

Quelle réforme des retraites en 2008 ?

L'augmentation de l'espérance de vie, spectaculaire au XX^e siècle, dans les pays industriels mais aussi dans les pays en voie de développement, se double d'une amélioration non moins exceptionnelle de l'état de santé jusqu'à 75 ans.

Compte tenu de cette réalité, la quasi-totalité des grands pays industriels a décidé ou envisagé de repousser progressivement, d'ici à 2040, l'âge légal de départ à la retraite à 67 ans. Sauf en France. Non seulement, il a été décidé, en 1982, de ramener l'âge légal de départ à la retraite à 60 ans, mais on a massivement fait appel aux préretraites dans les années 1980 et 1990.

Trois réformes du régime par répartition sont déjà intervenues pour préserver sa viabilité. La réforme des régimes de retraite du secteur privé, intervenue en août 1993, avait initié l'adaptation des régimes de retraite au vieillissement de la population. Cette réforme prévoyait l'indexation des retraites sur les prix, l'allongement progressif de la période de durée légale de cotisation de 37,5 ans à 40 ans (avec plein effet au 1^{er} janvier 2003) et le passage progressif de la période de référence pour le calcul des pensions des 10 aux 25 meilleures années de revenus (avec plein effet au 1^{er} janvier 2008). Jusqu'à la réforme Fillon de 2003, ces mesures ne s'appliquaient qu'aux salariés dépendant du régime général de la Sécurité sociale et aux personnes affiliées au régime des professions artisanales, industrielles et commerciales, soit 79 % des actifs.

La réforme Fillon du 21 août 2003 s'est donné comme objectif de résoudre le dossier des retraites en France en alignant, dans un premier temps, la durée de cotisation dans la fonction publique sur la durée de cotisation dans le secteur privé. Puis, dans un second temps, pourrait intervenir un allongement de la durée de cotisation de référence pour tous à 41 ans en 2012. La loi fixe comme objectif de maintenir stable le ratio entre la durée d'activité (40 ans actuellement) et le temps passé à la retraite (20 ans environ).

La réforme des régimes spéciaux de retraite (SNCF, RATP, etc.) de l'automne 2007 a partiellement aligné ces régimes sur les règles générales mais avec des aménagements substantiels pour tenir compte des conditions d'emploi des personnels de ces entreprises.

Les trois réformes intervenues devraient permettre de limiter la montée des transferts au bénéfice

« La réforme de la retraite par répartition doit s'accompagner du développement de systèmes par capitalisation. »

des pensionnés, sans résoudre le problème de fond. Résumons les enjeux financiers de la prochaine réforme nécessaire.

Sans les réformes de 1993 et de 2003, les dépenses de retraite devaient passer de 13 % du PIB en 2006 à 18 % du PIB en 2040 (en supposant le retour de l'indexation des retraites sur les salaires nets). Avec ces deux réformes et celle des régimes spéciaux de l'automne 2007, les dépenses de retraite pourraient n'atteindre que 14,5 % du PIB en 2040, en supposant que la durée de cotisation requise passe à 42 ans en 2020. Il reste donc un besoin de financement important. Un nouveau train de réformes sera nécessaire à partir de 2008 pour assurer l'équilibre du régime par répartition à l'horizon 2030.

On peut imaginer, par exemple, de porter la durée de cotisation à 42 ans dès 2016, 43 ans en 2020, 44 ans en 2024 et 45 ans en 2028. Les retraites seraient indexées sur les prix jusqu'en 2028. En portant l'âge de départ à la retraite à 61 ans en 2012, puis 62 ans en 2016 et 63 ans en 2020, on résoudrait durablement le problème du financement des retraites en France.

Pour que ces mesures efficaces et équitables soient acceptables, une retraite à la carte serait mise en place, c'est-à-dire une retraite « actuariellement neutre » (au sens de l'équilibre entre cotisa-

tions versées et prestations reçues) entre 35 ans et 50 ans de cotisations, avec un âge minimum de départ à la retraite de 60 ans. De même, un cumul illimité des revenus et de la pension de retraite serait organisé après 60 ans. Ce système peut donner à des personnes de 60 ans l'occasion de tenter de nouvelles aventures sans courir de risques inutiles.

La réforme de la retraite par répartition doit s'accompagner du développement de systèmes par capitalisation, qui complètent les régimes par répartition. La capitalisation est une épargne individuelle sur la durée permettant de constituer un capital qui peut être versé intégralement au moment du départ en retraite ou à partir duquel on calcule une rente qui est versée jusqu'au décès du bénéficiaire.

Le système par capitalisation mis en place par la loi Fillon est trop limité, car on a craint d'augmenter les inégalités entre ceux qui peuvent épargner et ceux qui ne le peuvent pas. La solution est de rendre les fonds de capitalisation obligatoires avec un abondement négocié ou obligatoire des employeurs sur les cotisations versées par les personnes ayant des bas salaires. Ainsi, les salariés aux revenus les plus faibles auraient accès à une retraite complémentaire par capitalisation avec des revenus significatifs par rapport à leur retraite par répartition.

Peut-on imaginer les contours d'un régime par capitalisation obligatoire ? Supposons que les mesures proposées ci-dessus permettent de stabiliser le poids des retraites à 13 % du PIB jusqu'en 2040, ce qui n'empêcherait pas le taux de remplacement, défini comme le rapport entre la première pension nette reçue et le dernier salaire net versé, de se réduire. On pourrait donc souhaiter constituer dès 2009, et en accumulant en 25 ans le capital nécessaire, un complément de retraite par capitalisation atteignant l'équivalent de 10 points de taux de remplacement, pour tous les travailleurs. Les futurs retraités bénéficieraient ainsi, à l'issue de cette durée, d'une double pension,

l'une en répartition leur assurant la majeure partie de leurs revenus et l'autre en capitalisation leur assurant une tranche supplémentaire de 10 % de taux de remplacement. Pour financer cette pension supplémentaire par capitalisation, il faudrait accumuler un capital de l'ordre de 35 % du PIB susceptible de verser 2,1 points de PIB de pensions au bout de 25 ans d'épargne capitalisée. La somme des cotisations annuelles versées par les travailleurs, dans des fonds de pension qui seraient gérés par des intermédiaires financiers sous le contrôle de conseils de surveillance dans lesquels les syndicats qui le souhaitent pourraient être représentés, n'aurait pas besoin de dépasser 1 point de PIB par an, car ces cotisations seraient capitalisées pendant toute la période d'épargne.

On objecte alors que cet effort d'épargne « supplémentaire » pèserait sur la consommation. Mais les Français, inquiets de l'avenir de leurs régimes de retraite, font déjà spontanément un effort d'épargne de l'ordre de 5 % du PIB en assurance-vie. Or l'assurance-vie est investie essentiellement en obligations d'Etat. En réduisant le déficit public, on limiterait fortement les besoins de financement de l'Etat. Il s'agirait alors de faire basculer un cinquième de l'effort d'épargne en assurance-vie vers des fonds de pension investis à plus de 60 % en actions, afin de renforcer les fonds propres de nos entreprises et donc leur capacité à faire de la recherche et de l'innovation, et de créer des emplois. Il n'y aurait donc pas d'effort d'épargne supplémentaire mais une affectation plus judicieuse de cette épargne.

Dans la mesure où les fonds de capitalisation ainsi créés contribueraient au renforcement des entreprises, et donc à la croissance de l'emploi et des salaires, ils consolideraient la base économique des régimes par répartition. La répartition et la capitalisation sont donc complémentaires en termes d'effets bénéfiques sur l'économie.

CHRISTIAN SAINT-ÉTIENNE est professeur des universités, membre du Conseil d'analyse économique.