

Réforme des retraites : enjeux et alternatives pour un débat démocratique

L'étude d'impact publiée par le Haut-Commissariat à la Réforme des Retraites (HCRR) le 24 janvier 2020 explique en page 29 la raison fondamentale justifiant la réforme : *« Ces réformes [entre 2001 et 2016] ont permis de contenir la part de la richesse nationale consacrée aux retraites à 13,8 % du PIB en 2018 (soit 325 Md€), et 12,8 % en projection en 2060 ; en l'absence de ces réformes, la part des dépenses de retraite dans le PIB aurait atteint 20,5 % en 2060. Ces mesures paramétriques montrent cependant leurs limites notamment du fait de la faible pilotabilité d'un système constitué de 42 régimes aux règles différentes mais aussi parce leur succession et leur fréquence ont progressivement remis en cause la confiance dans un système par répartition, en particulier chez les générations les plus jeunes ».*

Face à une réforme de grande ampleur consistant à remplacer 42 régimes de retraite par un seul, le débat s'est longtemps polarisé sur les « régimes spéciaux », avec une fronde sociale menée par les syndicats à la SNCF et la RATP. Dans les faits, la réforme est l'objet d'une négociation bipartite : d'un côté la haute administration qui cherche les moyens raisonnables de pérenniser un système de retraite menacé par l'évolution démographique ; de l'autre des syndicats ne représentant globalement que 11 % des salariés et se spécialisant dans la défense des avantages des collectifs où leur poids est encore significatif, sans se risquer à proposer une solution cohérente au défi démographique.

Les partis politiques sont globalement inaudibles sur le sujet. Ceux qui ont participé au gouvernement des décennies précédentes peuvent difficilement contester la nécessité de réformer. Le parti au pouvoir laisse la main au gouvernement et à l'administration. Les autres partis saisissent l'opportunité pour courtiser les contestataires en soutenant les positions des syndicats. Cette impasse est manifeste avec l'embolisation des débats à l'Assemblée Nationale par le dépôt de 22.000 amendements. La plupart des citoyens assistent impuissants à ce simulacre de démocratie¹ et au déroulement d'un scénario écrit d'avance : une réforme est indispensable ; l'administration et les syndicats vont négocier un arrangement boiteux, avec des objectifs peu ambitieux ; la mise en œuvre sera imparfaite, longue et coûteuse.

Pourtant, la réforme des retraites concerne directement tous les citoyens. L'enjeu est plus large que les cas particuliers sur lesquels se polarise la lutte syndicale : il s'agit de définir un système cible équilibré, compréhensible par tous, qui rencontre l'adhésion d'une large majorité. La rapide enquête que nous avons menée entre décembre 2019 et janvier 2020 auprès d'un panel de citoyens engagés sur les questions de société

¹ Le président de la commission des Finances de l'Assemblée Nationale, Éric Woerth, exprime cela en termes imagés : *« C'est un peu comme un repas de famille. Il y a la table des enfants et puis il y a la table des parents. À la table des parents, on parle des choses importantes, et puis à la table des enfants, on s'amuse... J'ai l'impression qu'à la table des parents, il y a le gouvernement et les syndicats, qui négocient sur le financement du texte. À la table des enfants, un peu nous, on parle des choses sans dire exactement comment on va les financer ».* (Le Point, 7/2/2020)

révèle l'absence de compréhension commune des enjeux et options. Cette note a l'ambition de présenter aux citoyens s'intéressant au fond du sujet les données essentielles et un certain nombre de thèmes de réflexion, qui devraient nourrir un débat démocratique éclairé sur ce sujet complexe.

Après une première partie caractérisant les 42 systèmes actuels, cette note présente sept propositions fortes, répondant à autant de questions clés pour l'avenir de nos systèmes de retraite.

1. Toutes les pensions de retraite sont versées par la caisse universelle, avec un calcul individuel faisant la somme des droits acquis dans les divers régimes.
2. Les conditions particulières de retraite compensant la pénibilité sont intégralement financées par les cotisations des employeurs qui ont contribué à ces carrières particulières.
3. Chacun peut choisir en toute liberté la date de liquidation de ses droits à la retraite, étant pleinement averti des conséquences sur son montant.
4. Un transfert intragénérationnel universel de solidarité entre les retraités met à contribution l'ensemble des ressources des retraités aisés pour assurer un minimum aux plus démunis.
5. Le mécanisme obsolète de la réversion est remplacé par le partage à égalité entre époux des cotisations retraite versées pendant la vie commune.
6. Les avantages familiaux de retraite et une partie des dispositifs compensant la charge d'enfant sont remplacés par un forfait maternel dès la naissance.
7. Chaque actif peut choisir de cotiser dans le nouveau système universel de retraite au lieu du régime dont il dépend historiquement.

Une troisième partie explore l'articulation entre les logiques de répartition et de capitalisation pour assurer l'équité et la viabilité à long terme du système national de retraite. Elle formule une proposition inédite de mutuelle universelle de retraite liée à une réforme fiscale d'ampleur, qui assure au mieux chacun face au risque de longévité sans revenu d'activité, en élargissant les solidarités intra- et intergénérationnelles. Le dispositif articule une obligation de mettre de côté une part de ses revenus d'activité avec un prélèvement fiscal universel, calculé comme le maximum d'un impôt sur le capital de 0,1 % par mois et d'une taxe de 25 % des revenus autres que d'activité (et donc non soumis à cotisation retraite) au premier euro.

Le projet dévoilé par le gouvernement est plus prudent que les propositions formulées ici. L'objectif de ce rapport est de « pousser les murs », de réfléchir « en dehors de la boîte » en apportant des éléments de réflexion pour discuter sur le fond les arbitrages posés par le projet gouvernemental.

I – Les lacunes actuelles

Le tableau ci-dessous est l'inventaire des « 42 situations en termes de retraites » présenté en annexe de la loi de Finance pour 2019, que le gouvernement souhaite unifier en un système universel.

N°	professions ou statuts	régime de base	régime de retraite complémentaire
		Régime de base dit « intégré » ou « complet »	
1	agents civils titulaires de la FPE (sur emploi « sédentaire »)	régime du CPCMR	
	agents civils titulaires de la FPE (ayant cumulés 17 années en emploi « actif »)	régime du CPCMR (avec droit dérogatoire à un départ précoce et bonifications)	
	militaires de la FPE	régime du CPCMR (avec droit dérogatoire à un départ précoce et bonifications)	
2	agents titulaires de la FPT-FPH travaillant plus de 28 heures par semaine (sur emploi « sédentaire »)	régime de la CNRACL	
	agents titulaires de la FPT-FPH ayant cumulés 17 années sur un emploi « actif »	régime de la CNRACL (avec droit dérogatoire à un départ précoce et bonifications)	
3	ouvriers d'État	régime du FSPOEIE	
4	agents des cultes d'Alsace-Lorraine	régime des cultes d'Alsace-Lorraine	
5	agents titulaires FPH travaillant moins de 28 heures par semaine	Cnav	Ircantec
	agents contractuels de l'État, des colloc ou des hôpitaux	Cnav	Ircantec
	élus locaux	Cnav	Ircantec
6	agents de la Banque de France	caisse de la Banque de France (CRE)	
7	députés	régime des députés	
8	sénateurs	régime des sénateurs	
9	agents titulaires du Sénat	régime des agents du Sénat	
10	agents titulaires de l'Assemblée nationale	régime des agents de l'Assemblée nationale	
11	élus du CESE	régime des élus du CESE	
12	salariés du cadre statutaire de la RATP	CRP-RATP	
13	salariés du cadre statutaire de la SNCF	CPRP-SNCF	
14	salariés de la branche IEG	CNIEG	
15	salariés du cadre statutaire de l'Opéra de Paris	CROPERA	
16	salariés sous statut de la Comédie-Française	CR-CF	
17	agents employés par le régime des mines	CANSSM	
18	marins	ENIM	
19	salariés du Port autonome de Strasbourg	régime du Port autonome de Strasbourg	
20	ministres des cultes	Cavimac	
21	artistes-auteurs	Cnav	Ircec
22	personnels navigants professionnels de l'aéronautique civile	Cnav	CPRNAC
23	non-salariés agricoles (chefs d'exploitations agricoles et conjoints collaborateurs)	MSA- exploitants	RCO
24	travailleurs indépendants (hors professions libérales et agricoles)	SSI (ex-RSI)	RCI
25	gérants des débits de tabac	SSI (ex-RSI)	RCI
26	clerks et employés de notaires	CRPCEN	
27	avocats	CNBF	
28 - 37	professions libérales (notaires, médecins, architectes,...)	CNAVPL	CPRN (notaires), CAVOM (officiers ministériels), CARMF (médecins), CARCDSF (dentistes et sages-femmes), CAVP (pharmaciens), CARPIMKO (infirmiers, kinésithérapeutes...), CARPV (vétérinaires), CAVAMAC (agents d'assurance), CAVEC (experts-comptables), CIPAV (architectes et professions libérales diverses)
38	enseignants du privé	Cnav	Arcco
39	salariés non-cadres du secteur privé agricole	MSA- salariés	Arcco
40	salariés cadres du secteur privé agricole	MSA- salariés	Arcco et Agirc
41	salariés non-cadres hors secteur agricole (y compris agents non permanents de la SNCF, etc.)	Cnav	Arcco
42	salariés cadres hors secteur agricole	Cnav	Arcco et Agirc

Tableau 1 - Jaune budgétaire « Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique », pp. 20-21, Loi de Finance 2019

De son côté, la DREES² identifie 23 régimes de retraite servant fin 2017 des pensions à 16,2 millions de retraités et des réversions à 4,4 millions de veuves et veufs.

(en milliers)	Droits directs	Droits dérivés	(en milliers)	Droits directs	Droits dérivés
CNAV	13 412	2 773	CNAVPL	304	48
ARRCO	11 442	2 931	SNCF	177	84
AGIRC	2 530	643	CANSSM	137	125
MSA salariés	1 932	733	CNIEG	135	40
IRCANTEC	1 783	280	ENIM	68	44
SSI base	1 602	508	CRPCEN	64	9
Fonction publique civile de l'État	1 549	322	FSPOEIE	62	32
MSA non-salariés	1 295	411	CAVIMAC	42	1
CNRACL	1 093	168	RATP	35	11
SSI complémentaire	994	334	Banque de France	17	
MSA non-salariés complémentaire	660	109	CNBF	15	
Fonction publique militaire de l'État	372	159	Ensemble, tous régimes	16 160	4 375

Tableau 2 – Source : DREES (2019), pp. 24 et 36

La notion de « régimes spéciaux » est à géométrie variable. Les listes officielles en présentent dix, mais y adjoignent souvent « d'autres régimes » dont les statuts sont proches.

Régime	Caisse gestionnaire	Nombre de cotisants	Bénéficiaires		Dépenses du régime (M€)	Financement Etat (M€)	
			Droits directs	Droits dérivés		Subvention de l'Etat	Taxes affectées
régime des agents de la SNCF	CPRP-SNCF	144 309	176 311	82 508	5 296	3 271	
régime des agents de la RATP	CRP-RATP	42 434	37 043	11 600	1 123	681	
micro-régimes fermés (anciens chemins de fer d'Afrique,...)	CRRFOM,...	0	4 600		36	36	
salariés de la branche des Industries électriques et gazières (IEG)	CNIEG	140 588	137 632	40 968	4 853		1 435
régime des marins	ENIM	31 073	67 930	44 333	1 044	817	
régime des employés des mines	CANSSM	1 675	137 094	124 548	1 428	1 215	
régime des employés de la SEITA	APC-Humanis	5	8 482		157	157	
régime des employés de la Banque de France	CRE	10 587	16 845		524	428	
régime des agents de l'Opéra national de Paris	CROPERA	1 955	1 796		27	15	1
régime des agents de la Comédie-Française	CR-CF	347	421		6	4	
sous-total régimes spéciaux		372 973	892 111		14 494	6 623	1 436
régime des clercs et employés de notaires	CRPCEN	51 031	66 208	7 791	822		313
régime des avocats	CNBF	67 720	16 540		394		11
régime de base des non-salariés agricoles	MSA	480 462	1 426 007		7 334		2 881
régime complémentaire obligatoire (RCO) des non-salariés agricoles	MSA	480 578	666 088		735	55	265
total général		1 452 764	3 100 192		23 779	6 678	4 906

Tableau 3 - Jaune budgétaire « Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique », p. 22, Loi de Finance 2019

² DREES (2019), Page 24

Ces « régimes spéciaux » parfois très anciens sont quasiment tous déficitaires, payant plus de pensions qu'ils ne perçoivent de cotisations de la part de personnels en activité. Le régime de la Banque de France par exemple, créé par Napoléon en 1806, sert 16 845 pensions alors qu'il ne compte que 10 587 cotisants, nécessitant pour équilibrer ses comptes une subvention annuelle de 428 millions d'euros.

Le cas de la SNCF est emblématique : fin 2018, on comptait 144 309 cotisants au régime, pour 176 311 cheminots retraités et 82 508 pensions de réversion (versées en grande majorité à des veuves de cheminots). Les cotisations sociales ne contribuant qu'à hauteur de 36 % dans le financement des pensions versées, l'Etat consacre 3,3 milliards d'euros chaque année à équilibrer le régime de retraite de la SNCF.

Un défi démographique majeur

La pyramide des âges française est moins défavorable que celles d'Allemagne, d'Italie ou du Japon, mais montre cependant une évolution inquiétante. Le graphique ci-dessous superpose la pyramide 2020 et celle de l'année 2001 (figurée par une ligne continue). On y repère par un cadre l'âge moyen de la population en activité professionnelle, entre 21 et 62 ans.

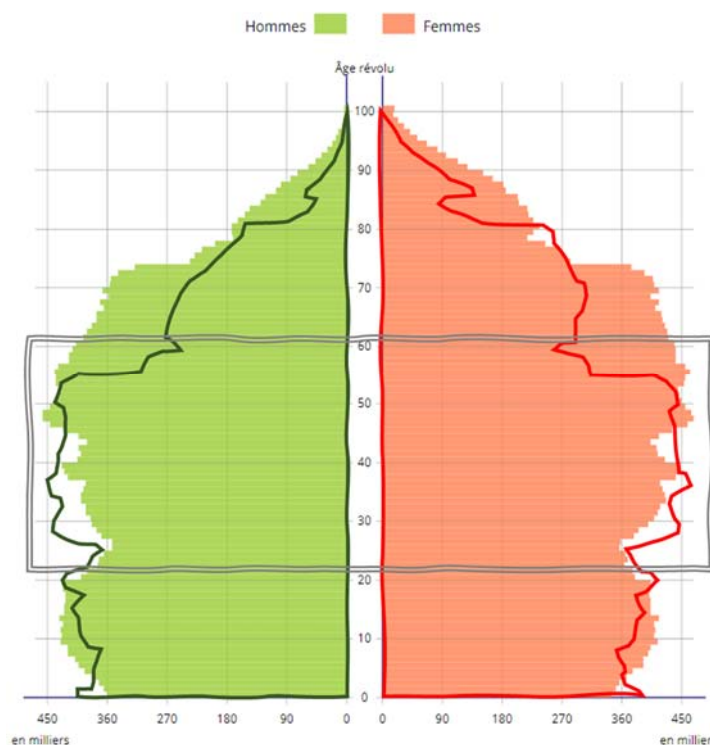


Figure 1 - INSEE : pyramide des âges au 1er janvier 2020 - Comparé à la pyramide 2001 (trait plein) - Cadre situant les âges actifs en moyenne

Ce simple graphique montre qu'il y a vingt ans, les générations nombreuses du baby-boom étaient en âge de mener leurs activités professionnelles. Ce n'est plus le cas. En 2020, la vague des boomers a entre 45 et 75 ans, environ la moitié ayant désormais basculé vers la retraite. A la base de la pyramide, même si les 10-20 ans sont un peu plus nombreux que la classe 20-30, la natalité recommence à chuter depuis quelques années. Cette tendance combinée à une plus grande longévité diminue inexorablement les effectifs inscrits dans la « fenêtre de vie professionnelle » par rapport aux retraités.

Réformer, une nécessité indiscutable

Ce tour d'horizon rapide explique pourquoi le gouvernement souhaite réformer l'ensemble. Les conditions particulières propres à plusieurs régimes de retraite étaient acceptables lorsque ceux-ci étaient à l'équilibre,

mais aujourd'hui, c'est le contribuable qui est mis à contribution pour assumer les conditions plus ou moins généreuses des divers régimes.

Au-delà de cette évidence, la réforme de grande ampleur qui vise à remplacer 42 « situations en termes de retraite » par un régime universel ne peut pas faire l'impasse sur une définition partagée de ses objectifs et modalités. C'est pourquoi le gouvernement a créé un poste de secrétaire d'Etat, confié à Jean-Paul Delevoye puis à Laurent Pietraszewski, afin de réunir les expertises et les avis de toutes les parties prenantes. La difficulté d'un tel projet est qu'il dépasse la dimension technique d'une vaste rationalisation (avec ses aspects anxigènes attisant les conflits sociaux) pour interroger la légitimité des principes et la pertinence des règles.

Cette note assume de présenter une analyse alternative et divergente des arbitrages du gouvernement. La raison majeure en est que nous n'avons ni la mission ni l'ambition de construire un consensus. Nous présentons volontairement des propositions hétérodoxes, dans le but d'inviter les citoyens à s'interroger sur les conséquences de plusieurs choix du gouvernement, issus de ses négociations avec les syndicats, dont il faudra prochainement débattre démocratiquement en impliquant l'ensemble des citoyens et de leurs représentants élus.

II – Sept propositions alternatives

Après ce rappel du contexte suscitant la réforme, nous étendons l'analyse à diverses facettes de nos systèmes de retraite pour proposer des modifications substantielles du projet gouvernemental, dans le but de nourrir un débat sur le fond. Ces sept propositions sont relativement indépendantes entre elles et peuvent donc être envisagées séparément.

1 – Peut-on basculer tous les retraités vers le nouveau système ?

Il serait confortable de décréter que les millions de retraités qui ont déjà liquidé leurs droits ne sont pas concernés par la réforme. Ils continueraient à percevoir pendant de longues années les pensions calculées par chacun des systèmes de retraite auxquels ils ont cotisé pendant leur vie professionnelle. Cette approche aurait l'avantage de ne pas générer d'inquiétude dans cette partie électoralement sensible de la population.

Point de vue opposé : conserver pendant des décennies 42 régimes de retraites dont la fonction principale serait de verser des pensions en prenant acte peu à peu des fins de vie et des demandes de réversion pour les veuves et veufs, sans encaisser de nouvelles cotisations, est une aberration administrative et économique. Ces régimes seront de plus en plus déficitaires, alimentés par des transferts financiers à partir des cotisations du nouveau système universel. Il paraît pertinent d'éviter cette construction administrative compliquée et opaque.

Cette orientation est renforcée par le constat que la quasi-totalité des retraités perçoit des pensions de plusieurs régimes d'affiliation³ :

- 3 % ne dépendent que d'un seul régime,
- 36 % dépendent de deux régimes,
- 28 % de trois régimes,
- 18 % de quatre régimes,
- 11 % de cinq régimes,
- 4 % de six régimes ou plus.

Proposition n°1 : Toutes les pensions de retraite sont versées par la caisse universelle, avec un calcul individuel faisant la somme des droits acquis dans les divers régimes.

Pour toutes les personnes ayant déjà liquidé leurs droits à la retraite, la bascule pourrait être systématique et réalisée en une seule opération à partir de la mise en œuvre du système universel. Tous les retraités, de droit direct comme dérivé (réversion), percevraient alors leurs pensions de la caisse de retraite universelle, qui verserait simplement la somme des montants calculés par les divers régimes d'affiliation. Toutes les caisses historiques transfèreraient les montants dus à la caisse universelle, qui assurerait à partir de ce moment l'intégralité des relations avec les pensionnés.

³ Depuis 2017, les pensionnés de plusieurs régimes de retraite ne reçoivent souvent qu'un seul versement mensuel, les différentes caisses assurant les transferts vers celle qui verse le montant le plus élevé. L'étude d'impact de janvier 2020 indique page 62 : « Les pensions de retraite de base de droit propres des assurés polypensionnés des régimes alignés (salariés et travailleurs indépendants du régime général et salariés agricoles) liquidées depuis le 1er juillet 2017, font l'objet d'une liquidation unique afin de simplifier les démarches des assurés. Ces modalités concernent également les pensions de réversion lorsque le droit propre relève, ou aurait relevé de la liquidation unique. Les retraites auparavant liquidées et versées séparément, malgré des règles proches, sont depuis cette date remplacées par une seule retraite qui fait l'objet d'une liquidation unique selon un seul calcul, à partir d'une carrière unifiée qui retient un revenu annuel moyen agrégeant l'ensemble des rémunérations année par année (et non plus calculé au pro rata temporis) et des trimestres écrêtés de façon globalisée. La retraite ainsi liquidée fait l'objet d'un plafond global. Toutefois, ce mécanisme ne concerne que la retraite de base des trois régimes alignés et ne s'applique pas aux autres catégories de polypensionnés (salarié du privé / fonctionnaire, salarié du privé / professionnel libéral, etc.) ».

2 – Comment financer la retraite plus élevée ou précoce des actifs de métiers exceptionnellement pénibles ou risqués ?

Les militaires et policiers partent souvent à la retraite plus tôt que les autres, pour des raisons légitimes. C'est également le cas de métiers dont les contraintes physiques sont particulièrement fortes. Ces exceptions se justifient par le fait que chaque employeur est confronté au besoin d'attirer et fidéliser son personnel en fonction des spécificités du travail qu'il propose. On comprend que l'armée fait face à un défi spécifique : recruter des jeunes gens qui vont risquer leur vie dans des conditions extrêmes, sans être assurés de rester longtemps « sous les drapeaux ».

En dehors des cas évidents, la « pénibilité » est une dimension qu'il est difficile de rationaliser globalement. Comment combiner dans un même dispositif de retraite des personnes dont les conditions d'exercice de leurs métiers varient largement, et qui y transitent souvent temporairement ? Comment prendre en compte équitablement trente ans plus tard, à la retraite, les conditions particulières d'un métier exercé entre 20 et 35 ans ?

La question sous-jacente est celle du financement. Qui doit payer *a posteriori* pour la pénibilité de certains métiers ? Cette question est d'autant plus compliquée que la pénibilité est un critère subjectif. Un employé de bureau peut souffrir de relations dégradées dans un collectif de travail, allant jusqu'à une forme sévère d'usure professionnelle, sans être soumis à des conditions physiques particulières. La collectivité nationale peut-elle réellement normer la pénibilité et en répartir le coût sur l'ensemble des citoyens ?

Notre réponse est négative. La définition de la pénibilité au niveau national est impossible. Ceci conduirait à fixer des seuils arbitraires et subjectifs dans un continuum de situations individuelles.

Proposition n°2 : Les conditions particulières de retraite compensant la pénibilité sont intégralement financées par les cotisations des employeurs qui ont contribué à ces carrières particulières.

Les employeurs devraient avoir la liberté de proposer un taux de cotisation différencié au système de retraite, avec un cadre minimal (les 28,12 % prévus par le projet du gouvernement, complétés de quelques taux spécifiques fixés par des accords de branches professionnelles) et un contrôle administratif pour éviter les situations léonines. Personne ne s'étonne qu'un militaire qui part sur le terrain pour des opérations commando bénéficie d'une cotisation retraite versée par l'armée à un taux atteignant 126 % de la solde qu'il perçoit. C'est la logique même. On pourrait étendre ce raisonnement dans les autres cas : c'est à l'employeur d'assumer la charge financière de cette « pénibilité », pas à la collectivité nationale.

Dans cette logique, le thème de la pénibilité ne pèserait plus sur l'équilibre financier du système de retraite. Les employeurs seraient fortement incités à aménager les postes pénibles et à s'occuper du moral de leurs employés, dont les représentants réclameraient des taux de cotisations bonifiés pour les retraites de certaines catégories de personnel particulièrement exposées.

Une cotisation généreuse augmente mécaniquement le « salaire différé » qui est perçu après la liquidation de la retraite. Une personne qui a assumé des postes intenses est alors en mesure de choisir un départ anticipé, à des conditions financières équilibrées : une retraite qu'elle juge suffisante, financée directement par ses employeurs (anciens ou actuels) les plus contraignants.

3 – Peut-on laisser à chacun la liberté de prendre sa retraite lorsqu'il le souhaite ?

Du fait de l'évolution défavorable de la démographie, la tension pour équilibrer le système de retraite est permanente, depuis des décennies, avec des tentatives d'ajustement politiquement risquées. Ne pouvant

raisonnablement augmenter encore les taux de cotisations, répugnant politiquement à freiner la hausse des pensions, le gouvernement ne peut jouer que sur un seul paramètre : retarder l'âge de départ à la retraite. Même s'il paraît logique d'accompagner ainsi l'allongement de l'espérance de vie, les citoyens et les syndicats résistent aux tentatives remettant en question l'acquis social majeur du gouvernement de François Mitterrand en mars 1982 : la retraite à 60 ans avec 37,5 années de cotisations. Les réformes des gouvernements de droite – Balladur en 1993, Juppé en 1995, Fillon en 2003, Woerth en 2010 – ont néanmoins progressivement durci les règles permettant d'obtenir une retraite à taux plein.

La question de l'âge du départ à la retraite est toujours très sensible. Fin 2019, les syndicats réformistes CFTD et UNSA en ont fait une condition impérative de leur support au projet gouvernemental de système de retraite universel à points. La notion plus floue « d'âge pivot » n'a pas permis de résoudre le blocage. Mais peut-être porte-t-on trop d'attention au cas des actifs bien insérés, qui veulent juste partir au plus tôt pour « profiter égoïstement » des années de liberté que leur offre la retraite ? La question de l'âge de liquidation des droits à la retraite est autrement plus angoissante pour ceux qui ne trouvent plus de satisfaction dans leur poste, ou qui se trouvent exclus malgré eux, cherchant vainement un emploi après 50 ans pour « faire la jonction » avec la retraite.

Les motivations de ceux qui demandent à partir plus tôt à la retraite sont très variées. A l'inverse, certaines catégories d'actifs partent rarement avant 70 ans, qu'ils soient chefs d'entreprises, curés ou sénateurs... On peut ajouter tous ceux qui ont encore la charge d'enfants ou des emprunts à rembourser, qui doivent préserver quelques années un revenu suffisant. Pour répondre à la grande variété des situations individuelles, est-il possible de mettre au point un ensemble de modulations conditionnelles pour déterminer l'âge de départ ? Ceci serait inévitablement compliqué et intrusif. Nous sommes tentés d'étudier une approche radicalement différente.

Proposition n°3 : Chacun peut choisir en toute liberté la date de liquidation de ses droits à la retraite, étant pleinement averti des conséquences sur son montant.

On pourrait supprimer toute référence à un âge minimal ou une durée de cotisation pour faire valoir ses droits à la retraite, en maintenant quelques règles, en particulier dans la fonction publique⁴. Si le calcul de la pension était simple, prenant en compte de façon évidente la date du départ, chacun pourrait arbitrer en connaissance de cause sur son cas personnel. Un salarié propriétaire de son logement, qui perçoit également des revenus de son patrimoine, pourrait rationnellement choisir de quitter très tôt le marché du travail pour s'engager dans une deuxième vie non rémunérée, par exemple dans un engagement associatif. Cette proposition facilite également l'adaptation des activités professionnelles à la diminution des forces, qui vient avec l'âge. Le calcul des pensions de retraite sur les cotisations de l'ensemble de la carrière rend aussi beaucoup moins pénalisante une baisse de salaire sur les dernières années d'activité.

Cette liberté de choix est illusoire dans le système actuel, vu ce que décrit l'étude d'impact publiée en janvier 2020, page 70 : *« La complexité du système empêche les assurés de choisir en connaissance de cause les modalités de leur départ en retraite. L'ensemble des études montrent aussi que le système est particulièrement complexe et que la méconnaissance des règles est importante, malgré les importants dispositifs de droit à l'information existants. Selon ce même baromètre Ipsos, 68% des sondés déclarent ne pas connaître le montant prévisionnel de leur retraite et 78% déclarent en considérer le calcul complexe. Au-delà de la simple méconnaissance et d'un constat partagé de complexité, la très grande difficulté à comprendre les règles en place peut engendrer des prises de décisions sous-optimales de la part des assurés, par exemple en matière d'ajustement d'âge de départ à la retraite ou au regard de la décision de participer au marché du travail, qui pourraient ainsi avoir des répercussions importantes sur le futur niveau des pensions ».*

⁴ Un dispositif de plafonnement global de la somme des pensions serait également nécessaire, pour les cas de départ particulièrement tardifs à la retraite. Le rôle des retraites assurées par la collectivité n'est pas de financer des croisières d'octogénaires sur des paquebots de luxe...

Si la mise en œuvre du système universel de retraite permettait à chacun de consulter en temps réel sur Internet le décompte personnalisé de ses droits, avec un calcul immédiat du montant de sa pension de retraite en fonction de sa date de départ, pourquoi faudrait-il en sus imposer un âge minimum ou un nombre de trimestres de cotisations ? En consultant son compte en ligne, un trentenaire comprendrait immédiatement qu'une liquidation très anticipée de sa retraite lui donnerait droit à une pension mensuelle de quelques dizaines d'euros, alors qu'il obtiendrait par exemple 1 500 euros en persévérant vingt ans dans son métier... A tout âge, chacun pourrait s'informer facilement et organiser rationnellement sa vie.

L'autre condition importante de cette liberté de liquider sa retraite à tout moment est d'autoriser une réversibilité de ce choix, pouvant prendre deux formes : un abandon pur et simple du statut de retraité pour retourner à la vie active (la pension n'est plus versée et le stock de cotisations est diminué de ce qui a été déjà perçu) ; ou la capacité à abonder le stock de cotisations pour éventuellement ajuster plus tard à la hausse le niveau de sa pension, via une nouvelle liquidation de ses droits cumulés. Sans aucune restriction, un retraité devrait pouvoir suspendre le versement de sa pension ou continuer à cotiser pour une activité maintenue ou reprise en parallèle. Compte tenu du niveau de maturité atteint par les systèmes d'information gérant les retraites, développer cet algorithme adaptatif ne pose pas de difficulté insurmontable.

4 – Qui doit assumer la charge financière d'un dispositif assurant un niveau de vie minimal pour les personnes âgées aux retraites faibles ?

Selon l'étude d'impact publiée par le HCRR (2020:16) : « *le système de retraite organise une redistribution intragénérationnelle importante. En effet, même s'il est contributif, c'est-à-dire que les pensions dépendent de la carrière, il inclut de nombreux dispositifs de solidarité, destinés à limiter les conséquences de certains événements sur la pension de retraite (périodes de chômage, de maladie, activité réduite pour l'éducation des enfants, décès du conjoint, etc.), à compenser les effets sur la carrière du fait d'avoir eu et élevé des enfants (droits familiaux), à permettre des départs en retraite de façon anticipée ou à soutenir le revenu des retraités (minima de pension)* ».

Deux mécanismes principaux existent aujourd'hui pour sécuriser un niveau de ressources minimal aux personnes âgées. Ceux qui ont travaillé suffisamment pour atteindre le nombre de trimestres requis (de 150 à 172 selon les régimes, sauf cas particuliers) ou ont atteint l'âge de retraite à taux plein (65 ou 67 ans) avec des revenus faibles et irréguliers bénéficient du « minimum contributif »⁵, qui garantit que leur retraite sera au moins de 642,93 euros par mois (en 2020).

Les personnes âgées de plus de 65 ans dont la retraite est faible, y compris celles qui n'ont pas ou peu cotisé, peuvent demander l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) dont le montant maximal en 2020 est de 903,20 euros par mois pour une personne seule, de 1 402,22 euros pour un couple. L'ASPA est une allocation familiarisée et différentielle : la prestation effectivement versée est la différence entre le montant maximal et les autres ressources du ménage. Il est rare mais pas impossible qu'un ménage bénéficie à la fois du minimum contributif et de l'ASPA.

La combinaison de ces deux mécanismes aux conditionnalités diverses⁶ induit automatiquement des effets de seuils et des situations dont la légitimité est questionnable : certaines personnes ayant peu cotisé perçoivent à la retraite plus que d'autres qui ont cotisé toute leur vie.

Par ailleurs, ceux qui se sont constitué un patrimoine privé conséquent dont ils tirent une rente pendant leurs vieux jours ne contribuent que marginalement à la redistribution envers les plus démunis de leur génération,

⁵ Ce dispositif ne s'applique pas dans tous les régimes de retraite.

⁶ La disposition la plus problématique est la récupération (dans certaines limites) des prestations ASPA sur les successions. Ainsi, beaucoup de personnes âgées aux faibles ressources mais propriétaires de leur logement (en particulier des agriculteurs et des artisans) renoncent à demander l'ASPA pour ne pas fragiliser l'héritage qu'il transmettront à leurs enfants.

ce qui constitue une inégalité beaucoup plus significative que les écarts observés entre les divers régimes de retraites. Il pourrait être légitime de mettre plus clairement à contribution les revenus financiers et fonciers des retraités aisés.

Une approche innovante permet une prise en compte plus harmonieuse des personnes ayant des revenus faibles à la retraite.

Proposition n°4 : Un transfert intragénérationnel universel de solidarité entre les retraités met à contribution l'ensemble des ressources des retraités aisés pour assurer un minimum aux plus démunis.

La logique sous-jacente de cette proposition inédite est simple : une génération ne devrait pas imposer à ses enfants de compenser ses propres déséquilibres démographiques et économiques. En d'autres termes, les inégalités de revenus d'une classe d'âge devraient être compensées sans peser financièrement sur la génération suivante (les actifs) qui assume déjà la charge physique et financière d'éduquer ses enfants et de soutenir ses parents dépendants.

Adoptons l'idée qu'un transfert équitable vers les retraités modestes doit s'opérer entre les retraités eux-mêmes. Ce principe d'équité impose de mettre en œuvre une solidarité intra-générationnelle avant de mobiliser des transferts inter-générationnels. La façon la plus directe d'exprimer cette solidarité est d'instaurer un prélèvement proportionnel sur l'ensemble des revenus de ceux qui ont liquidé leurs droits à la retraite⁷, dont la recette est partagée systématiquement entre tous les retraités⁸. Le taux de cette « retenue de solidarité retraité » pourrait être de l'ordre de 25 %.

En pratique : prélevé à la source par l'administration fiscale auprès de tous les contribuables retraités (répertoriés par la caisse universelle de retraite), la masse collectée chaque mois serait répartie également le mois suivant sur le compte de tous les retraités, permettant d'augmenter significativement les ressources des plus démunis. La retraite nette effectivement perçue (après redistribution de solidarité retraité) serait imposable, comptabilisée dans l'assiette de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux (du type CSG). Sachant qu'en 2020 quelques 16 millions de retraités perçoivent une trentaine de milliards d'euros chaque mois (en cumulant les pensions de retraites ainsi que les autres revenus primaires), le « transfert universel de solidarité retraités » serait de l'ordre de 500 euros par mois.

Illustrons ce mécanisme avec le cas de Raymond, qui a cotisé de façon irrégulière du fait d'une carrière professionnelle hachée. Il perçoit une pension de 600 euros par mois. Ce montant brut serait soumis comme tous les revenus des retraités à un prélèvement de 25 % mais complété par le transfert universel de solidarité de 500 euros. Sa retraite nette serait alors de 950 euros par mois⁹. D'autres dispositifs conditionnels pourront compléter ses ressources, en particulier l'aide au logement et la prise en compte du handicap ou de la dépendance.

Ce dispositif, redistribuant systématiquement un quart de tous les revenus des retraités, a des effets différents pour ceux dont les revenus sont plus élevés. C'est le cas de Serge, qui a cotisé pendant toute sa carrière, lui permettant de percevoir à 65 ans une pension brute de 2 000 euros par mois. Il se trouve que Serge a aussi développé un patrimoine immobilier important, dont les loyers atteignent 100 000 euros chaque année. La « retenue de solidarité retraité » atteindrait pour lui -2 583 euros par mois¹⁰, dépassant le montant de sa pension brute et des 500 euros de redistribution retraité. Sa pension nette serait alors négative de 83 euros par mois.

⁷ Le cas de couples – mariés ou pacsés – qui sont connus du fisc comme un seul foyer fiscal suivrait cette règle : si un seul des deux est retraité, ses revenus propres et la moitié des revenus communs (en particulier les revenus fonciers et financiers) constitueraient l'assiette de cette « retenue de solidarité retraité ».

⁸ Il est logique de prévoir un âge minimum pour percevoir ce transfert universel de solidarité entre retraités, afin d'éviter les comportements de passager clandestin. Par ailleurs, le montant devrait logiquement être inférieur au Revenu de solidarité active et de la Prime d'activité (et du Revenu universel d'activité dans quelques années).

⁹ 75 % de 600 euros, plus 500 euros

¹⁰ Calcul : $(2\,000 + 100\,000 / 12) \times 25\%$

Serge décide logiquement de ne pas liquider sa retraite dans ces conditions, mais de gérer d'abord la donation de son parc immobilier à ses enfants et petits-enfants. Nous reviendrons plus loin sur le cas de Serge.

L'intérêt majeur de ce mécanisme est qu'il assure simplement une continuité entre ceux qui ont plutôt perçu des revenus d'activité – qui s'interrompent nécessairement un jour du fait de l'âge – et ceux qui tirent une rente à vie d'un patrimoine dont ils ont hérité ou qu'ils ont constitué au fil des ans. Ceux qui atteignent l'âge de la retraite alors que leur patrimoine leur sert une rente d'un montant suffisant pour vivre dans un certain confort ne seraient aucunement obligés de liquider leurs droits. Cette règle a plusieurs effets bénéfiques. Bien entendu, ceci allège la masse de pensions à verser aux retraités aisés. Ceci incite également les retraités à organiser au plus tôt leurs successions et donations, ce qui n'a que des avantages, en apaisant les relations familiales et en dynamisant l'activité économique.

5 – Comment faire évoluer le dispositif de la réversion, rendu obsolète par l'évolution des modes de vie ?

La prise en compte des liens conjugaux est une difficulté majeure du système socio-fiscal français dans son ensemble. L'étude systématique de l'effet des nombreux dispositifs qui différencient les prestations ou les prélèvements en fonction du statut conjugal de chaque personne révèle des incohérences fortes. De façon très synthétique, on observe que les couples (mariés ou pacsés) sont privilégiés par rapport aux personnes seules (ou en concubinage) lorsque leurs revenus sont élevés, alors que d'autres couples (quel que soit leur statut matrimonial) sont systématiquement désavantagés par rapport aux célibataires (ou concubins clandestins) lorsqu'ils ont des revenus faibles à moyens¹¹.

Pour les retraités, la situation est plus contrastée, combinant les effets de trois dispositions générales. Tout d'abord, les droits à la retraite sont individuels, chacun partant en fonction de son âge et de ses annuités avec un montant de pension correspondant *grosso modo* à ses cotisations. Ceux dont les retraites sont particulièrement faibles peuvent demander l'ASPA, dont les conditions d'attribution et le montant sont calculés sur une base familialisée : à niveau de pension cumulé identique, un couple perçoit un peu moins d'ASPA que deux retraités séparés¹².

Le mécanisme majeur lié à la vie en couple est la réversion : au décès d'un retraité, son conjoint (marié) obtient le plus souvent une pension calculée en fonction des cotisations de l'ex-conjoint. Ceci ne s'applique ni aux pacsés ni aux concubins. Le taux de la réversion varie selon les régimes de retraite, à 0 %, 54 % ou 60 %. Les conditions d'âge et de durée de vie commune sont également hétérogènes selon les régimes. Les difficultés apparaissent en cas de séparation des couples : les règles de la réversion varient très fortement selon les régimes de retraite, l'éventualité d'un remariage de l'un ou de l'autre, la durée de vie commune des différents partenaires, etc.

La réforme présentée en décembre 2019 par le gouvernement proposait d'adopter un taux de 70 % s'appliquant à l'ensemble des pensions du couple : une veuve percevrait une pension recalculée à 2 100 euros par mois si sa retraite précédente était de 1 000 euros et celle de son conjoint décédé de 2 000 euros¹³.

Le Conseil d'orientation des retraites (COR) pointe avec raison l'incohérence des règles actuelles et interroge plus largement la pertinence actuelle de la réversion : « *La logique historique de la réversion reposait sur le couple-type "Monsieur Gagne-pain et Madame Au-foyer" mais relevait aussi d'un modèle où la vie en couple s'inscrivait dans le cadre du mariage, et où le mariage, sauf exceptions, était censé être stable et relativement*

¹¹ Début 2020, un célibataire au RSA perçoit 492,57 euros par mois (après soustraction du forfait logement) et un couple seulement 705,27 euros, ce qui invite à dissimuler la vie commune. A l'inverse, un célibataire contribuable aisé – dont le revenu imposable atteint 200 000 euros par an – diminue son impôt de 1 270 euros par mois en se mariant ou se pacant avec une personne sans revenu.

¹² En 2020, le montant maximum est de 1 402,22 euros mensuels pour un couple, alors qu'il est deux fois 903,20 euros (soit un total de 1 806,40 euros) pour deux personnes séparées.

¹³ Calcul : $(1\ 000 + 2\ 000) \times 0,7 = 2\ 100$.

précoce. Le mariage se formait à l'entrée dans la vie active et les conjoints étaient censés partager leur vie active et leur retraite. (...) Dès lors que le mariage n'est plus la norme quasi exclusive d'organisation des couples, la réversion financée par les cotisations de chacun, quel que soit son statut conjugal, s'affirme comme un transfert entre les cotisants non mariés (membres de couples hors mariage, divorcés ou célibataires) vers les personnes mariées (cotisantes ou non). Ce transfert devient plus délicat à justifier. (...) Par ailleurs, les exceptions négligeables dans un modèle où les mariages étaient stables deviennent beaucoup plus problématiques dans un contexte où les unions sont instables. La prise en compte de cette instabilité par les dispositifs de réversion fait apparaître des situations incohérentes et contraires à l'équité ».

Ces constats multiples justifient une évolution importante de la réversion, afin de mieux correspondre à la réalité des modes de vie contemporains.

Proposition n°5 : Le mécanisme obsolète de la réversion est remplacé par le partage à égalité entre époux des cotisations retraite versées pendant la vie commune.

La réversion pourrait être refondée en généralisant un principe de partage des droits acquis pendant la vie commune : toute personne mariée indiquerait à sa caisse de retraite l'identité de son conjoint, afin que ses propres cotisations soient partagées à égalité entre leurs deux comptes individuels. En cas de divorce, ce partage cesserait et le cotisant capitaliserait l'intégralité de ses nouveaux droits personnels. En cas de remariage, le partage 50/50 des cotisations reprendrait avec le nouveau partenaire. Lorsqu'un l'un ou l'autre liquide ses droits à retraite, il bénéficierait automatiquement de l'accumulation des demi-cotisations obtenues de son conjoint (ou ex-conjoint), auquel il a également donné la moitié de ses propres cotisations. La pension ne serait alors jamais modifiée pendant la retraite, même en cas de séparation ou de décès du conjoint.

Pour respecter la liberté de chacun, il devrait être possible à des conjoints de décider dans leur contrat de mariage une répartition différente de leurs cotisations retraite, voire l'absence de tout partage : chacun percevrait à la retraite uniquement les pensions calculées à partir de ses propres cotisations. Bien entendu, ce choix pourrait évoluer dans la durée, chaque couple ayant ses raisons d'activer ou de désactiver le partage des droits.

L'écueil majeur est que le principe d'un partage à parité des cotisations acquises pendant la vie commune – parfois avec plusieurs partenaires successifs – ne peut pas se substituer sans effets de bords à la multiplicité et l'hétérogénéité des règles actuelles de réversion des multiples régimes de retraite.

Illustrons cela d'abord avec le cas simple de Monique, veuve ayant éduqué trois enfants. Monique ayant travaillé entre les périodes de vie qu'elle a dédiées à la maternité et à l'éducation de ses enfants, perçoit une retraite de 1 000 euros par mois. Son mari, cadre dans le privé, percevait une retraite de base CNAV de 900 euros, des complémentaires Arrco de 500 euros et Agirc de 600 euros. Les taux de réversion étant de 54 % pour la CNAV et de 60 % pour Arrco et Agirc, la pension totale de Monique après le décès de son époux est actuellement de 2 146 euros par mois¹⁴.

Quelle serait la retraite de Monique avec notre proposition ? La somme des retraites nettes de Monique et de son mari avant son décès sont ici de 3 000 euros par mois. Prenant comme hypothèses que ces retraites sont proportionnelles aux cotisations versées pendant la vie active, que les conjoints sont nés la même année, qu'ils se sont mariés avant de travailler et ont pris leur retraite au même âge, on estime que la retraite brute de Monique serait exactement la moitié de celle du couple, soit 1 500 euros.

Ce montant doit être ajusté en tenant compte de la « redistribution de solidarité retraités » décrite plus haut, ainsi que par un supplément décrit ci-dessous pour le fait d'avoir éduqué des enfants. Par ailleurs, sachant qu'il est plus coûteux de vivre seul qu'à deux, et que cette solitude est subie en cas de veuvage, il est légitime de

¹⁴ Calcul : $1\ 000 + 900 \times 54\% + (500 + 600) \times 60\% = 2\ 146$. Ce montant incluant une majoration de 10 % pour le fait d'avoir élevé trois enfants, on déduit que sa pension brute serait de 1 951 euros par mois.

prévoir une « prestation veuvage » complémentaire. Elle pourrait prendre la forme, par exemple, d'un forfait unique activé à partir de 65 ans.

Un cas plus sensible est celui de Sylvie, qui a également élevé trois enfants mais a divorcé d'un mari au caractère difficile dès que son troisième enfant a quitté la maison pour ses études. Son mari exerçant une profession libérale dans un bureau attenant à leur domicile, Sylvie en a assuré pendant 25 ans l'accueil téléphonique, le secrétariat et la comptabilité, sans aucune rémunération. Le jour où elle a quitté son mari, Sylvie n'avait cotisé dans aucune caisse de retraite et ne pouvait non plus prétendre à des allocations chômage. Après le jugement de divorce, Sylvie ne peut plus espérer que le décès de son ex-conjoint pour bénéficier dans ses vieux jours d'une pension de réversion.

Notre proposition modifierait radicalement la situation économique de Sylvie. Pendant ses 25 ans de vie commune, elle aurait accumulé la moitié des cotisations retraite de son mari, lui permettant de liquider tôt ses droits à retraite pour percevoir une pension de 1 500 euros par mois. Pour son ex-mari, à l'inverse, le partage des cotisations diminuerait sensiblement le niveau de la pension future. Travaillant encore 15 années après le divorce avant de prendre sa retraite, il obtiendrait une pension de retraite atteignant tout de même 3 000 euros.

De façon générale, les parcours conjugaux irréguliers seraient traités plus équitablement par le nouveau système, les pensions élevées étant généralement diminuées au profit des plus faibles économiquement, souvent les femmes¹⁵. Néanmoins, il est impossible de modifier brutalement le niveau de pension des retraités qui n'ont aucun moyen de comprendre les raisons de ce changement, ni de s'y adapter. La transition vers le nouveau dispositif de réversion doit nécessairement être étalée sur une très longue période, en laissant le choix aux couples de basculer vers un nouveau dispositif qui devra longtemps rester optionnel¹⁶.

6 – Comment compenser les conséquences de la maternité sur les retraites des femmes ?

Le Conseil d'orientation des retraites compare la situation des femmes et des hommes une fois qu'ils ont quitté la vie active.

Deux lignes de ce tableau montrent des taux de pauvreté importants à la retraite : les hommes célibataires et les femmes divorcées. A l'inverse, les couples et les hommes veufs sont rarement dans une situation de pauvreté. Les hommes et les femmes abordent la retraite de façon différente, du fait des rémunérations supérieures (en moyenne) des hommes pendant la vie active et des interruptions de carrière causées par la maternité. A contrario, le taux de chômage des femmes est inférieur à celui des hommes.

¹⁵ Cette évolution corrige logiquement les incohérences actuelles constatées par le COR : « la réversion (...) s'affirme comme un transfert entre les cotisants non mariés (...) vers les personnes mariées ».

¹⁶ On peut imaginer que le partage des droits sera l'option par défaut attachée au mariage. Les conjoints pourront cependant décider en bonne intelligence d'y renoncer pour se constituer chacun des droits individuels. Ce choix est analogue à celui du choix du régime matrimonial (séparation de biens, communauté universelle, participation aux acquêts).

Sexe	Situation conjugale de fait	Situation matrimoniale	Effectifs (milliers)	Niveau de vie moyen mensuel		Taux de pauvreté à 60 %
				en euros 2015	en indice	
Ensemble des retraités en couple			8 329	2 202	100	4,4%
Femmes	en couple		3 704	2 255	102	3,2%
	seules	ensemble	3 812	1 787	81	11,5%
		dont : veuves	2 493	1 808	82	10,6%
		divorcées	853	1 693	77	15,4%
	célibataires	466	1 848	84	9,2%	
Hommes	en couple		4 625	2 159	98	5,3%
	seuls	ensemble	1 486	1 977	90	8,6%
		dont : veufs	518	2 205	100	4,1%
		divorcés	568	1 880	85	7,2%
	célibataires	400	1 820	83	16,6%	

Figure 2 - Rapport annuel du COR, juin 2018, p. 130

On peut nuancer ce constat. L'espérance de vie à 65 ans étant de 23,1 années pour les femmes, contre 19,2 années pour les hommes, elles bénéficient plus longtemps de leurs pensions de retraites, en particulier de la réversion. Ainsi, même si le niveau de leurs pensions est inférieur à celui des hommes, la multiplication de la durée par le montant aboutit à un transfert social cumulé en moyenne supérieur pour les femmes¹⁷.

Le combat pour une égalité salariale entre femmes et hommes, à poste identique, est pleinement légitime. Il est toujours utile de rappeler aux employeurs les principes de non-discrimination salariale.

Par ailleurs, il faut interroger l'efficacité des dispositifs censés atténuer au moment de la retraite les effets des maternités sur le niveau de retraite des femmes. Trois dispositifs ont ce rôle actuellement. Créée en 1972 pour les femmes sans activité professionnelle aux revenus modestes, l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) a été étendue aux hommes en 1979. Sous diverses conditions, ce dispositif géré par les CAF verse des cotisations retraites équivalentes à la perception d'un salaire au SMIC.

Ensuite, plusieurs régimes de retraite prévoient une majoration de pension pour enfants. Dans le régime de base du secteur privé, une majoration de retraite de 10 % est calculée pour les parents qui ont eu au moins trois enfants¹⁸ ou les ont eus à charge pendant au moins 9 ans avant l'âge de 16 ans. Cet avantage est paramétré avec des taux, une progressivité fonction du nombre d'enfants et des règles de plafonnement très variables selon les régimes¹⁹.

Le troisième dispositif est la majoration des trimestres de cotisations à l'assurance retraite prévue par plusieurs régimes pour la maternité, l'adoption ou l'éducation d'enfants²⁰. Par exemple, le régime général des salariés – comme ceux des indépendants et des agriculteurs – prévoit des majorations de quatre trimestres pour chacun de ces événements (avec un total de 8 trimestres pour chaque enfant), sous diverses conditions.

On peut porter au moins trois critiques sur cet ensemble. Tout d'abord, la diversité des règles appliquées par les différents régimes révèle l'absence de validation sociale commune pour des dispositifs ajustés au fil des années de façon empirique. La nature de la question posée – la prise en compte équitable de la maternité dans le calcul de la retraite – appelle pourtant une règle cohérente à l'échelle du pays. Ensuite, le fait que des

¹⁷ Pour les femmes seules : 1 787 x 12 x 23,1 ans = 495 356 euros. Pour les hommes seuls : 1 977 x 12 x 19,2 ans = 455 501 euros.

¹⁸ Même décédés en bas âge, voire mort-nés.

¹⁹ La réforme présentée par le gouvernement en décembre 2019 propose de remplacer ceci par un mécanisme universel : une bonification de 5 % par enfant, dès le premier, à appliquer au choix à la pension du père ou de la mère.

²⁰ La liberté de prendre sa retraite à la date de son choix, que nous proposons, rend caduque la logique de majoration des trimestres de cotisations permettant de prendre sa retraite plus tôt.

dispositifs pensés initialement pour les femmes aient été étendus aux hommes est un choix politique idéologiquement marqué, qui réfute les effets factuels de la maternité et refuse de compenser les biais socio-culturels regrettables mais tenaces dans la division du travail domestique. Enfin, le bénéfice en euros des mécanismes actuels augmente généralement avec le niveau de revenu des parents, ce qui fait que les retraités riches sont plus aidés que les pauvres.

C'est ainsi que Florence qui a élevé trois enfants avec un petit salaire et perçoit une retraite de 800 euros, obtient actuellement une bonification de 10 %, soit 80 euros. Fabien, un veuf qui perçoit une pension de 3 000 euros reçoit en sus 300 euros chaque mois pour ses trois enfants qui ont été éduqués principalement par son épouse 30 ans plus tôt. Cet exemple d'incohérence rejoint ce qu'on observe sur les aides familiales, sociales et fiscales dont bénéficient les parents, qui multiplient également des biais contraires à l'équité²¹.

Proposition n°6 : Les avantages familiaux de retraite et une partie des dispositifs compensant la charge d'enfant sont remplacés par un forfait maternel dès la naissance.

Les « avantages familiaux de retraite » pourraient être remplacés par un dispositif universel, réservé par défaut à la mère de chaque enfant, sans limitation de durée. La formule la plus simple, qui se substituerait à plusieurs dispositions actuelles, serait le versement inconditionnel à vie d'une rente de 100 euros par mois²² pour chaque enfant. Des règles spécifiques s'appliqueraient nécessairement pour les ménages atypiques, en cas de décès prématuré de l'enfant, d'adoption, etc. Compte tenu de la grande diversité des configurations familiales, il paraît préférable de prévoir l'intervention d'un juge aux affaires familiales, sur requête d'un des parents ou du jeune lui-même à partir de ses 18 ans, pour décider à qui allouer la rente de 100 euros, qui pourrait être partagée entre celle qui a assumé la grossesse et celle ou celui qui a éduqué l'enfant jusqu'à la majorité, voire versée temporairement à une institution qui assumerait le soutien d'un enfant dont les parents s'avèrent déficients, etc.

Bien entendu, cette proposition prend le risque d'être jugée sévèrement par ceux qui ne veulent pas entendre parler d'une différenciation des dispositifs sociaux sur un critère de genre, l'affectation par défaut de la rente à la mère étant critiquable à leurs yeux car risquant d'entériner un partage socio-culturel qu'ils réprouvent. Pourtant, les mécanismes actuels privilégient déjà les versements à la mère des prestations familiales. D'autre part, la possibilité offerte à tous les ménages de demander un partage différent répond à cette objection.

Lors des sessions de concertation présentées par le HCRR en décembre 2019, il a été noté : « *Une partie des organisations syndicales a manifesté sa préférence pour un dispositif de nature forfaitaire (x € par enfant) plutôt que proportionnel à la pension. Cette option ne permettrait cependant pas de prendre correctement en compte les préjudices de carrière dont souffrent les femmes lorsqu'elles ont un enfant puisque ceux-ci sont, par construction, proportionnels à la rémunération. D'autre part, certaines organisations ont souhaité que soit précisé les règles de plafonnement de cet avantage (les majorations de pension étant aujourd'hui, avec des modalités différentes selon les régimes, plafonnées) ou encore que soit fixé un couloir de minimum-maximum* ».

La lecture de cette restitution révèle parfaitement le positionnement de juge que s'octroie celui qui écrit le compte-rendu. Il balaie la proposition en assénant avec autorité que « cette option ne permettrait pas de prendre correctement en compte les préjudices de carrière dont souffrent les femmes », assuré que sa démonstration (« ceux-ci sont par construction proportionnels à la rémunération ») est définitive. Il est dommage que ce compte-rendu ne présente pas l'argument inverse : le point de vue des cotisants et contribuables qui financent cet avantage, probablement peu disposés à verser plus pour l'enfant d'une famille riche que d'une femme pauvre. Si une question formulée de la sorte était soumise à un référendum, le rejet

²¹ Voir Régent (2018)

²² Ce montant est estimé à partir du constat d'un niveau de vie moyen de l'ordre de 2000 euros par mois, auquel on applique le taux de 5 % envisagé par gouvernement en décembre 2019 comme avantage familial de retraite pour chaque enfant.

serait massif. Curieusement, la proposition de créer des règles (nécessairement compliquées) d'un plafonnement ou d'un « couloir de minimum-maximum » ne suscite aucune réserve de la part du rédacteur.

De fait, la difficulté principale de cette proposition est qu'elle substitue un mécanisme extrêmement simple à tout ou partie d'un ensemble particulièrement compliqué, opaque et inéquitable de dispositifs, qu'il est très ardu de rationaliser même si cela est légitime et présente un double gain d'équité et d'efficacité²³. La technocratie administrative défendant avec obstination les dispositifs compliqués qu'elle est seule à maîtriser, un tel effort de simplification nécessite une volonté politique extrêmement forte.

Nonobstant ces obstacles majeurs, un bénéfice important de cette proposition est qu'elle permet d'évacuer totalement la dimension « familiale » du débat sur les retraites. Le montant de 100 euros ne serait en effet plus inclus dans le calcul des retraites mais versé par une autre institution, par exemple les caisses d'allocations familiales. Dans les cas évoqués ci-dessus, Florence verrait ses ressources à la retraite augmenter de 800 à 1 100 euros, tandis que Fabien se contenterait des 3 000 euros de sa retraite, sauf conditions particulières telles que le décès prématuré de son épouse qui l'aurait obligé à élever seul ses trois enfants au détriment de sa carrière.

7 – Le nouveau régime universel de retraite peut-il s'appliquer immédiatement à tous les actifs qui souhaitent y cotiser ?

Une méthode classique pour déployer une réforme auprès d'une population importante consiste à définir un seuil de mise en œuvre, que ce soit un âge, un niveau de revenu, ou quelque autre condition qui évoluera progressivement dans la durée, permettant ainsi d'étaler dans le temps les difficultés d'implémentation. La réforme des retraites proposée par le gouvernement utilise la date de naissance comme critère d'application. C'est ainsi que le 11 décembre 2019, le Premier ministre a décalé de douze ans la génération concernée par la réforme, de ceux nés après 1963 aux générations suivant 1975. Cet arbitrage tactique diminue artificiellement le nombre de personnes concernées à court terme.

L'étude d'impact du HCRR précise en page 110 les modalités prévues pour la transition : *« Afin de préserver les projets de vie des personnes ayant plus de 50 ans, le nouveau système s'appliquera à compter de la génération 1975 et pour ceux bénéficiant d'âge de départ anticipés avant 62 ans, à tous ceux qui atteindront leur âge d'ouverture des droits à compter de l'année 2037. La première génération concernée sera par exemple la génération née en 1980 pour ceux dont l'âge de départ minimal est 57 ans et 1985 pour ceux dont l'âge minimal est 52 ans. 30% de la population active (INSEE, enquête emploi, 26 mars 2019) ne seront par conséquent pas concernés par le nouveau système universel et resteront soumis aux règles des régimes actuels. La génération 1975 entrera dans le système universel à partir de 2025. Cela signifie qu'à partir du 1er janvier 2025, elle cotisera dans le nouveau système. Les droits qu'elle aura acquis jusqu'en 2025 seront garantis à 100 % selon les anciennes règles. Le système universel entrera cependant en vigueur dès 2022 pour les jeunes ayant 18 ans (nés à partir de 2004) afin qu'ils bénéficient des règles du nouveau système dès leur entrée sur le marché du travail dans le nouveau système ».*

Cette explication est d'une clarté relative. Pour commencer, il s'agit de créer pour 2022 un 43^{ème} régime de retraite « universel » sans modifier les autres, où cotiseront automatiquement les jeunes nés à partir de 2004. Ceci nécessite de modifier tous les logiciels de paye afin d'ajouter l'option « cotisation retraite universelle ». Compte tenu de l'instabilité chronique de la législation qui définit les différents contrats de travail existant en France, les éditeurs et prestataires spécialisés sont habitués à mettre à jour régulièrement leurs logiciels. Créer cette nouvelle option a évidemment un coût mais ne pose pas de difficulté technique particulière.

²³ Les principaux dispositifs à rationaliser ou simplifier sont : allocations familiales, allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant, complément familial, allocation forfaitaire (20 ans), calcul du RSA et de la prime d'activité pour les enfants à charge, quotient familial, déduction des pensions alimentaires versées aux enfants, majoration de retraite de 10% à partir du troisième enfant, assurance vieillesse des parents au foyer, majorations de trimestres de cotisation.

A partir de 2025, tous les actifs nés après 1975 (les moins de 50 ans) cotiseront dans le nouveau système, mais conserveront les droits qu'ils auront acquis dans d'autres systèmes. Certaines catégories de cotisants basculeront également à la même date : tous ceux dont la date de retraite est prévue à partir de 2037.

Nous proposons de compléter en permettant aux 30 % de personnes a priori non concernées de choisir de basculer volontairement dans le nouveau système. Cette logique d'adhésion volontaire (« opt-in ») n'a pas les faveurs de l'administration car elle n'est pas facilement modélisable. Il est en effet difficile de prédire le nombre de personnes qui basculeront chaque année dans le nouveau système, et donc de budgéter les transferts monétaires d'un système de retraite vers l'autre.

Proposition n°7 : Chaque actif peut choisir de cotiser dans le nouveau système universel de retraite au lieu du régime dont il dépend historiquement.

Notre proposition consiste à permettre à l'ensemble des actifs de diriger leurs cotisations retraite vers la nouvelle caisse, à la place des 42 systèmes proposés par leurs entreprises, administrations ou secteurs professionnels. L'adhésion volontaire au dispositif créé par une réforme est probablement la proposition la plus démocratique qui soit, en prenant en compte au maximum les préférences individuelles.

On pourrait aller plus loin, en permettant aux actifs de basculer l'ensemble des cotisations qu'ils ont déjà versées dans les 42 systèmes existants vers le nouveau système. L'opération est simple : sur demande d'un agent administratif du nouveau système, chacune des caisses précédentes fournit l'historique des cotisations versées (par la personne concernée ou son employeur). La caisse universelle de retraite reconstitue ainsi le compte complet de chaque cotisant, tous ces échanges pouvant être dématérialisés grâce à des interfaces logicielles entre les diverses applications informatiques.

Finalement, la transition vers le nouveau système universel de retraite pourrait se faire plus rapidement en distinguant quatre catégories dans la population :

1. Tous les retraités basculeraient dès la liquidation de leurs droits (notre proposition n°1).
2. Ceux qui sont nés à partir de 2004 basculeront dès 2022 (réforme présentée par le gouvernement).
3. Les générations nées à partir de 1975 (qui ont actuellement moins de 45 ans) et ceux dont la date de retraite est prévue en 2037 ou les années suivantes cotiseront directement dans le nouveau système.
4. Les autres actifs décideraient à leur rythme de cotiser dans le nouveau système, voire de basculer leurs cotisations précédentes dans le système universel (notre proposition n°7).

La mise en œuvre de ces quatre démarches complémentaires permettrait de constater aux alentours de 2030 qu'entre 80 % et 90 % de la population française n'est plus concernée par les 42 systèmes historiques mais n'a de relation qu'avec le système universel, soit comme cotisants, soit en percevant des pensions. Une deuxième phase de transition pourrait alors être étudiée et mise en œuvre pour finaliser la bascule de l'ensemble de la population dans un délai raisonnable, en prenant en compte les difficultés spécifiques.

III – Répartition ou capitalisation : quand la longévité défie la pérennité

Après notre exploration de sept questions clés relatives à la réforme, nous abordons ici le principe même de la retraite, éternellement tirillé entre les logiques de répartition (les cotisations des actifs sont immédiatement transformées en pensions versées aux retraités) et de capitalisation (chacun met de côté des sommes qui lui seront restituées plus tard, éventuellement avec des intérêts, en fonction de son espérance de vie).

L'étude d'impact publiée par le HCRR publié en janvier 2020 indique page 80 : « *Le système universel de retraite sera, comme le système actuel, un régime par répartition : les pensions de retraites demeureront payées par les actifs. Avec un niveau de cotisation prévisionnel équivalent à celui d'aujourd'hui, le niveau de répartition du nouveau système de retraite est aussi conservé. Au-delà du maintien du niveau de contribution des actifs, la création d'un système universel permet de renforcer la logique même de la répartition. En effet, l'unification des 42 régimes en un seul système implique une répartition des cotisations de l'ensemble des actifs vers l'ensemble des retraités. La logique d'une solidarité au sein d'une même profession ou statut, qui prévalait jusqu'alors, notamment dans les régimes complémentaires, disparaît au profit d'une solidarité interprofessionnelle et intergénérationnelle. Enfin, l'unification pérennise à long terme la logique de répartition en réduisant l'exposition du système aux fluctuations économiques et démographiques ; en intégrant l'ensemble des actifs, le système sera davantage résilient car moins exposé aux fluctuations sectorielles.*

Nous proposons de discuter ce choix. Dans cette analyse, la donnée essentielle est la structure de la pyramide des âges du pays.

S'adapter avec souplesse à l'évolution démographique

La pyramide des âges évolue de la même façon dans la plupart des pays développés. L'Allemagne, dont l'indice de fécondité est tombé à 1,50 enfants par femme, l'Italie à 1,35 et l'Espagne à 1,33 sont dans des situations démographiques très compliquées, qui ne sont pas compensées par l'immigration.

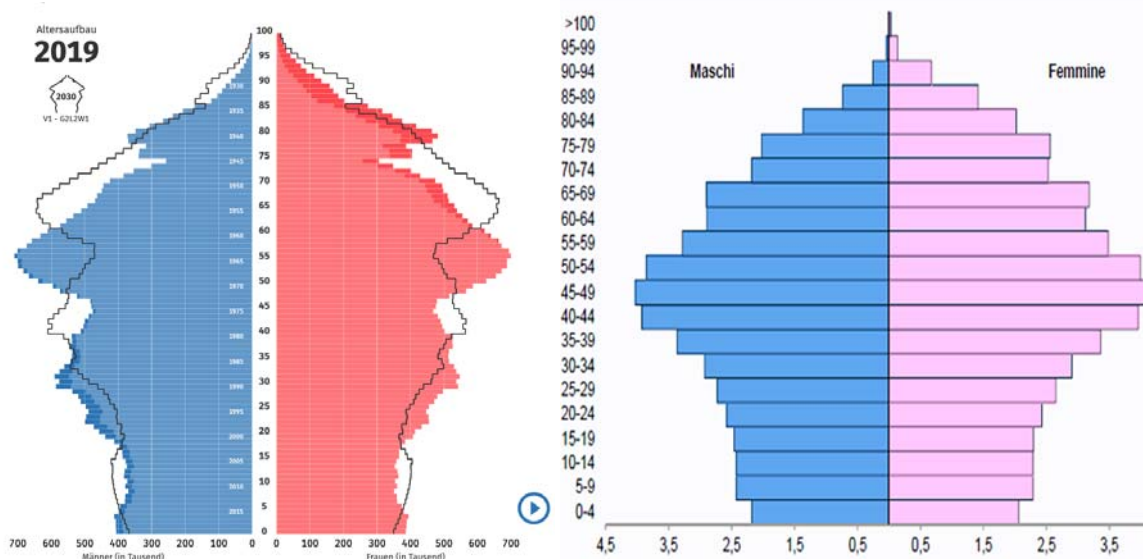


Figure 3 - Pyramides de âges Allemagne (2019 - projection 2030) et Italie (2016)

La projection indiquée pour l'Allemagne à horizon de 10 ans montre le vieillissement de sa population. C'est le cas de la plupart des pays européens.

La France fait figure d'exception, avec un indice de fécondité néanmoins inférieur à 1,9 enfants par femme, en-deçà du seuil de 2,1 qui assurerait le renouvellement des générations. Une projection à cinquante ans (prospective hasardeuse) révèle une pyramide des âges française qui prendrait la forme d'un muffin (ou d'un soufflé pour en rester à une analogie nationale). La « **fenêtre de vie professionnelle** » est de moins en moins centrée sur les **générations nombreuses**, posant inexorablement la question de l'équilibre entre les années de cotisation et celles de perception des pensions de retraite.

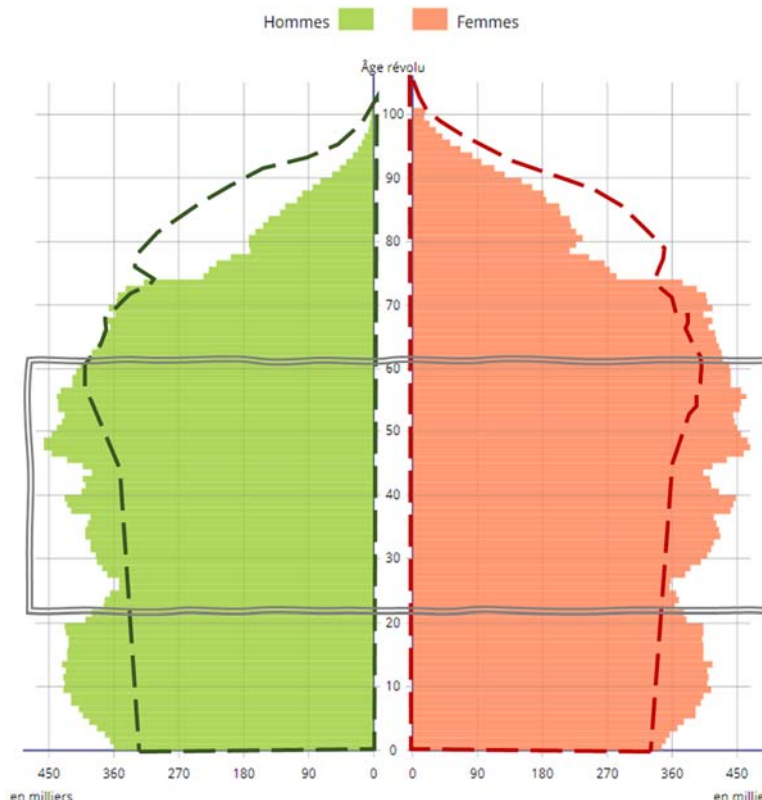


Figure 4 - Pyramide des âges au 1er janvier 2020 (source INSEE) et projection 2070 de l'auteur (pointillés)

La France est également une exception mondiale sur un autre paramètre important : « *En raison d'une espérance de vie plus importante et d'un âge de départ effectif moyen à la retraite plus bas que dans les autres pays de l'OCDE, la France reste le pays de l'OCDE ayant l'espérance de vie à l'âge moyen de sortie du marché travail la plus élevée, à plus de 25 ans soit 4 ans de plus que la moyenne dans l'Union européenne* »²⁴.

Dès lors, proclamer un attachement au principe de la répartition – alors même que l'évolution démographique menace directement l'équilibre entre les actifs et les retraités – n'a rien d'une évidence. En effet, L'équation fondamentale d'un système par répartition est simple :

$$\text{Nombre de cotisants} \times \text{Revenus moyens} \times \text{Taux moyen de cotisation} = \text{Nombre de retraités} \times \text{Pension moyenne}$$

Si le nombre de retraités augmente par rapport au nombre de cotisants²⁵, il faut nécessairement adapter les trois autres paramètres :

1. Augmenter les revenus moyens ? Le gouvernement anticipe-t-il une croissance économique, qui apporterait avec la forte croissance du revenu des actifs une solution à l'impasse démographique ? Personne ne se hasarde à formuler pareille hypothèse.
2. Augmenter les taux de cotisation des actifs ? Alors que le projet gouvernemental prévoit un taux de 28,12 % pour le plus grand nombre, personne ne réclame sérieusement une augmentation de ce taux.

²⁴ Etude d'impact du HCRR (2020) page 38.

²⁵ On comptait en 2005 deux cotisants pour un retraité. Ce rapport est actuellement de 1,7, sera de 1,5 en 2040, puis continuera à se dégrader.

3. Il ne reste qu'une option : abaisser le niveau des pensions de retraités. Quel responsable politique assumerait un tel naufrage, qui réduirait à néant ses perspectives de réélection auprès des nombreux retraités ?

Pourtant, le projet gouvernemental prétend assurer la pérennité du système universel de retraite. Réaliste ?

Capitaliser sur l'expérience des autres pays

Il est nécessaire de prendre du recul et considérer la variété des solutions mises en œuvre dans les autres pays, en particulier en Europe, pour situer l'approche française. En effet, la situation démographique s'étant dégradée plus rapidement chez nos voisins, ils ont été forcés de mettre en place des solutions avant nous.

L'étude d'impact du HCRR synthétise ce retour d'expérience page 83 :

- *« Jusque dans les années 80, l'augmentation des taux de cotisation a été l'outil principal des réformes paramétriques dans les pays de l'OCDE. Pour redresser la situation financière des systèmes de retraite dans un contexte de changements démographiques, l'âge de la retraite a été augmenté, avec un durcissement des retraites anticipées et davantage d'incitations à rester en emploi avec des dispositifs de bonus/malus. Le niveau des pensions a été réduit, avec par exemple une modification des règles d'indexation des pensions versées ».*
- *« La consolidation des systèmes de retraite représente une autre tendance majeure, avec la création de régimes universels. La France fait ainsi figure d'exception avec ses 42 régimes professionnels ».*
- *« Des mesures de relèvement des âges de la retraite ont été mises en place avec dans un premier temps une harmonisation des âges de départ des femmes vers ceux des hommes, puis à partir des années 1990, une augmentation des âges pour tous avec une moyenne de départ relevée de deux ans ».*
- *« A l'exception de la France, Malte, la Slovaquie, l'Espagne et l'Autriche, l'ensemble des pays de l'OCDE prend désormais en compte l'ensemble de la carrière dans le calcul des droits à retraite ».*
- *« Au début des années 1990, ces mesures paramétriques ont commencé à poser des difficultés ce qui a conduit à la mise en place de régimes à cotisations définies par capitalisation ou comptes notionnels en Europe du Nord, en Europe centrale, en Italie. Ces systèmes évitent en effet les problèmes de viabilité financière et lient plus étroitement les pensions aux cotisations ».*

Une tendance de fond est la mise en place d'ajustements automatiques pour éviter les tensions politiques résultant d'un « pilotage manuel » du système. Même si elle présente l'avantage de pouvoir faire émerger des consensus de qualité entre toutes les parties prenantes, la gestion paritaire à la française est indéniablement un obstacle à la réactivité du système, nécessitant de longues négociations, parfois agrémentées de grèves pour affirmer des rapports de forces, avant de décider une adaptation ne serait-ce que paramétrique.

L'OCDE a répertorié la variété des automatismes mis en œuvre par nos voisins :

- Calcul automatique de l'**âge de départ** à la retraite en fonction de l'évolution de l'espérance de vie : Bulgarie, Danemark, Finlande, Italie, Pays-Bas, Portugal et Slovaquie.
- Calcul automatique du **nombre d'annuités** requises pour prendre sa retraite, dans les régimes par capitalisation à cotisations définies.
- Systèmes à comptes notionnels, calculant automatiquement le **niveau de la pension** en fonction de la somme actualisée des cotisations comptabilisées pendant sa carrière et de l'espérance de vie à l'âge où on liquide ses droits : Italie, Lettonie, Norvège, Pologne, Suède.

- Ajustement automatique du **niveau des pensions** en prenant acte des gains d'espérance de vie, pour les régimes à prestations définies : Espagne et Finlande.
- Ajustements automatiques au **taux de dépendance** (le nombre de jeunes inactifs et retraités divisé par le nombre d'actifs) ou au **solde financier** (entre les cotisations perçues et les pensions versées) : Allemagne (système par points), Suède (comptes notionnels), Espagne et Portugal (prestations définies).

Ce bref panorama démontre qu'il n'existe pas une réponse unique qui s'imposerait à la France pour définir son système universel de retraite.

Une quatrième particularité française

Nous avons vu que la fécondité est supérieure à nos voisins, comme la longévité, qu'on y part à la retraite plus tôt qu'ailleurs. L'aspect le plus méconnu est probablement qu'on y vit mieux (financièrement) à la retraite qu'en activité.

Jusqu'à présent, les gouvernements ont plutôt privilégié la sécurité du revenu des retraités, en maintenant une évolution dynamique du niveau des pensions. La France se distingue des autres pays par un « taux de remplacement » élevé : les pensions de retraite nettes (après cotisations sociales) y sont de l'ordre de 75 % du dernier salaire, alors qu'elles ne sont que de 50 % en Allemagne et 40 % au Japon. Le retournement démographique qu'ont connu ces deux pays ne leur a pas laissé d'autre choix.

La situation favorable des retraités en France peut être comparée à celle des ménages d'âge actif, qui supportent la charge d'élever leurs enfants, ce qui pèse sur leur niveau de vie. Il en résulte depuis 2012 une situation sans équivalent dans le monde : **le niveau de vie des retraités est supérieur à celui des actifs**, ce qu'illustre le graphique ci-dessous, produit dans le rapport « France, portrait social 2019 » de l'INSEE²⁶.

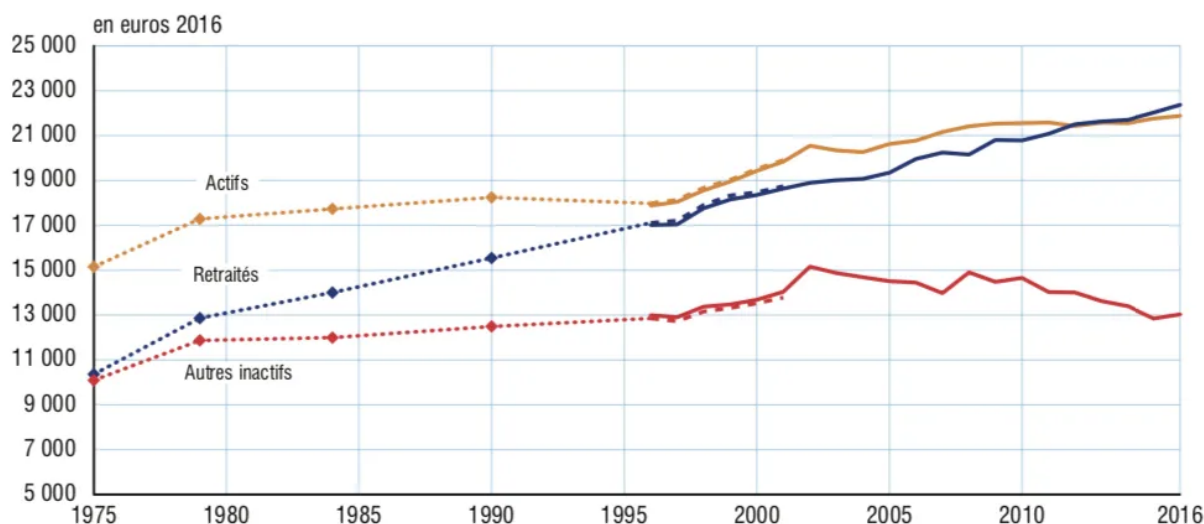


Figure 5 - Evolution des niveaux de vie moyens de la population française : actifs, retraités, autres inactifs - source INSEE

²⁶ L'étude d'impact de la réforme des retraites (2020:15) complète l'analyse : « Le concept de niveau de vie permet de mesurer les écarts de revenus entre ménages, mais n'intègre pas les écarts de dépenses. Or les dépenses des retraités sont plus faibles que celles des actifs sur un certain nombre de dimensions (notamment le logement), mais plus élevées sur d'autres postes de dépenses, comme la santé et la dépendance. Les retraités sont très majoritairement propriétaires de leur logement, et ont le plus souvent fini de rembourser leur crédit. Selon les derniers chiffres disponibles (enquête logement 2013), 72 % des ménages dont la personne de référence est retraitée sont propriétaires occupants de leur logement, contre 53 % parmi les ménages dont la personne de référence est en emploi. Parmi les propriétaires, 95 % des ménages dont la personne de référence est retraitée ont fini de rembourser leur crédit immobilier pour leur résidence principale, contre 58 % pour les ménages dont la personne de référence est en emploi. Or les estimations de niveau de vie présentées ci-dessus ne tiennent pas compte de l'absence de charge de loyer effectif, qui vient diminuer d'autant les dépenses du foyer. Ainsi, si l'on tenait compte de ces moindres dépenses sous forme de loyers imputés¹, le ratio entre le niveau de vie moyen des retraités et celui de l'ensemble de la population s'élèverait à 111 % ».

Ce constat invite à questionner la légitimité d'une progression dynamique des pensions de retraite, qui ignore le fait que les actifs qui financent ce système par répartition voient leur progression salariale nettement freinée depuis une décennie. Demander aux actifs de financer une croissance des pensions conduit mécaniquement à diminuer les salaires nets et/ou augmenter les coûts pour les employeurs au risque de peser sur la compétitivité du pays. Comment nomme-t-on un système où le pouvoir politique est détenu de fait par les plus âgés ?

Quelles options pour la France ?

Un petit tableau synthétise les grandes options envisageables pour équilibrer financièrement le système universel français de retraite. Les deux dimensions structurantes sont le choix d'ajuster ou pas le niveau des cotisations et des pensions versées. On en déduit quatre familles de solutions.

	Prestations variables	Prestations définies
Cotisations variables	3 – Système par points	1 – Régime gérontocratique
Cotisations définies	4 – Comptes notionnels	2 – Ajustement de l'âge de départ

1. Comme tous les autres pays, nous avons commencé par augmenter le niveau des cotisations retraite, en complexifiant les règles de calcul, pour préserver voire augmenter le niveau des pensions versées. Osons nommer cela une phase gérontocratique, où l'effort financier est intégralement supporté par les actifs, sans contrainte pour les séniors, qui partaient souvent en pré-retraite avec des conditions financières avantageuses. Cette phase est derrière nous.
2. Depuis trois décennies, nous nous accrochons à l'illusion de pouvoir équilibrer le système sans augmenter le taux des cotisations ni baisser le niveau de pensions. La seule variable d'ajustement est alors l'âge de départ à la retraite (ou le nombre d'années de cotisations requises pour obtenir une pension à taux plein). Depuis la retraite à 60 ans et les 37,5 années de cotisations décrétées par François Mitterrand, les gouvernements de droite successifs ont, dans la douleur, ajusté ces paramètres à la hausse.
3. Compte tenu du blocage persistant face aux propositions du gouvernement de retarder l'âge de départ à la retraite, la tendance actuelle est de se donner la liberté de jouer sur les deux tableaux (faire varier les taux de cotisations et les niveaux des pensions). C'est ce que fait l'Allemagne avec un système de retraites par points. La gestion paritaire – ou le régulateur étatique – détermine chaque année la valeur d'achat d'un point de retraite (un euro de cotisation permet de comptabiliser X points) ainsi que la valeur de service (un point du compte retraite donne lieu au versement d'une pension de Y euros)²⁷.
4. La culture de cogestion allemande aide les divers acteurs à maintenir un équilibre durable pour les valeurs d'achat et de service du point, au prix d'un éventuel renchérissement du coût du travail ou d'une baisse des pensions. Cette culture n'est pas présente dans tous les pays, en tous cas pas en France. **Un système de comptes notionnels, qui calcule automatiquement les pensions en fonction des cotisations versées par chacun pendant sa carrière, pourrait être plus adapté à notre pays.** Mais la technocratie administrative et les syndicats – qui sont associés dans la gestion paritaire des systèmes de retraite – y sont opposés, car ceci diminuerait leur rôle dans le pilotage du système.

Pour sortir de l'entonnoir déprimant où le choix d'un système par répartition nous entraîne inexorablement, du fait de l'évolution démographique, nous pouvons chercher une alternative dans l'autre modèle : la capitalisation.

²⁷ Illustration avec le cas du régime de retraite par points Agirc-Arrco : en 2020, la valeur annuelle du prix d'achat du point est de 17,3982 euros et la valeur de service est de 1,2714 euros.

Vertus et vices de la capitalisation

L'étude d'impact du HCRR constate (page 71) : « *Les jeunes (18-34 ans) sont ainsi les plus insatisfaits du système actuel (80 %) et une proportion équivalente considèrent que ce système est dépassé. Ils sont ainsi bien plus nombreux que le reste des Français (46 % contre 33 %) à plaider pour un système de retraite par capitalisation à la place d'un système par répartition. Cette proportion devient même majoritaire (52 %) chez les jeunes de moins de 25 ans* ».

L'étude explique ce désamour pour la répartition entre autres par une « *inquiétude systémique de disparition du système à long terme, provoqué par les débats récurrents d'une réforme de financement qui ont jalonné la vie de ces générations. Dans ce cas, l'inquiétude peut se traduire par une croyance sur le fait de ne pas bénéficier de la solidarité nationale le moment venu et donc de privilégier d'autres formes d'assurance, comme l'auto-assurance* ».

C'est ainsi que certains défendent le remplacement du système par répartition par une logique de capitalisation, où chacun investit une part de ses revenus d'activité en propriétés foncières ou en produits financiers qui lui serviront des rentes mensuelles au moment de la retraite.

Si la propriété de son logement constitue à l'évidence une assurance solide pour ses vieux jours, certaines participations financières sont plus aléatoires. Pourtant, les promoteurs de la capitalisation font la promotion des fonds de pension qui investissent dans les entreprises, faisant miroiter des rendements largement supérieurs à l'investissement dans l'immobilier locatif, le Livret A ou les obligations d'Etat. Cette préférence pour la capitalisation, dont la dynamique épouse l'injonction à « maximiser la valeur actionnariale », n'est pas sans conséquence sur le fonctionnement de l'économie mondiale.

L'économiste Pierre-Yves Gomez date du 2 septembre 1974 l'irruption de ce qu'il appelle le « capitalisme spéculatif ». Ce jour-là, le président américain Gerald Ford promulgua la loi ERISA²⁸ qui faisait obligation aux caisses de retraite des entreprises de devenir financièrement indépendantes des sociétés où elles avaient pris naissance et de diversifier leurs placements. Il s'ensuivit l'émergence d'une nouvelle catégorie d'acteurs économiques, les « fonds de pensions », perpétuellement à la recherche de placements performants pour maximiser la retraite de leurs cotisants. Cette recherche de performance financière ne va pas sans risque : entre 2007 et 2008, la valorisation du portefeuille de participations détenues par CalPERS²⁹, la première caisse de retraite américaine, a fondu de 31 %. Depuis la crise des « sub-primes », plusieurs fonds de pension ont dû diminuer le niveau des pensions versées aux retraités pour éviter la faillite.

Plus fondamentalement, on peut aussi s'interroger sur la légitimité morale et économique de fonds financiers qui aspirent une part croissante des résultats des entreprises pour la verser aux inactifs, privant les actifs des moyens d'investir eux-mêmes dans le développement économique.

L'ambiguïté fondamentale de la capitalisation

Pour clarifier ce qu'est réellement la logique de capitalisation appliquée à la retraite, il convient de distinguer quatre usages des richesses accumulées en prévision de ses vieux jours :

1. **Le patrimoine de jouissance**, en premier lieu son logement, son jardin, sa voiture, sa résidence secondaire, son ordinateur, sa collection de livres... ne donne pas lieu à une perception monétaire. Mais l'absence de propriété de ces biens nécessite de payer des services de logement, de transport, de culture, de communication, etc.

²⁸ Employee retirement income security act.

²⁹ California public employees' retirement system

2. **Les réserves financières** non (ou peu) productrices de revenus sont consommées au fur et à mesure des besoins. L'inconvénient est qu'elles ne peuvent que s'amenuiser au fil des années, avec le risque de s'épuiser avant la fin de vie, laissant le retraité dans le dénuement.
3. **Les placements fonciers** génèrent des loyers, comme **les autres actifs financiers** produisent des rendements sous diverses formes. L'avantage est que le capital est en principe préservé, pouvant être transmis à la descendance en fin de vie. La difficulté est que les rendements ne sont pas toujours au niveau espéré pour maintenir un flux de revenu régulier.
4. **Les fonds privés de retraite** par capitalisation s'engagent à maintenir un rendement régulier en mutualisant les cotisations d'un nombre important d'adhérents³⁰ dont les durées de vie diffèrent, et en optimisant en permanence leurs placements sur les marchés financiers.

Cette dernière catégorie suscite la critique d'une « finance spéculative mondialisée » formulée par Pierre-Yves Gomez, ce qui n'est évidemment pas le cas des trois autres qui relèvent plutôt d'une gestion très classique « de bon père de famille », avec ses qualités et ses faiblesses. Est-il possible de concevoir un cinquième type de capitalisation, inspiré de la quatrième catégorie mais qui en évite les travers ?

Le charme discret de la mutuelle

Fondamentalement, l'Etat se soucie de mettre en place un système de retraite pour une seule raison : compte tenu de l'affaiblissement des liens familiaux et des solidarités de voisinage, de l'augmentation de l'espérance de vie et de la persistance d'inégalités économiques entre les citoyens, **il est nécessaire de mutualiser le risque de longévité sans revenu d'activité**³¹.

On pourrait inverser la proposition en remarquant que la création d'un Etat-providence a contribué à l'affaiblissement des solidarités à dimension humaine. C'est possible, mais on n'imagine pas pour la France un retour en arrière qui laisserait les plus fragiles de la société à la merci du bon vouloir de leur entourage.

Voir le système de retraite public comme la mutualisation d'un risque de longévité est éclairant. Il s'agit avant tout d'assurer un transfert monétaire de ceux qui meurent tôt vers ceux qui jouent les prolongations. L'inconnue de la date de décès se double d'un biais : l'être humain ne se prive pas spontanément de ses revenus d'aujourd'hui pour un hypothétique demain. Il a tendance à sous-évaluer les ressources dont il aura besoin à la retraite. L'Etat doit donc prélever plus que ce que les individus mettraient spontanément de côté pour leurs vieux jours. Son rôle est donc d'abord et avant tout d'obliger les actifs à se priver aujourd'hui pour recevoir plus tard une pension de retraite.

Proposition n°8 : L'Etat a légitimité à obliger les personnes à mettre de côté une partie de leurs revenus d'activité dans la mutuelle universelle de retraite en prévision de leurs vieux jours.

Rien d'anodin à ce que les cotisations retraite ne soient obligatoires que sur les revenus d'activité. En effet, les revenus locatifs ou financiers sont déjà des rentes que chacun tire d'un capital privé. Il n'y aurait aucune logique à ce que l'Etat intervienne pour substituer, par des cotisations, un compte de retraite publique à un capital privé, alors que celui-ci continuera généralement à servir des rentes jusqu'au décès de son propriétaire. L'obligation de cotiser pour sa retraite n'est donc pleinement justifiée que pour les personnes qui n'ont pas de capital productif par ailleurs. La situation de ceux qui se sont constitué un capital privé conséquent est plus ambiguë.

³⁰ Avec un contrôle indispensable pour éviter la formation de schémas frauduleux du type pyramide de Ponzi.

³¹ Il est évidemment choquant de présenter la longévité comme un risque, mais l'analyse que nous présentons ici est froidement économique. A ce titre, on pourrait réduire l'incertitude en généralisant l'euthanasie, option heureusement peu acceptable dans notre civilisation encore baignée par la sagesse du vieillard Syméon : « Maintenant, ô Maître souverain, tu peux laisser ton serviteur s'en aller en paix, selon ta parole ».

Le cas de Serge que nous avons identifié en page 11 est illustratif de ce dilemme : alors que ses revenus locatifs lui procurent un revenu significatif, la retraite qu'il tire des cotisations qu'il a versées au long de sa carrière professionnelle disparaît intégralement dans le « prélèvement de solidarité retraités ». Ceci signifie au fond que l'Etat a obligé Serge à cotiser toute sa vie pour un système de retraite qui ne lui est pas utile, ce qui est choquant au premier abord... Mais si Serge distribue ses propriétés foncières à ses enfants et petits-enfants, il fait disparaître ses revenus fonciers et est alors heureux de liquider les droits à retraite qu'il a accumulés par ses cotisations de salarié.

Ce cas présente en réalité deux formes de mutualisation. D'abord entre les diverses formes de ressources des retraités, les pensions de retraite et les rentes tirées de son patrimoine privé. Ensuite entre les générations. Imaginons que le fils de Serge, Éric, hérite de la propriété d'un appartement qu'il pourra soit habiter, soit mettre en location, soit vendre. Quelle différence cela fait-il pour la communauté nationale si l'appartement appartient à Serge ou à son fils Éric ? Et le fait qu'il l'habite ou le mette en location change-t-il quoi que ce soit dans la légitimité de la collectivité à prélever un impôt sur cet élément de patrimoine ?

Rapprocher le traitement fiscal du capital et de la rente

Un précédent rapport StepLine³² proposait d'éliminer le biais fiscal entre les statuts de propriétaire-occupant et de propriétaire-bailleur, en instaurant un prélèvement universel de 0,1 % par mois sur la valeur vénale de toute propriété immobilière. Cet impôt se substituant entre autres à l'imposition des loyers, la proposition prévoyait les cas où un logement est mis en location dans le cadre d'une prestation à valeur ajoutée, justifiant un loyer nettement plus élevé que la valeur locative induite par sa valeur vénale. D'où l'introduction de la logique d'un impôt cédulaire qui combine de façon souple la taxation du patrimoine (au taux de 0,1 % par mois) et des revenus du capital (mettons avec le taux de 25 %) en prélevant chaque mois le maximum de ces deux valeurs.

Appliquons ce principe au cas de Serge. Tant qu'il est propriétaire de son parc immobilier évalué à 3 millions d'euros, son impôt sur le patrimoine serait de 3 000 euros chaque mois. Les loyers qu'il perçoit atteignent 100 000 euros chaque année et sa pension de retraite est de 2 000 euros mensuels. Nous avons vu page 11 que le prélèvement de 25 % s'élèverait pour lui à 2 583 euros par mois. L'impôt cédulaire serait donc de 3 000 euros par mois³³, ne prenant de fait pas en compte les 2 000 euros de retraite, que Serge a intérêt à demander dans ce schéma alternatif. Que se passe-t-il une fois que Serge a transmis ses propriétés immobilières à ses enfants et petits-enfants ? Son impôt cédulaire ne porte plus que sur sa retraite de 2 000 euros³⁴.

Son fils Éric ayant hérité du tiers du patrimoine paternel devrait acquitter l'impôt cédulaire, fonction de son patrimoine (un million d'euros) et de ses revenus locatifs (3 000 euros par mois). Ses revenus d'activité ne seraient pas concernés par cet impôt cédulaire, car ils sont déjà soumis à une cotisation obligatoire pour la retraite. En revanche, Éric a aussi un capital financier : une participation de 500 000 euros dans une entreprise qui lui sert, bon an mal an, 8 % de dividende. Il acquitterait alors un impôt cédulaire de 1 583 euros par mois³⁵. Notons que si Éric choisit d'habiter la maison héritée de son père plutôt que la mettre en location, son impôt cédulaire est légèrement modifié : 1 500 euros par mois³⁶.

Proposition n°9 : L'Etat remplace une grande partie de la fiscalité actuelle sur les patrimoines et les revenus par un impôt cédulaire mensuel prélevant le maximum de : 0,1 % du patrimoine ou 25 % de tous les revenus autres que d'activité.

³² ICI, *L'impôt sur le capital immobilier* (mars 2019) : <http://stepline.fr/ici-impot-capital-immobilier/>

³³ La plus grande valeur des deux composantes, 3 000 ou 2 583 euros.

³⁴ Ce que nous avons présenté en illustration de notre proposition n°4 : il paierait 25 % de 2 000 euros moins 500 euros de « transfert universel retraité », soit zéro.

³⁵ L'impôt est le maximum de : 0,1 % de 1,5 millions soit 1 500 euros par mois ; 25 % de (3 000 + 500 000 x 8 % / 12) soit 1 583 euros par mois

³⁶ L'impôt est modifié ainsi, le maximum de : 0,1 % de 1,5 millions soit 1 500 euros par mois ; 25 % de (500 000 x 8 % / 12) soit 833 euros par mois. C'est l'impôt sur le patrimoine qui devient prépondérant.

La collecte de cet impôt permettrait de financer un transfert universel vers ceux qui ne sont pas en mesure de générer des revenus d'activité. Il s'agit évidemment de ceux qui ont atteint l'âge de la retraite, mais aussi des personnes handicapées et éventuellement d'autres cas que le législateur pourrait déterminer.

Enoncé dans le cadre de ce rapport sur la réforme des retraites, cette proposition inédite a pour intérêt de faire contribuer au même niveau les revenus d'activité ainsi que les quatre formes de capitalisation identifiées plus haut :

1. Le patrimoine de jouissance donnerait lieu à une contribution universelle à hauteur de 0,1 % mensuels, qui se substituerait en particulier à la taxe foncière, à la taxe d'habitation et aux droits de mutation.
2. Les réserves financières non (ou peu) productrices de revenus s'amenuiseraient au rythme de 1,2 % par an, incitant ceux qui les possèdent à consommer ou à investir. Si cet instrument de politique publique a vraiment un sens, l'Etat pourrait augmenter en conséquence le taux du Livret A de 0,5 % à 1,7 % afin de compenser ce nouveau prélèvement.
3. Aussi bien les placements fonciers générant des loyers que les autres actifs financiers produisant des rendements seraient soumis à l'impôt cédulaire qui marque l'équivalence entre l'imposition du capital (au taux annuel de 1,2 %) ou des revenus (au taux de 25 %).
4. Les fonds privés de retraite par capitalisation comptabiliseraient le montant du capital détenu (qui seraient alors imposés au taux de 1,2 % annuel), ainsi que les versements d'une rente pendant la retraite (prélevés au taux de 25 %). Selon les périodes de la vie, c'est plutôt le prélèvement annuel de 1,2 % du capital ou la retenue de 25 % de la rente qui serait activé dans le calcul de l'impôt cédulaire.
5. Les revenus d'activité, salariés ou autres, seraient soumis comme aujourd'hui à des cotisations sociales pour financer le système de retraite par répartition. Le taux – proposé par défaut à 28,12 % par le projet gouvernemental – est du même ordre que l'impôt cédulaire. On pourrait imaginer de le rapprocher du taux de 25 %.

Cette proposition inscrit ainsi le système de retraite dans l'enjeu plus vaste de partager le patrimoine et les rentes associées, en explicitant une règle de correspondance entre toutes les natures de revenus et les moyens de sécuriser financièrement son avenir.

La répartition, mutualiser le risque de longévité par capitalisation virtuelle

Après ce long détour par la capitalisation, précisons le fonctionnement d'un système de retraite par répartition en compte notionnels. Pendant ses années d'activité, chacun accumule des cotisations dans son compte de retraite individuel, libellé en euros. Il est d'usage que la valeur de ce compte soit revalorisée à la fin de chaque année selon le taux moyen observé de croissance des salaires, ce qui fait qu'un euro (ou un franc...) de salaire perçu en début de carrière pèse significativement plus que s'il n'avait été actualisé que de l'inflation.

Contrairement aux fonds privés de retraite par capitalisation, ces cotisations n'ont aucune raison d'être placées sur les marchés financiers, ce qu'expliquent Bozio et Piketty (2008:21) pour leur « système de comptes individuels » : *« Le système fonctionne par répartition (les cotisations courantes financent toujours les pensions courantes) mais un lien clair et direct est établi entre les cotisations et le niveau des pensions. Le compte de cotisations de retraite est libellé en euros mais il n'est pas placé sur les marchés financiers : il s'agit d'une mesure des droits à la retraite que l'État s'engage à honorer sur le très long terme, sur la base des cotisations des générations futures ».*

Ainsi, le capital de cotisations comptabilisé en fin de carrière forme un « capital virtuel » qui servira une pension de retraite calculée en appliquant un taux de conversion, fonction de l'espérance de vie statistique pour cette génération à l'âge où la personne part à la retraite. Le taux de conversion diminue logiquement lorsque l'espérance de vie s'allonge et augmente naturellement si la personne part plus tard à la retraite.

Proposition n°10 : La pension de la mutuelle universelle de retraite est calculée à la liquidation en appliquant simplement au compte individuel des cotisations un taux de conversion fonction de l'espérance de vie estimée à l'âge du départ.

Assez curieusement, un système de retraite par répartition en comptes notionnels n'est pas très différent d'un mécanisme de capitalisation, répondant de façon explicite au besoin de mutualiser le risque de longévité sans revenu d'activité. Cette « capitalisation virtuelle » combine les avantages des deux modèles, en éliminant plusieurs inconvénients :

- La pérennité du système est assurée par construction ;
- Il est indépendant des marchés financiers et ne subit donc pas leurs aléas ;
- Il met clairement en relation les cotisations versées par un individu et le niveau de sa pension de retraite, en utilisant comme seul paramètre son espérance de vie à la date de liquidation des droits ;
- Chacun peut choisir en toute liberté et transparence la date de son départ à la retraite ;
- Le pilotage du système ne nécessite aucun arbitrage politique.

Malgré ces qualités, un système en compte notionnels n'a nativement aucun effet sur les inégalités constatées entre les personnes qui abordent la retraite avec des patrimoines différents, des décomptes de cotisations différents, des contributions à la société différents, des usures différentes, des espérances de vie différentes... **Il est donc légitime de compléter le dispositif de base – la mutuelle de retraite en compte notionnels – par plusieurs dispositifs :**

- Un impôt cédulaire mensuel équilibrant l'effort entre la détention du patrimoine (au taux de 0,1 %) et les revenus autres que d'activité (qui sont déjà soumis à des cotisations pour la retraite) au taux de 25 % (essentiellement les pensions de retraite, les loyers et autres revenus financiers) ;
- Un transfert universel de l'ordre de 500 euros par mois pour tous les retraités (financé par l'impôt cédulaire) ;
- Des taux de cotisations retraite fixés à partir d'un plancher légal par les branches professionnelles en fonction de l'évaluation de la pénibilité des postes de travail ;
- Un partage égalitaire des cotisations retraites entre les personnes mariées pendant la durée de leur vie commune, permettant à chacun de bénéficier à terme d'une pension, qui pourra être complétée le cas échéant par une allocation veuvage forfaitaire ;
- Un transfert universel perpétuel de l'ordre de 100 euros par mois pour compenser les effets économiques de chacun de leurs enfants sur les carrières des femmes ;
- Des prestations complémentaires dérivées des dispositifs actuels, concernant le logement, le handicap, la dépendance, etc.

Le système de retraite ainsi esquissé réalise la synthèse de milliers de dispositifs répartis dans les 42 régimes de retraite actuels. Il est lisible, explicite, pilotable et peut faire l'objet d'un débat démocratique. C'est l'ambition que nous avons formulée pour cette note.

Conclusion : un « Wiedervereinigung » à la française

L'étude d'impact du HCRR (page 70) prend acte d'une rupture grave dans la perception qu'ont les français de leurs systèmes de retraite : « En 2015, 90% des français se déclarent inquiets concernant l'avenir de notre système de retraites. 78% des français estiment possible que la France ne puisse plus financer les pensions des personnes qui arrivent à la retraite (sondage BVA-BCC). La même année, dans le même ordre de grandeur, 84% des interrogés se déclarent inquiets concernant l'avenir du système français de retraites. (Opinion Way Les Echos d'octobre 2018). Il est à noter que cette inquiétude concernant la pérennité de notre système de retraite, et notamment dans sa dimension « répartition », se traduit également par une montée en puissance de l'épargne. Selon l'enquête Odoxa Les Echos du 10 octobre 2015, une nette majorité de Français (57% contre 42%) déclare désormais épargner pour financer sa retraite. La part des épargnants a ainsi augmenté de 10 points depuis 2010 ».

Il faut reconnaître qu'au-delà des perceptions, le fait est que tous les pays sauf la France ont remplacé leurs systèmes de retraite historiques par un système universel cohérent. La nécessité d'une réforme est évidente. Mais selon quels principes et modalités ?

Depuis 2019, la réforme des retraites s'est installée en France comme le débat politique majeur. Pourtant, la négociation a été ramenée à un face à face entre l'administration et les syndicats, sans permettre à l'ensemble du pays de s'approprier des sujets qui façonnent pourtant les conditions d'existence de toute la population. Compte tenu du reflux historique de l'idée de démocratie dans beaucoup de pays, il serait imprudent de sous-estimer les dangers d'une réforme qui ne serait pas comprise et approuvée par les citoyens. Ce débat démocratique doit prendre le risque de bousculer le compromis qu'élaborent l'administration et les syndicats.

Osons un parallèle historique avec ce qu'a connu l'Allemagne au début des années 1990. La dissolution du bloc soviétique a donné au chancelier Helmut Kohl le rôle historique de mener la réunification attendue depuis 45 ans par deux peuples espérant le *Wiedervereinigung* (« devenir un à nouveau »). La question de la monnaie commune à l'Allemagne réunifiée a été longuement étudiée entre experts, qui préconisaient un échange de 5 marks de l'Est pour 1 mark de l'Ouest. Ce différentiel de 5 à 1 était cohérent avec l'écart de compétitivité entre les deux économies. Contre cet avis soutenu par le président de la Bundesbank, le chancelier Kohl a imposé un taux de 1 pour 1 dans la limite de 6 000 marks par personne, le taux étant de 2 pour 1 au-dessus. Les conséquences pour l'économie est-allemande furent d'abord désastreuses, comme prévu par les experts, mais la dynamique était lancée, la reconstruction s'est engagée à un rythme accéléré, les entreprises de l'ouest accourant pour prendre part à ce formidable chantier.

Remplacer 42 régimes de retraite par un système universel unique ne peut pas se réaliser sans perdants à court terme. D'autant que l'évolution démographique étant défavorable, l'équilibre global entre les cotisations perçues et les pensions versées est menacé. Le processus actuel risque de déboucher sur un compromis bancal négocié entre une administration pressée d'en finir et des syndicats défendants des intérêts catégoriels. Les bénéficiaires de la réforme risquent donc d'être faibles à moyen / long terme.

Ce rapport invite le gouvernement à rechercher des progrès significatifs, compréhensibles par tous, partagés par la majorité de la population.

Rappel des 10 propositions

Proposition n°1 : Toutes les pensions de retraite sont versées par la caisse universelle, avec un calcul individuel faisant la somme des droits acquis dans les divers régimes.

Proposition n°2 : Les conditions particulières de retraite compensant la pénibilité sont intégralement financées par les cotisations des employeurs qui ont contribué à ces carrières particulières.

Proposition n°3 : Chacun peut choisir en toute liberté la date de liquidation de ses droits à la retraite, étant pleinement averti des conséquences sur son montant.

Proposition n°4 : Un transfert intragénérationnel universel de solidarité entre les retraités met à contribution l'ensemble des ressources des retraités aisés pour assurer un minimum aux plus démunis.

Proposition n°5 : Le mécanisme obsolète de la réversion est remplacé par le partage à égalité entre époux des cotisations retraite versées pendant la vie commune.

Proposition n°6 : Les avantages familiaux de retraite et une partie des dispositifs compensant la charge d'enfant sont remplacés par un forfait maternel dès la naissance.

Proposition n°7 : Chaque actif peut choisir de cotiser dans le nouveau système universel de retraite au lieu du régime dont il dépend historiquement.

Proposition n°8 : L'Etat a légitimité à obliger les personnes à mettre de côté une partie de leurs revenus d'activité dans la mutuelle universelle de retraite en prévision de leurs vieux jours.

Proposition n°9 : L'Etat remplace une grande partie de la fiscalité actuelle sur les patrimoines et les revenus par un impôt cédulaire mensuel prélevant le maximum de : 0,1 % du patrimoine ou 25 % de tous les revenus autres que d'activité.

Proposition n°10 : La pension de la mutuelle universelle de retraite est calculée à la liquidation en appliquant simplement au compte individuel des cotisations un taux de conversion fonction de l'espérance de vie estimée à l'âge du départ.

Sources

Albert, Christophe et Oliveau, Jean-Baptiste (2011), « Simulation d'un passage du régime général en compte notionnels à l'aide du modèle de projection Prisme », *Retraite et Société*, n°60, pages 137-171, CNAV

Basquiat, Marc de (2017), *Le revenu d'existence, une réforme triple*, Revue de l'OFCE n°154

Bozio, Antoine et Piketty Thomas (2008), « Pour un nouveau système de retraite : des comptes individuels de cotisations financés par répartition », *Collection du Cepremap*, n° 14, Éditions Rue d'Ulm

CNAV (2019), « Revalorisation à compter du 1^{er} janvier 2019 », *Circulaire 2019-4*, datée du 9 janvier

COR (2019), *Retraites et droits conjugaux : panorama et perspectives*, Conseil du 31 janvier 2019

DREES (2019), *Les retraités et les retraites*, Panoramas de la DREES social

Gomez, Pierre-Yves (2019), *L'esprit malin du capitalisme*, Desclée de Brouwer

Haut-Commissariat à la Réforme des Retraites (2019), *Conclusion de la concertation sur la mise en place d'un système universel de retraite*, décembre 2019, www.reforme-retraite.gouv.fr

Haut-Commissariat à la Réforme des Retraites (2020), *Projet de loi instituant un système universel de retraite - Etude d'impact*, 24/01/2020, www.reforme-retraite.gouv.fr

INSEE (2018), *Tableaux de l'économie française*, Collection Insee Références

INSEE (2019), *France, portrait social*, Collection Insee Références

Ministère des Finances (2018), *Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique*, Projet de loi de Finances pour 2019

Régent, Léon (2018), *La face cachée des prestations familiales*, Edition de l'Onde

Table des matières

I – Les lacunes actuelles.....	3
Un défi démographique majeur	5
Réformer, une nécessité indiscutable	5
II – Sept propositions alternatives.....	7
1 – Peut-on basculer tous les retraités vers le nouveau système ?	7
2 – Comment financer la retraite plus élevée ou précoce des actifs de métiers exceptionnellement pénibles ou risqués ?.....	8
3 – Peut-on laisser à chacun la liberté de prendre sa retraite lorsqu’il le souhaite ?	8
4 – Qui doit assumer la charge financière d’un dispositif assurant un niveau de vie minimal pour les personnes âgées aux retraites faibles ?.....	10
5 – Comment faire évoluer le dispositif de la réversion, rendu obsolète par l’évolution des modes de vie ?	12
6 – Comment compenser les conséquences de la maternité sur les retraites des femmes ?.....	14
7 – Le nouveau régime universel de retraite peut-il s’appliquer immédiatement à tous les actifs qui souhaitent y cotiser ?.....	17
III – Répartition ou capitalisation : quand la longévité défie la pérennité.....	19
S’adapter avec souplesse à l’évolution démographique	19
Capitaliser sur l’expérience des autres pays	21
Une quatrième particularité française	22
Quelles options pour la France ?	23
Vertus et vices de la capitalisation.....	24
L’ambiguïté fondamentale de la capitalisation	24
Le charme discret de la mutuelle	25
Rapprocher le traitement fiscal du capital et de la rente	26
La répartition, mutualiser le risque de longévité par capitalisation virtuelle.....	27
Conclusion : un « Wiedervereinigung » à la française	29
Rappel des 10 propositions.....	30
Sources	31

Rédacteur :

Marc de Basquiat, président de StepLine, chercheur associé du laboratoire ERUDITE.

StepLine accompagne les institutions publiques et organismes privés, de l'évaluation des dispositifs existants jusqu'à la définition des réformes et à l'accompagnement de leur mise en œuvre. Ses modes d'intervention s'appuient sur une méthodologie de conseil éprouvée, dynamique et exigeante, en cinq modules : évaluation des politiques publiques ; conseil en innovation sociale et fiscale ; études d'impact et micro-simulations ; construction du consensus ; pilotage de projet, plaidoyer, formation et accompagnement.

ERUDITE (Equipe de Recherche sur l'Utilisation des Données Individuelles en lien avec la Théorie Economique) développe et promeut la recherche en économie au sein du pôle de recherche et d'enseignement supérieur Gustave Eiffel (Créteil, Marne-la-Vallée), selon trois axes : Santé et politiques sociales ; Ville durable et marché du travail ; Entreprises et mondialisation.