à cette cible donnera lieu à soit de forts déficits, soit une baisse très forte des taux de remplacement. Les causes de cette dépendance à la croissance sont maintenant bien connues (Blanchet, 2013 ; Marino, 2014) : avec l'indexation prix des salaires portés aux comptes, les taux de remplacement à la liquidation sont d'autant plus bas que la croissance des salaires est forte, car les droits accumulés augmentent moins vite que les salaires. Le même mécanisme joue avec l'indexation des pensions liquidées sur les prix : plus la croissance des salaires est importante, plus le niveau relatif des pensions diminue. **Aujourd'hui l'équilibre financier du système ne peut être atteint que par hasard, si la croissance est suffisamment élevée pour compenser exactement la hausse des dépenses liées au vieillissement de la population.** Si ce n'est pas le cas, d'autres réformes sont nécessaires : l'équilibre du système de retraite n'est jamais vraiment garanti.

Des mécanismes redistributifs déficients

Le système de retraite français est globalement redistributif, c'est-à-dire qu'il réduit les inégalités salariales constatées sur l'ensemble du cycle de vie. Cette redistribution n'est pas effectuée par le cœur du système – la formule de calcul des pensions – mais par des dispositifs dits non-contributifs qui offrent des droits aux assurés en cas d'accidents de carrière (chômage, maladie, etc.) ou par des minima de pension (minimum contributif, minimum vieillesse, etc.). À l'inverse, les études sur la redistribution montrent que le cœur du système a un caractère anti-redistributif : par exemple, avec la règle des 25 meilleures années et l'indexation prix des salaires de référence, ce sont les salariés qui ont les carrières les plus ascendantes qui reçoivent une meilleure pension relativement à leur cotisation, et à l'inverse les salariés aux fins de carrière difficiles qui sont pénalisés (Aubert et Bachelet, 2012). Il serait donc possible d'obtenir un système plus solidaire à coût constant, si les dispositifs de solidarité n'avaient pas à compenser un cœur antiredistributif.

Ces trois diagnostics font l'objet d'un large consensus, et ont été bien documentés par les travaux du COR depuis une dizaine d'année. Ce qui fait débat, c'est la façon d'y remédier. D'aucuns pensent qu'il est possible d'assurer la pérennité du système sans modifier l'architecture et les formules de calcul (voie de réforme paramétrique), quand d'autres pensent qu'il est nécessaire de revoir l'ensemble des modes de calcul (voie de réforme structurelle). S'il est tout à fait exact de dire qu'il est possible de mettre en place des réformes paramétriques pour résoudre certains défauts mentionnés ci-dessus, l'importance de la lisibilité des règles et du sentiment d'égalité plaident pour une réforme globale qui puisse rendre visibles des règles communes pour tous, comme souhaité par une grande majorité de Français (Masson et Solard, 2017).

QUEL SYSTÈME DE RETRAITE CIBLE ?

Le débat sur une réforme structurelle a déjà été abordé il y a une dizaine d'années avec les propositions d'une réforme suivant les lignes des comptes notionnels à la suédoise (Bozio et Piketty, 2008), ou d'un système à points (Bichot, 2009), et discutées dans un rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR, 2010). Néanmoins, l'opposition entre différents systèmes cibles est en grande partie artificielle. Elle ne rend pas bien compte des grands principes qui devraient régir tout système de retraite financé en répartition, et des arbitrages spécifiques qui doivent être tranchés quel que soit le système choisi. Avant de discuter ces principes, nous revenons sur ceux annoncés lors de la campagne présidentielle.

Les principes de la réforme annoncée

Une grande partie des principes de la réforme annoncée par le président de la République tient dans l'engagement de campagne suivant : « Nous créerons un système universel de retraites où un euro cotisé donne les mêmes droits, quel que soit le moment où il a été versé, quel que soit le statut de celui qui a cotisé ». Cette phrase implique deux conséquences importantes : (i) l'unification des règles de calcul des pensions, avec les mêmes rendements pour les droits contributifs, (ii) l'unification des dispositifs de solidarité et leur séparation stricte avec la partie contributive.

L'unification de la formule de calcul des droits à la retraite est la proposition principale de cette réforme, mais elle n'implique pas forcément la fusion de tous les régimes, ni l'unification des taux de cotisation. Les raisons actuelles de divergences des rendements de l'effort contributif tiennent en premier lieu à des situations démographiques différentes mal compensées entre régimes, et à des droits spécifiques non financés par un effort contributif plus élevé.

Le second principe, la séparation stricte entre contributif et non-contributif, ne fait pas forcément consensus. Il est parfois opposé à ce principe qu'il existerait un danger à rendre transparent la redistribution : la transparence sur la redistribution réduirait le soutien pour celle-ci. Outre que cette critique est de nature anti-démocratique (les responsables politiques mettent en place de la redistribution non transparente, qui ne serait pas acceptée par une majorité qui préférerait une redistribution moindre), elle est par ailleurs peu étayée, les travaux de sciences politiques suggérant plutôt une corrélation négative entre ciblage de la redistribution sur les bas revenus et soutien politique aux politiques sociales (Korpi et Palme, 1998), mais aucun effet positif de l'absence de transparence.

Au-delà de ces deux principes, d'autres caractéristiques essentielles du mode de calcul des pensions découlent du principe d'une cotisation donnant les mêmes droits quel que soit le moment où elle a été versée. Cela implique, i) que l'ensemble de la carrière soit pris en compte de manière équivalente dans le calcul des droits à la retraite; ii) que les droits accumulés, quelle que soit leur forme (points, euros, salaires portés au compte), doivent être revalorisés au cours de la carrière sur la base du taux de croissance des salaires. Dans le cas

contraire, les droits accumulés en fin de carrière présentent relativement plus que les droits accumulés en début de carrière, et ont donc un impact plus important sur le montant de pension à liquidation.

Soulignons, enfin, que dans l'engagement de campagne du président de la République, l'objectif final de la réforme des retraites est de « stabiliser les règles du jeu, une fois pour toutes », et d'éviter ainsi des réformes à répétition perçues une fois pour toutes comme minant la confiance dans le système. Cela implique des mécanismes permettant de garantir un équilibre financier de long-terme sous la double contrainte démographique et économique, et donc des règles d'ajustement explicites.

Les grands principes d'un système de retraite en répartition bien conçu

Une partie du débat sur le système cible idéal a reposé sur l'opposition entre un système en comptes notionnels et un système en points. Cette opposition est en grande partie un faux débat (cf. encadré 1), et il est préférable d'identifier les principes fondamentaux qui sont constitutifs d'un système de retraite en répartition bien conçu. Nous identifions trois principes qui devraient être retenus, quel que soit le choix du système. Le premier principe est le fait que le mode d'acquisition des droits à la retraite doit permettre de garder la valeur relative des cotisations (ou des salaires) passés, et donc doit revaloriser les cotisations avec la croissance des salaires. Si ce n'est pas le cas, il n'est pas possible de garantir que chaque euro cotisé donne le même droit. Cela crée en outre des redistributions à l'envers, favorisant les carrières ascendantes au détriment des carrières moins dynamiques, et cela contribue à la dépendance à la croissance évoquée ci-dessus.

Principe 1 : revalorisation des droits passés (en euros ou en points) selon la croissance des salaires

Il existe plusieurs manières d'appliquer ce principe. La revalorisation par les salaires moyens garantit le maintien stricto sensu de la valeur relative des cotisations. La revalorisation par la croissance de la masse salariale coïncide avec la première lorsque le nombre de travailleurs est stable. Elle permet cependant d'intégrer certaines évolutions démographiques

ENCADRÉ 1 - SYSTÈMES À POINTS VS. COMPTES NOTIONNELS : UNE OPPOSITION À NUANCER

Le débat entre système en comptes notionnels et système à points est souvent ramené à une comparaison entre le système Suédois d'une part et le système en points de l'Agirc-Arrco d'autre part. Il s'agit cependant de deux cas particuliers, et il existe d'autres formes de système de retraite en points (le système allemand par exemple) qui peuvent différer sensiblement des systèmes en place dans les régimes complémentaires français.

Des systèmes fonctionnant en répartition

Il n'est pas rare d'entendre assimiler la mise en place d'un système en comptes notionnels à la fin du système de retraite par répartition. Cela s'explique par le fait que les droits à la retraite sont libellés en euros, comme dans le cas de l'épargne retraite. Cela peut s'expliquer aussi par le vocabulaire des règles, proche des systèmes en

capitalisation : les cotisations sont inscrites sur un « compte », puis revalorisées annuellement par un « rendement », avant d'être converties en « rente ».

En réalité, les comptes notionnels, comme les systèmes en points, fonctionnent en répartition. C'est-à-dire que les cotisations actuelles servent à financer les droits des retraités actuels, et la contrainte d'équilibre financier est la même quel que soit le système envisagé. L'unité de comptes des droits à la retraite en comptes notionnels est en euros, mais on pourrait facilement exprimer tel système « en points » en posant l'égalité entre un point et un euro.

Un mode de pilotage différent

Dans un système en comptes notionnels, les cotisations sont inscrites sur un compte individuel, libellées en euros, et revalorisées chaque année par un taux de rendement. Ce rendement, à la manière de la revalorisation des salaires portés au compte dans le système actuel, permet aux droits accumulés de suivre la croissance du reste de l'économie. Dans un système en points, les cotisations sont rapportées à une valeur d'achat, donnant un nombre de points validés chaque année. Il n'y a pas de revalorisation explicite de ces points.

La totalité des droits accumulés est ensuite convertie en rente, sur la base d'un coefficient de conversion en comptes notionnels et d'une valeur de service en points. Cette dernière peut être fixée librement, alors que le coefficient de conversion est fixé de manière à égaliser, en moyenne et au niveau d'une génération, la somme des cotisations versées et des pensions perçues. Il dépend donc explicitement de l'espérance de vie et du taux de revalorisation des retraites, qui est déterminé conjointement (cf. encadré 2). Dans les régimes à points français, la valeur de service joue également le rôle de la revalorisation des retraites car le paramètre détermine le montant de retraite de l'ensemble du stock, mais cela n'est pas nécessairement le cas (par exemple pour le système allemand).

Des systèmes proches sous certaines conditions

L'opposition entre comptes notionnels et système en points perd en grande partie son sens si l'on convient que certains principes de fonctionnement (cf. ci-dessous) sont en réalité plus importants pour obtenir un système en répartition bien conçu. Sous ces conditions, un système en points ou en comptes notionnels sont en fait très proches.

Le principe visant à revaloriser les droits passés sur la croissance des salaires (principe 1) se traduit en comptes notionnels via l'application du taux de rendement aux cotisations passées. En points, une indexation de la valeur d'achat et de la valeur de service sur la croissance du salaire moyen permet de retrouver cette propriété. La prise en compte des conditions démographiques (principes 2 et 3) se fait avec le coefficient de conversion en comptes notionnels et avec un « correcteur démographique » dans un système en points qui vient corriger la valeur de service à la liquidation. Un exemple de traduction de ces principes dans un système à points se trouve dans le système allemand et dans le projet de réforme belge.

au système. Aujourd'hui ce principe n'est appliqué ni au régime général (revalorisation des salaires portés aux comptes sur les prix), ni dans les régimes complémentaires (valeur d'achat du point indexée sur les salaires et valeur de service indexée sur les prix).

Le deuxième principe majeur découle du premier. Dans le système actuel, la faible revalorisation des droits passés a été utilisée pour baisser le niveau

des pensions afin de limiter la hausse des dépenses de retraites liée au vieillissement de la population. Restaurer l'indexation sur les salaires nécessite donc un ajustement du coefficient de liquidation pour le rendre compatible aux évolutions démographiques.

Principe 2 : le coefficient de liquidation doit dépendre des évolutions démographiques.

Les évolutions démographiques agissant sur l'équilibre du système de retraite sont de deux ordres : l'augmentation de l'espérance de vie et l'évolution de la fécondité et des migrations. En France, c'est l'espérance de vie et l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby-boom qui expliquent l'augmentation du ratio démographique (c'est-à-dire le ratio entre la population active et la population retraitée) jusqu'en 2030, puis uniquement les évolutions de l'espérance de vie. Pour prendre en compte ces contraintes dans le calcul des retraites, il est nécessaire, à taux de cotisation donné, de faire évoluer le taux de liquidation (le pourcentage de la référence salariale) en fonction des évolutions anticipées de la démographie. Dans un système en comptes notionnels, l'évolution de l'espérance de vie par génération détermine l'évolution du taux de liquidation. Dans un système en points, il est possible d'aller plus loin et de faire évoluer le taux de liquidation en fonction du ratio démographique (comme dans le système allemand ou belge, simulé dans le cas français dans Blanchet, Bozio et Rabaté, 2016). Cela comporte l'avantage de pouvoir gérer instantanément les chocs démographiques — y compris les chocs passés —, mais se traduit potentiellement par des inégalités de traitement entre générations.

Le troisième principe concerne le choix du mode de revalorisation des retraites après la liquidation, qui doit être cohérent avec celui du coefficient de liquidation. Il n'y a aucune raison en particulier à ce que les pensions servies évoluent selon le même rythme que le coefficient de liquidation - contrairement à la valeur de service des systèmes à points actuels des régimes complémentaires qui sert à la fois à la liquidation et à la revalorisation. Par contre, le choix du mode de revalorisation des pensions (selon les prix, les salaires ou une moyenne des deux) détermine la valeur du taux de liquidation. En effet, à taux de cotisation donné, une masse de pension peut être garantie pendant la durée de la retraite, mais la pension perçue à chaque période dépend de l'arbitrage entre le montant de la pension à liquidation et la dynamique de revalorisation (cf. encadré 2). En d'autres termes, pour offrir une pension mieux revalorisée dans le temps, il est nécessaire d'offrir une pension plus faible à la liquidation.

Principe 3 : le mode d'indexation des pensions liquidées et le montant des pensions à la liquidation doivent être déterminés conjointement.

L'équilibre du système de retraites

La conjonction des trois principes énoncés précédemment permet l'édification d'un système proposant l'ensemble des leviers nécessaires à l'équilibre financier de long terme du système des retraites. En fixant l'évolution des droits accumulés sur la croissance des salaires, le

premier principe restaure le lien entre le taux de croissance et le niveau des retraites, ajustant automatiquement le niveau des dépenses aux conditions macroéconomiques. Le second principe permet de faire face aux chocs démographiques, en intégrant les modifications du ratio démographique dans le calcul des pensions. Notons qu'une revalorisation des droits sur la croissance de la masse salariale plutôt que le salaire moyen dans le principe 1 permet également d'incorporer les chocs de fécondité ou de migration. Le troisième et dernier principe permet un contrôle des volumes des retraites versées quelle que soit la règle d'indexation choisie par le législateur.

Il faut toutefois souligner que ces différents mécanismes d'ajustement rapprochent le système de l'équilibre de long terme, mais ne garantissent pas l'équilibre instantané du système (Valdes-Prieto, 2000). Le choix de la règle d'indexation des pensions après liquidation est au cœur des arbitrages concernant la capacité du système à s'équilibrer rapidement ou non. Une indexation des pensions sur la croissance des salaires présente l'avantage de garantir l'équilibre financier sans mécanismes spécifiques d'ajustement. Le problème est que ce choix d'indexation impose des taux de remplacement à la liquidation plus faibles qu'actuellement pour compenser une évolution plus dynamique des pensions pendant la retraite (cf. encadré 2). A l'inverse, l'indexation sur les prix garantit une plus grande stabilité de l'évolution des retraites, mais ne garantit pas forcément l'équilibre financier. En effet, le coefficient de liquidation doit incorporer par anticipation la croissance future des salaires, par définition inconnue.

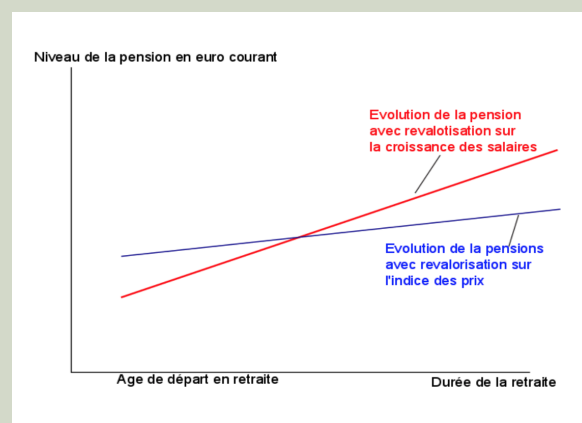
ENCADRÉ 2 - IMPLICATIONS DES RÈGLES DE REVALORISATION DES PENSIONS APRÈS LIQUIDATION

Au cours de leur carrière, les travailleurs accumulent des droits qui sont revalorisés chaque année. Au terme de celle-ci le mode de liquidation transforme les droits accumulés en une pension. Si la valeur totale de cette pension est donnée par le mode de liquidation en vigueur, il faut convenir d'une règle qui transpose cette valeur totale en mensualités que percevra le retraité.

Ces règles définissent la manière dont les retraites sont augmentées chaque année. Elles déterminent également le montant initial des retraites afin de garantir l'égalité entre la valeur totale des droits accumulés au moment de la liquidation et la somme des versements au cours de la retraite. Ainsi, une règle d'indexation à croissance forte sera associée à un niveau de retraite initial faible.

La figure 1 illustre deux règles d'indexation souvent utilisées : l'indexation sur les prix et l'indexation sur les salaires moyens. La croissance des salaires est ici supposée plus élevée que l'évolution des prix (croissance positive), ce qui implique une pente plus élevée pour l'indexation salaires. Mais afin de garantir que la somme des versements sur la durée de la retraite soit la même quelle que soit la règle d'indexation choisie, il est nécessaire de différencier les niveaux initiaux des retraites. Un niveau faible de retraite compense ainsi une croissance rapide dans le cas de l'indexation salaires.

FIGURE 1 - Règles de revalorisation des pensions



Lecture : l'évolution des pensions plus dynamique avec une indexation sur la croissance des salaires que sur l'évolution des prix se traduit par un niveau de pension à la liquidation plus faible.

Le choix entre ces deux modes d'indexation constitue un arbitrage central dans tout système de retraite. Par définition, l'indexation sur les salaires garantit un maintien de niveau de vie des retraités par rapport à celui des travailleurs. Si la croissance des prix est inférieure à celle des salaires, elle implique cependant des retraites plus faibles à la liquidation, ce qui peut constituer un choc de revenu plus important au moment du passage à la retraite. Elle accroît également les inégalités liées à l'espérance de vie : les retraités vivant moins longtemps ne profitent pas de l'augmentation future des retraites, et sont donc lésés par rapport à ceux vivant plus longtemps.

Comment maintenir alors des taux de remplacement à la liquidation similaires à ceux d'aujourd'hui sans pour autant perdre l'objectif d'équilibre de long terme? Les Suédois ont opté pour une règle d'indexation des pensions sur la croissance des salaires moins la croissance anticipée (1,6% dans leur cas), avec une règle de correction si le solde financier de long terme du système dévie de l'équilibre. Le désavantage d'une telle règle est de conduire à des revalorisations des pensions qui peuvent être inférieures au niveau de l'inflation, posant d'évidents problèmes d'acceptation de ce type de règles. **Une autre option pourrait être de garantir une indexation sur les prix avec une anticipation pessimiste de la croissance future,** et de proposer une indexation plus dynamique que les prix si, et seulement si, la croissance effective est bien supérieure à celle anticipée. Cela aurait pour avantage d'afficher une garantie ferme sur l'indexation prix, qui devrait être financée par l'utilisation d'un fonds de réserve dont l'objectif serait alors redéfini pour viser à lisser les chocs conjoncturels. Quel serait alors l'âge de départ à la retraite avec ces mécanismes d'équilibrage du système de retraite?

Le premier point est qu'il n'y a plus une référence unique à «un âge de la retraite», dont la modification permet d'équilibrer le système. C'est l'ensemble du barème (combinaison de taux de remplacement à chaque âge pour chaque individu) qui joue ce rôle. Le principe d'équilibre du système va conduire à offrir à chaque génération le même taux de remplacement à un âge légèrement plus élevé, au fil de l'augmentation de l'espérance de vie, de façon similaire à l'augmentation des bornes d'âge ou de la durée requise d'assurance. Il reste néanmoins dans ces systèmes un rôle utile à jouer à un âge minimum de départ en retraite, visant à éviter que certains assurés partent trop tôt en retraite avec une pension trop faible, inférieure aux minima sociaux.

LES AUTRES GRANDS ARBITRAGES

Quel(s) taux de cotisation ?

Dans un système en points ou en comptes notionnels, le choix du taux de cotisation devient central. C'est un choix politique, sur la part du revenu national à consacrer à la prise en charge des retraites, et contrairement à ce qui est parfois avancé, le taux de cotisation n'est pas fixe dans le temps, et peut faire l'objet d'augmentations. Mais cette liberté sur le choix du taux de cotisation est asymétrique. Il n'est pas possible de baisser le taux de cotisation sans mettre en péril l'équilibre financier : c'est la contrainte d'un financement en répartition.

Dans le système actuel, il existe d'importantes différences de taux de cotisation entre les régimes. Comme il a été rappelé plus haut, **l'unification des règles n'oblige pas à l'unification des taux de cotisation**, mais il n'en reste pas moins que certaines différences sont difficiles à justifier et pourraient faire l'objet d'une convergence, plus ou moins progressive.

Un exemple est la convergence au sein du public entre taux appliqué au traitement indiciaire et taux appliqué aux primes. Le taux de cotisation effectif sur le traitement (avec la partie employeur) est supérieur à celui sur les primes. La convergence peut être réalisée en augmentant le taux de cotisation sur les primes, et en baissant en parallèle le taux de cotisation sur le traitement, à budget constant pour les finances publiques. Le fonctionnaire qui bénéficie du montant moyen de primes ne verrait aucune différence à cette évolution, celui qui bénéficie d'un taux de prime supérieur à la moyenne verrait ses droits à la retraite augmenter en parallèle d'une augmentation de ses cotisations (et la baisse de ses primes nettes de cotisation), et le fonctionnaire bénéficiant d'un taux de prime inférieur à la moyenne verrait son traitement net augmenter, contrepartie d'une baisse de ses cotisations (et de ses droits à la retraite sur son traitement). Une telle évolution se ferait sans coût additionnel pour les finances publiques et sans redistribution de rémunération totale entre catégorie de fonctionnaires. Les autres options évoquées dans le débat (ajouter les primes à la base

de calcul des retraites des fonctionnaires) sont coûteuses pour les finances publiques et conduisent à des redistributions fortes des fonctionnaires peu primés (les enseignants) vers les catégories très primées (hauts fonctionnaires et ouvriers de l'Etat).

La question du rythme de convergence des taux de cotisations reste à définir, et s'inscrit dans la problématique plus large des modalités de passage de l'ancien au nouveau système.

Quelle transition ?

Le mode de transition de l'ancien vers le nouveau système est un point clé de la réussite ou non de la réforme. Il existe deux options extrêmes : une transition immédiate et une transition graduelle n'affectant que les nouveaux entrants dans le système.

La transition lente, avec mise en place graduelle du nouveau système, permet de lisser les changements réalisés. En revanche, elle maintient pendant une très longue période (égale à la durée de carrière des nouveaux entrants sur le marché du travail) la complexité et l'illisibilité du système précédent : l'Italie a par exemple choisi d'appliquer la réforme de 1995 uniquement aux nouveaux entrants sur le marché du travail. **Un scénario de transition lente s'est révélé totalement inopérant car les bénéficiaires de la réforme étaient reportés à un horizon si lointain que les Italiens ont dû mettre en place une nouvelle réforme en 2011.**

L'option d'une transition immédiate a l'avantage de mettre très vite en lumière les avantages de la réforme, mais oblige à bien préparer la bascule. Dans un tel scénario, il faut déterminer les droits acquis (en points ou en euros) au moment de la réforme à partir des carrières passées des travailleurs. Les cotisations ultérieures augmentent ces droits dès la mise en place du nouveau système. Une personne ayant cotisé une majeure partie de leur carrière dans l'ancien système aura ainsi un montant de pension proche de celui qu'elle aurait eu en l'absence de réforme. Progressivement les règles d'acquisition des droits deviendront celles du nouveau système. **Une transition immédiate vers les nouvelles règles de calcul des droits est donc compatible avec une transition douce.**

La difficulté technique de ce scénario rapide tient au calcul des droits acquis. Différentes façons de procéder sont envisageables : i) calculer les droits acquis en fonction des cotisations passées (mais il faut connaître ces cotisations effectives); ii) calculer les droits acquis en fonction du taux de cotisation actuel appliqué à la série de salaires passés; iii) estimer les pensions dans l'ancien système et les convertir en points/euros sur les comptes individuels. La Pologne a choisi cette dernière option, tandis que les comptes notionnels suédois ont été initialisés selon l'option ii), avec une transition sur 16 ans.

Quelle solidarité ?

La séparation des droits contributifs et non-contributifs n'implique pas la suppression de l'ensemble des dispositifs de solidarité. La solidarité dans le nouveau système est toutefois susceptible d'évoluer sensiblement selon trois dimensions : (i) l'uniformisation des dispositifs dans les différents régimes, (ii) la traduction des dispositifs dans le nouveau système et (iii) la modification de certains dispositifs existant dans le sens d'un meilleur ciblage. Soulignons que ces modifications, en particulier les points (i) et (iii), seraient tout à fait envisageables dans le cadre d'une réforme paramétrique du système actuel.

Si le maintien de taux de cotisations spécifiques à certains régimes peut se justifier pour le bloc contributif du régime unifié, il est en revanche difficile d'envisager le maintien de spécificités dans les dispositifs de solidarité, dès lors qu'ils sont financés par le budget général. L'uniformisation des dispositifs de solidarité est le corollaire de l'objectif d'équité horizontale sur le contributif. Une difficulté immédiate est la traduction des dispositifs existant dans le nouveau système.

Il est possible de construire des équivalents à l'ensemble des dispositifs dans un système en points ou en comptes notionnels, mais certaines différences peuvent exister. Prenons à titre d'illustration l'exemple des périodes assimilées au régime général, qui prennent la forme de trimestres additionnels pour le calcul de la durée d'assurance (pour enfant, maladie, chômage, etc.). Le dispositif peut être traduit par l'ajout direct de droits sur le compte individuel pour ces périodes, sur la base du dernier revenu ou du revenu de remplacement correspondant. Cela a le double avantage d'être transparent et de rendre « utile », c'est à dire générateur de nouveaux droits, tout passage par ces dispositifs, ce qui n'est pas le cas dans le système actuel (certains trimestres additionnels peuvent être « inutiles » si l'individu a déjà cotisé durant une période suffisante). En revanche, cela peut induire des effets redistributifs entre bénéficiaires de ces dispositifs, en particulier si l'on raisonne à enveloppe de dépenses constante. De tels arbitrages existent pour l'ensemble des dispositifs.

Plutôt que d'essayer de reproduire au plus proche les dispositifs actuels, **cette réforme peut aussi être l'occasion de repenser l'architecture des dispositifs de solidarité**. Certains dispositifs dont l'efficacité est discutée pourraient être modifiés (les pensions de réversion) ou supprimés (les bonifications pour parent de trois enfants). D'autres pourraient être créés, par exemple pour une meilleure prise en compte des inégalités d'espérance de vie (cf. encadré 3). Une question importante est la façon dont le nouveau système permet de garantir des droits contributifs pour les assurés ayant peu cotisé pendant leur carrière et qui seraient éligibles au minimum vieillesse. Un mécanisme permettant de garantir une pension bonifiée à ceux qui ont cotisé une part substantielle de leur carrière, à l'instar du minimum contributif actuel, pourrait être conçu comme complémentaire au minimum vieillesse, ou à un minimum de pension individuel.

Quelle gouvernance ?

La mise en place d'un système unifié induit nécessairement des changements dans le pilotage d'ensemble du système de retraite. Le pilotage autonome de chaque régime devra laisser la place à un pilotage coordonné de l'ensemble du système. Dans la mesure où certains paramètres, comme le taux de cotisation, peuvent rester propres à chaque régime, l'unification du pilotage n'implique pas a priori un régime unique. Cette unification de la gouvernance peut s'organiser de différentes manières (Bozio et Dormont, 2015). Elle peut se faire sous l'égide du Parlement - le caractère obligatoire des prélèvements et l'impact global des politiques de retraites pouvant justifier un pilotage par les représentants de l'ensemble du pays. Une autre option serait au contraire d'étendre le rôle des partenaires sociaux, sur le modèle de la gestion des régimes complémentaires, avec un pilotage commun du régime unifié, conservant éventuellement des entités propres à chacun des régimes. Quel que soit le mode d'organisation retenu, il faut souligner la distinction essentielle entre la gouvernance politique et le pilotage opérationnel du système. La gouvernance politique porte sur les choix sociaux essentiels, dont certains ont été soulignés dans cette note : le choix du taux de cotisation, l'arbitrage entre pension à liquidation et dynamique de revalorisation, le partage du risque entre actifs et retraités, l'importance et le ciblage des dispositifs de solidarité. Les réponses à ces arbitrages doivent émerger du débat démocratique. **L'utilisation de règles automatiques d'ajustement ne signifie donc pas la fin de la gouvernance politique.**

En revanche, refuser les règles de pilotage (règles d'indexation des droits acquis, règles d'évolution de conditions de liquidation et règles de revalorisation) met en péril des garanties des droits des assurés, et ne permet pas le pilotage de long terme du système. Ce sont les règles qui font qu'un système en points ou en comptes notionnels ressemble à un système à prestations définies, dont l'équilibre de long terme est assuré.

CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

Cette note avait pour visée de présenter les enjeux du débat sur la mise en place d'une réforme structurelle du système de retraite en distinguant bien les éléments qui sont propres à tout système de retraite en répartition bien conçu, et ceux qui peuvent faire l'objet de choix variés, selon les orientations politiques ou les arbitrages économiques que l'on retient.

Il reste à souligner que tous les arbitrages qui ont été évoqués ci-dessus doivent faire l'objet d'une analyse précise, avec la simulation des variantes mentionnées, et l'expertise des options possibles. Ce travail de préparation de la réforme est considérable. On ne peut que souhaiter que les différents acteurs concernés - administrations, caisses de retraite, partenaires sociaux et chercheurs - aient le temps et les moyens de mener cette réflexion, afin de permettre un débat démocratique de qualité et une mise en place réussie de la réforme qui sera choisie.

ENCADRÉ 3 - QUELLE COMPENSATION DES INÉGALITÉS D'ESPÉRANCE DE VIE PAR LE SYSTÈME DE RETRAITE ?

On reproche souvent aux comptes notionnels de faire dépendre la pension de retraite de l'espérance de vie moyenne d'une génération, sans prendre en compte les inégalités d'espérance de vie au sein de celle-ci. Mais cette redistribution de ceux qui vivent peu vers ceux qui vivent longtemps est constitutive d'un système d'assurance retraite. Elle est explicite en compte notionnel, mais existe de manière implicite dans la contrainte d'équilibre de tout système de retraite.

On peut toutefois vouloir la corriger : du fait de la relation positive entre montant de pension et espérance de vie (Bommier et al., 2005), la mise en commun du risque vieillesse se traduit par une redistribution des plus pauvres vers les plus riches. Cette question d'équité se double d'un problème d'équilibre du système, car des pensions relativement plus importantes devront être servies relativement plus longtemps. Le rôle important donné à la durée de cotisation dans le système actuel pourrait permettre de compenser ces redistributions, car les individus ayant commencé à travailler tôt peuvent partir en retraite au taux plein plus tôt. Mais cela n'est vrai que sous l'hypothèse d'une corrélation négative entre durée de cotisation et espérance de vie, qui n'est pas clairement démontrée par des études statistiques. Au contraire, une étude récente montre que le dispositif de retraite anticipée pour carrière longue permet un départ précoce d'individus vivant relativement longtemps, avec des pensions relativement élevées, contrairement à son objectif initial (COR, 2018). La compensation des inégalités d'espérance de vie par le système actuel n'est donc pas vraiment garantie.

En revanche, il est théoriquement possible de prendre en compte de manière directe les inégalités d'espérance de vie dans un système de type comptes notionnels via un coefficient de conversion dégressif, en fonction des droits accumulés. Plus les droits accumulés sont faibles, plus le coefficient de conversion est élevé, et vice-versa. Outre la question normative de savoir si l'on souhaite compenser l'ensemble des inégalités d'espérance de vie corrélées aux droits à la retraite, la difficulté principale réside dans la mesure précise de cette espérance de vie différentielle en fonction de l'ensemble des flux de cotisations, nécessitant l'utilisation de données administratives regroupant des informations sur les trajectoires professionnelles et la mortalité.

Bozio, A., et Dormont, B. (2016), « Gouverner la protection sociale : transparence et efficacité », *Notes du conseil d'analyse économique*, (1), 1-12.

Bozio, A. et Piketty, T. (2008), « Pour un nouveau système de retraite : des comptes individuels de cotisations financés par répartition », *Editions Rue d'Ulm, Collection du Cepremap, No. 14*.

COR (2016), « L'impact des réformes et accords intervenus depuis 1993 à travers les rapports du COR », *document n°9 de la réunion du conseil du 14 décembre 2016*.

COR (2018), « Les questions liées au dispositif de retraite anticipée pour carrière longue », *document n°7 de la réunion du conseil du 22 mars 2018*.

COR (2010), « Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques », *Septième rapport du Conseil d'orientation des retraites*

B., Gonzales, L. et Fillion, S. (2015), « Les droits familiaux de retraites », *Rapport du Haut Conseil de la Famille*.

Korpi, W. et Palme, J. (1998), « The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries », *American Sociological Review*, 63(5).

Marino, A. (2014), « Vingt ans de réformes des retraites : quelle contribution des règles d'indexation ? », *Insee Analyse No. 17*

Masson, L. et Solard, G. (2017), « 84 % des Français souhaitent un socle commun des régimes de retraite - Résultats du Baromètre d'opinion de la DREES », *Études et Résultats*, n°1041, Drees, décembre.

Soulat, L. (2017), « La connaissance des droits personnels : information disponible et acquisition d'information », *note n°9 pour le Conseil d'orientation des retraites*, séance du 20 décembre 2017.

Valdes/Prieto, S. (2000), « The Financial Stability of Notional Account Pensions », *Scandinavian Journal of Economics*, 102 : 395-417.

Auteurs

Antoine Bozio, Simon Rabaté, Audrey Rain et Maxime Tô



<http://crest.science>



PARIS SCHOOL OF ECONOMICS

www.parisschoolofeconomics.eu

Bibliographie

Aubert, P. et Bachelet, M. (2012), « Disparités de montant de pension et redistribution dans le système de retraite français », *INSEE, série des documents de travail de la Direction des Études et Synthèses Économiques*.

Aubert, P. et Plouhinec, C. (2017), « Les différences de retraite entre secteur public et secteur privé : simulations sur carrières types », *Economie et Statistique*, 491-492.

Blanchet, D. (2013), « Retraites : vers l'équilibre en longue période », *Note IPP, No. 3*.

Blanchet, D., Bozio, A., et Rabaté, S. (2016), « Quelles options pour réduire la dépendance à la croissance du système de retraite français ? », *Revue économique*, 67(4), 879-911.

Bichot, J. (2009), « Réforme des retraites : vers un big-bang ? ». *Institut Montaigne*.

Bommier, A., Magnac, T., Rapoport, B., & Roger, M. (2005), « Droits à la retraite et mortalité différentielle », *Economie & prévision*, (2), 1-16.