

**Travaux de la MECSS sur les conditions de réussite
d'une réforme systémique des retraites**

**Intervention en commission
de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général
et M. René-Paul Savary, rapporteur « assurance vieillesse »
de la commission des affaires sociales du Sénat**

Mercredi 4 juillet 2018, 9h30.

Monsieur le Président,

Chers collègues,

En inscrivant l'été dernier, à son calendrier social, la promesse de campagne du Président de la République d'une réforme systémique des retraites, le Gouvernement a sans doute engagé la réforme la plus difficile du quinquennat.

Les retraites ne sont pas seulement la plus importante dépense sociale et publique de notre pays – 315 milliards d'euros par an, soit près de 14 % de notre richesse nationale –, elles concernent surtout chacun d'entre nous, jeunes, actifs, retraités. Elles interrogent notre rapport au travail, à la famille, à la solidarité mais aussi à l'égalité entre les femmes et les hommes.

Notre commission a pris la mesure de la promesse du Président de la République et s'est donné les moyens de participer pleinement au débat en lançant, dès décembre dernier, des travaux sur les conditions de réussite d'une réforme systémique des retraites en France.

Nous le devons en cohérence avec la position ancienne de notre commission, qui dès 2001 soulignait les mérites des réformes systémiques entreprises en Suède et en Italie et commandait, en 2009, le fameux rapport du Conseil d'orientation des retraites (Cor) sur les modalités techniques de remplacement du système actuel par un régime par points ou en comptes notionnels, qui demeure de référence.

Au cours de ce semestre, nous avons contribué à lancer le débat national sur la réforme en organisant le colloque du 19 avril dernier au Sénat dont les actes vont être publiés à l'issue de cette réunion. Ils constituent un document inédit présentant les forces et les faiblesses du système actuel et dessinant les perspectives et les difficultés soulevées par le projet de réforme.

J'ai également rencontré depuis près d'un an, en tant que rapporteur « assurance vieillesse », l'ensemble des régimes de retraite de notre pays en particulier les régimes spéciaux dont il importe de mieux connaître l'histoire pour en comprendre les spécificités.

C'est également dans le cadre de ces travaux, que nous avons initié, en lien avec le Haut-commissaire chargé de la réforme des retraites Jean-Paul Delevoye, des déplacements dans trois pays ayant mis en œuvre des réformes systémiques dans les années 1990 : l'Allemagne, la Suède et l'Italie. Bien qu'il n'ait pas mené de réforme systémique à part entière, le Danemark, où nous sommes allés au retour de Stockholm, offre une expérience de la capitalisation tout à fait intéressante.

Nous y avons rencontré à chaque fois les responsables politiques et administratifs des retraites, les partenaires sociaux ainsi que des universitaires. **Ces entretiens nous ont permis de prendre conscience de l'importance du contexte historique, démographique, social et économique dans lequel s'inscrivent chacune de ces réformes** ou plus exactement de ces « paquets de réforme » :

- en Allemagne, l'impératif de compétitivité économique des entreprises, dégradée à la fin des années 1990, explique la priorité affichée des réformes, non plus de maintenir le niveau des retraites, mais de sécuriser leur financement sans augmenter le taux de cotisation. La Cour des comptes rappelait en 2015 que les retraités allemands avaient perdu 10 % de leur pouvoir d'achat entre 1991 et 2013 alors que celui des retraités français demeurait stable ;

- en Italie, la contrainte démographique est au cœur des préoccupations avec une population de 25 millions de retraités sur 60 millions d'Italiens, une baisse importante du nombre des naissances et un exil massif des jeunes confrontés à la précarité et au chômage ;

- en Suède et au Danemark, j'ai été frappé par la relative tranquillité de tous les acteurs, y compris des syndicats de salariés, à envisager le recul de l'âge de départ à la retraite. La culture scandinave promouvant des rythmes plus souples, il nous a été impossible d'auditionner après 16h30 !, un cadre de travail agréable et une gestion des fins de carrière plus adaptée a depuis longtemps favorisé le travail des seniors.

Nous sommes donc rentrés de ces déplacements avec la conviction qu'il est impossible d'importer tel quel un modèle de réforme. La réforme systémique dans notre pays ne réussira que si nous façonnons un modèle de réforme « à la française » : respectueux de notre histoire et de notre choix collectif d'assurer un bon niveau de vie aux retraités. Nous dépensons en moyenne pour les retraites deux points de PIB de plus que nos partenaires de l'OCDE.

Au-delà de cette conviction, nous avons dressé la liste des dix enseignements tirés de ces expériences étrangères éclairent le débat sur la réforme en France.

Enseignement n° 1 : La France n'a pas à rougir des réformes des retraites accomplies qui ont permis de maîtriser la trajectoire des dépenses de retraite comme l'ont fait les quatre pays visités.

Dans les années 1990, tous les pays européens prennent conscience du choc démographique que représente l'allongement de la durée de la vie et la perspective de l'arrivée à la retraite des générations du baby-boom. L'arrivée à l'âge de la retraite de ces générations, nombreuses et au sein desquelles le taux d'emploi des femmes est important, menacent alors la soutenabilité financière des régimes de retraites européens, fonctionnant en répartition et assurant un haut niveau de pension.

C'est dans le but de répondre à ce défi démographique qu'ont été menées les réformes dites systémiques en Allemagne en 1992, en Suède entre 1994 et 1998 et en Italie en 1995.

Ces réformes systémiques, qui entraînent un changement complet des règles d'accumulation des droits à retraite et de leur liquidation, ont été entreprises en même temps que la première grande réforme paramétrique des retraites menée en France : celle du gouvernement d'Édouard Balladur en 1993, à la suite du Livre blanc commandé par Michel Rocard deux ans auparavant.

Sans réforme, les dépenses de retraite auraient fortement augmenté partout en Europe.

En Italie, la part des dépenses de retraite dans le PIB serait passée de 14 % en 1992 à 23 % en 2040, alors que les projections actuelles indiquent qu'elles demeureront stables, entre 15 et 16 %, soit le niveau d'aujourd'hui.

En Suède, les réserves financières qui atteignaient dans les années 1980 un montant de 40 % du PIB auraient été épuisées en 2015. L'importance de ces réserves financières a été un facteur clé de la réussite de la réforme et a permis d'en amoindrir certains effets.

En France, la part des retraites dans le PIB qui était de 11 % en 1990 aurait atteint 20 % à l'horizon 2060.

Or, comme le montre le dernier rapport du Conseil d'orientation des retraites, la part des retraites dans la richesse nationale, qui est aujourd'hui de 13,8 %, n'augmentera que d'un demi-point maximum en 2070, dans le pire scénario de croissance de la productivité du travail, et diminuera même dans tous les autres scénarii.

Il est donc important de souligner l'effort de réforme accompli par la France qui a réagi avec responsabilité pour maîtriser ses dépenses de retraite.

Enseignement n° 2 : Contrairement au projet de réforme annoncé en France, les réformes systémiques observées n'avaient pas pour objectif d'unifier l'architecture du système de retraite.

L'unification des régimes avait été, soit entreprise au préalable comme en Italie ou en Suède, soit écartée comme en Allemagne.

En Suède, l'affiliation des fonctionnaires au régime général remonte aux années 1980. Le système était donc unifié avant la réforme systémique. De plus, l'ensemble des données de carrière individuelles, nécessaires à l'instauration des comptes notionnels étaient connues et stockées dans les bases.

En Italie, « *le labyrinthe des pensions* » que constituaient les 200 caisses de retraite avait commencé à être simplifié par une première réforme des retraites en 1992. La réforme systémique de 1995, la réforme Dini, a approfondi l'unification en mettant fin aux fonds spéciaux dans les secteurs de l'électricité, de la téléphonie et de l'aviation.

S'ils demeurent aujourd'hui juridiquement distincts, les 50 régimes de retraite existant encore en Italie fonctionnent selon les mêmes règles et sont tous gérés par l'Institut national de la protection sociale (INPS), qui est la première administration de l'État italien.

Ne demeurent plus que quelques cas particuliers : les personnels de défense, de sécurité et de secours comme les pompiers.

En Allemagne, le système de retraite s'est construit, comme en France, sur un modèle assurantiel organisé à partir des différentes catégories professionnelles.

La réforme systémique n'a pas supprimé les régimes spécifiques. Si le régime général, dit DRV, verse les trois-quarts des pensions, il existe encore :

- des régimes spéciaux pour les cheminots et les marins ;
- un régime spécial des fonctionnaires, au sein duquel l'État employeur supporte l'intégralité du financement et qui continue à être géré en annuités et non en points comme le régime général ;
- des régimes spécifiques pour les travailleurs indépendants, alors qu'ils ne sont pas tous soumis à l'obligation de cotiser à une assurance vieillesse (en particulier les chefs d'entreprise et les commerçants). Les professions libérales continuent à être gérées par plus de 89 caisses professionnelles et régionales et il existe aussi un régime des exploitants agricoles.

Au regard de l'ambition du Gouvernement en France d'unifier les 42 régimes de retraite, le modèle italien, dans lequel des règles et une administration communes régissent des régimes distincts, constitue un exemple intéressant de gouvernance du futur système au moins dans une période transitoire.

Enseignement n° 3 : Le débat entre régimes par points ou régimes en comptes notionnels n'a qu'une faible portée politique.

Les trois réformes systémiques observées ont toutes transformé des régimes dits à prestations définies gérés en annuités, en des régimes à cotisations définies gérés en points ou en comptes notionnels.

Un mot au préalable sur la distinction entre « régime à prestations définies » et « régime à cotisations définies ». Dans un régime à prestations définies, le risque financier est supposé reposer sur l'État qui s'engage sur un niveau de pension quelle que soit la situation financière du régime. Dans un régime à cotisations définies, le risque est porté par l'assuré qui peut voir sa pension diminuer en cas de déséquilibre du régime.

Cette distinction me paraît devoir être relativisée.

Lorsqu'en France, dans un système à prestations définies, la réforme des retraites de 1993 modifie la règle d'indexation des « salaires portés au compte » et des retraites en la fondant non plus sur l'évolution des salaires mais sur celle de l'inflation, moins dynamique, elle diminue relativement les prestations des assurés et leur fait porter l'ajustement financier du système de retraite. Il en est de même pour les 60 % de retraités qui ont vu leur CSG augmenter et donc leur retraite baisser.

Je le dis, car on agite souvent des peurs faciles en dénonçant la logique d'un système à cotisations définies qui serait par nature plus injuste pour les retraités.

J'en viens aux différences entre les comptes notionnels et les points, dont je rappelle qu'ils sont tous des régimes par répartition (les actifs payent toujours pour les retraités en accumulant leurs propres droits).

Dans un régime en annuité, l'assuré cotise pendant une certaine durée et lorsqu'il atteint un âge pivot (âge minimum légal), sa pension est calculée en fonction d'un salaire moyen de référence calculé sur une période variable (par exemple les six derniers mois ou les X « meilleures années »).

Les régimes par points ou en comptes notionnels, changent cette logique en fondant le calcul de la pension, non plus sur un nombre de trimestres cotisés et un salaire de référence, mais sur l'accumulation tout au long d'une carrière d'un capital virtuel convertible en rente.

L'Allemagne en 1992 a fait le choix pour son régime de base d'un système en points. L'assuré accumule tout au long de sa carrière des points dont le nombre dépend chaque année d'un ratio entre la rémunération du salarié et la rémunération moyenne des assurés.

Un salarié au salaire moyen acquiert ainsi un point par an. Le nombre de points accumulés est ensuite converti en rente par un coefficient lors de la liquidation de la retraite.

Pour leur régime de base, la Suède et l'Italie ont opté pour un système en comptes notionnels. En cotisant, chaque actif alimente un capital retraite virtuel en euros (ou couronnes suédoises). Ce capital est revalorisé chaque année en fonction, non pas de l'inflation, mais de l'évolution des salaires de façon à permettre qu'un euro cotisé rapporte la même chose quel que soit le moment où il a été cotisé. Comme pour les points, ce capital virtuel est ensuite converti par un coefficient pour le transformer en rente.

Qu'ils soient en points ou en comptes notionnels, ces régimes sont essentiellement pilotés par le coefficient de conversion qui ajuste le niveau des pensions en fonction de l'espérance de vie d'une même génération. Le régime est soutenable par nature car le montant des pensions d'une même génération (personnes nées la même année) est défini en fonction des cotisations qu'elle a versées tout au long de la vie active.

Les régimes par points ou en comptes notionnels relèvent de cette même logique. **L'arbitrage entre les deux repose plus sur des arguments techniques que politiques. Le choix d'un futur régime en points semble d'ailleurs acquis.**

Enseignement n° 4 : Empiriquement, « réforme systémique » ne signifie pas « réforme définitive ».

Les réformes systémiques observées ont toutes été suivies de multiples réformes, devenue alors paramétriques, visant à renforcer soit les mécanismes d'équilibre financier des systèmes en limitant les dépenses de retraite, soit au contraire en corrigeant certaines règles trop sévères des régimes mis en place.

Ces deux aspects se retrouvent dans les réformes qui ont suivi la réforme systémique allemande de 1992.

En 2001 sous le Gouvernement de Gerhard Schröder, la perspective d'une diminution du niveau de vie des retraités induite par les nouvelles règles a entraîné la création d'un dispositif de retraite complémentaire individuelle par capitalisation, les « Plans Riester » sur lesquels nous reviendrons tout à l'heure. La réforme de 2001 acte ainsi que la priorité est donnée à l'équilibre financier du régime de base et non plus au maintien du niveau de vie des retraités.

Deux nouvelles réformes sont intervenues en 2004 et 2007 pour introduire un facteur de viabilité dans le coefficient de conversion des points et augmenter l'âge de la retraite à taux plein à 67 ans. Une première mesure de recul de l'âge à 65 ans était déjà intervenue en 1992. Les réformes de 2014 et 2017 ont au contraire augmenté les retraites des mères de familles et assoupli les départs anticipés.

En Italie, la réforme Dini a été suivie d'une série de réformes dans les années 2000 qui ont accéléré la transition vers le système contributif tout en augmentant l'âge de départ à la retraite.

Mais c'est véritablement la réforme de 2011, menée par la ministre du Travail Elsa Fornero en plein cœur de la crise de la dette publique italienne, qui en constitue le principal ajustement. Adoptée en 15 jours sous la pression des marchés financiers dans un paquet législatif et budgétaire appelé « Salva Italia », la réforme Fornero a introduit un mécanisme de recul automatique de l'âge de départ à la

retraite en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie. La réforme a prévu également d'aligner l'âge de départ à la retraite des femmes sur celui des hommes.

En Suède, après le vote en 1994 et 1998 des textes instaurant la réforme systémique des retraites à compter du 1^{er} janvier 2003, un troisième texte a été adopté en 2001 pour instituer les mécanismes d'équilibre du régime. Une réforme est actuellement en réflexion pour augmenter l'âge minimum légal de 61 à 64 ans, le niveau des pensions étant jugé trop faible.

La conclusion que nous tirons de cette chronique des réformes postérieures aux réformes systémiques est bien qu'elles ne signifient en rien une réforme définitive !

Le Président de la République entendait pendant sa campagne « *stabiliser les règles du jeu, une fois pour toutes* ». Qu'il nous soit permis, à la lumière des expériences étrangères, d'être moins catégoriques.

Des réformes paramétriques seront toujours nécessaires pour adapter notre système de retraite à l'allongement de la durée de la vie et à la baisse du ratio démographique.

Elles seront d'autant plus nécessaires que la question de l'équilibre financier du système de retraite n'est pas, à ce stade, prise en compte.

Le dernier rapport du Cor, s'il montre la maîtrise de la dépense dans le temps, constate qu'à législation constante le système de retraite demeure déséquilibré financièrement dans tous les scénarii de croissance jusqu'en 2035. **Il convient donc d'être lucide : la réforme de 2019 devra traiter inévitablement de cette question !**

Enseignement n° 5 : La définition de seuils d'alerte semble préférable à la fixation de mécanismes automatiques d'équilibre financier.

Le mécanisme d'équilibre en Suède, mis en place en 2001, semble le plus abouti en ce qu'il définit à la fois un seuil d'alerte et une règle de rééquilibrage devant s'appliquer automatiquement.

Le seuil d'alerte se déclenche lorsque les réserves financières augmentées des cotisations futures du système sont inférieures à ses engagements futurs.

Dans ce cas, la règle de revalorisation des droits accumulés, indexée sur la croissance moyenne des salaires, est modifiée pour y introduire un ratio d'équilibre correspondant au rapport entre les recettes et les engagements futurs inférieur à 1.

Ce mécanisme automatique touche également les retraités. Les pensions sont en effet revalorisées chaque année en fonction de l'index de revalorisation des droits accumulés. Il y a donc un partage de l'effort de rééquilibrage entre actifs et retraités.

En Allemagne depuis la réforme de 1992, le régime de base repose sur trois exigences : le maintien de réserves financières équivalentes à un mois de dépenses ; un taux de cotisation qui ne doit pas dépasser un certain seuil (20 % jusqu'en 2020, 22 % jusqu'en 2030) et un taux de remplacement qui ne doit pas être inférieur à un taux plancher (46 % jusqu'en 2020 ; 43 % jusqu'en 2030).

Lorsqu'un de ces seuils n'est pas respecté, l'alerte se déclenche et le Gouvernement fédéral est tenu de faire des propositions pour prendre des mesures correctrices.

En Italie, la réforme Fornero a introduit également un mécanisme automatique de recul de l'âge de la retraite liée à l'espérance de vie.

L'application de ces mécanismes automatiques n'est toutefois pas si évidente.

Confrontée en 2010 à un taux de croissance négatif de -4,9 %, à une hausse du chômage et à une perte de valeur des actifs sur les fonds de réserve, la Suède a déclenché le mécanisme automatique. Les pensions servies devaient alors diminuer de 4,2 %.

Les cinq partis politiques composant le groupe de suivi parlementaire de la réforme, sur lequel nous reviendrons tout à l'heure, ont toutefois décidé de ramener cette diminution à 3 % en la lissant sur trois ans et en mobilisant les fameux fonds de réserve.

En Italie, la première application du recul automatique de l'âge de départ à la retraite en novembre 2017, pour le fixer à 67 ans, a provoqué une vive contestation dans un climat électoral tendu. Les deux partis désormais coalisés au pouvoir, la Ligue du Nord et le Mouvement Cinq Etoiles, ont promis de revenir sur cette réforme.

Dans le cadre de la future réforme, nous estimons qu'il est nécessaire de définir clairement un mécanisme d'alerte mais que l'introduction de règles automatiques de rééquilibrage n'est pas souhaitable.

Elles sont non seulement d'une application délicate mais donnent le sentiment d'un système autogéré qui échapperait au contrôle démocratique en dégageant de leurs responsabilités les dirigeants politiques.

Nous pensons que ces derniers doivent assumer leur décisions au regard de seuils d'alerte clairement établis.

Le cadre législatif actuel soumet déjà notre système de retraite à trois objectifs - pérennité financière, équité et niveau de vie acceptable des retraités- sans toutefois les définir précisément.

Le comité de suivi des retraites, créé par la réforme de 2014, est tenu de rendre un avis annuel sur le respect de ces objectifs. En juillet dernier, il a pour la première fois recommandé au Gouvernement d'intervenir car notre système de retraite s'éloignait trop de l'objectif de pérennité financière.

Le Gouvernement a alors opportunément décidé de reporter toute mesure à la réforme systémique des retraites.

Il pourrait être intéressant, pour clarifier le débat, de définir plus précisément ces objectifs à commencer par la condition de pérennité financière. La question de la période sur laquelle cette pérennité se mesure doit être posée.

Les débats méthodologiques du Cor soulignent la fragilité des exercices de projection à 50 ans. Ne conviendrait-il pas d'affirmer la nécessité d'un équilibre du système sur une période plus courte ?

La démarche actuarielle de la Suède, consistant chaque année à comparer engagements et ressources futures du système, apparait à ce titre pertinente. Cette démarche pourrait guider les travaux du Cor dans le cadre fixé par la future réforme.

Enseignement n° 6 : Malgré les réformes systémiques, l'âge de la retraite demeure le paramètre central des systèmes de retraite autant pour assurer leur équilibre financier qu'un niveau de vie suffisant aux retraités.

Nous sommes partis avec l'idée, souvent évoquée, que l'individualisation de la retraite induite par les systèmes en points ou en comptes notionnels faisait perdre, à la fixation d'un âge de départ à la retraite, le caractère « totemique » qu'il peut avoir dans un système en annuités.

En effet, la logique sous-jacente à ces deux systèmes est de laisser l'individu libre de décider de son départ à la retraite en arbitrant entre la rente obtenue en fonction de son capital accumulé et le coût représenté par une année supplémentaire de travail.

Pourtant, dans les trois pays que nous avons visités, la question des âges de la retraite demeure centrale.

Comme en France actuellement, trois âges demeurent fixés dans les réglementations des systèmes en points ou comptes notionnels :

- un âge minimum légal, à partir duquel il est possible de liquider ses droits à retraite si l'assuré justifie d'une durée minimale de cotisation et/ou d'une rente suffisante. Par exemple : 61 ans en Suède et 65 ans en Allemagne si l'assuré justifie de 45 ans de cotisations ;

- un âge d'annulation de la décote pour tous les salariés, quelles que soient la durée de cotisation et la pension obtenue : 67 ans en Allemagne et en Italie ;

- un âge d'accès aux minima de pension soumis parfois à des conditions de durée de résidence.

Des règles particulières existent également pour les départs anticipés mais il serait trop long de les évoquer ici.

La question de l'âge se pose actuellement dans les trois pays visités pour des raisons différentes.

En Allemagne et en Italie, toutes les personnes auditionnées ont évoqué les difficultés posées par un âge d'obtention du taux plein à 67 ans. Des réponses récentes ont été apportées en matière de départ anticipés dès 63 ans sous condition de durée de cotisation et prenant en compte des critères de pénibilité.

De plus, depuis les années 2000, l'Allemagne a mis en place des mesures d'aides à l'emploi des seniors, avec des allègements de cotisations et des investissements en matière de formation.

En Suède, il est observé une dispersion inégalitaire dans l'âge de départ en retraite qui renforce les écarts de pension. Les personnes qualifiées partent plus tard avec un niveau de pension beaucoup plus élevé. À l'inverse, les femmes et les travailleurs moins qualifiés partent plus tôt avec des niveaux de pension insuffisants. Une réflexion est donc en cours pour augmenter l'âge minimum de 61 à 64 ans de façon à augmenter les pensions les plus faibles.

Nous appelons donc l'attention du Gouvernement sur la difficulté qui consisterait à ne pas augmenter l'âge minimum légal, pour respecter la promesse de campagne du Président de la République, mais qui aurait pour conséquence de « fabriquer » des retraités plus pauvres.

L'âge moyen de départ à la retraite en France demeure inférieur de deux à trois ans aux âges observés dans les quatre pays visités.

La réforme des retraites ne pourra éluder cette question. La position de notre commission, appelant depuis plusieurs années au relèvement de l'âge minimum légal à 63 ans, demeure plus que jamais d'actualité.

Enseignement n° 7 : Les systèmes visités combinent de façon équilibrée une gestion en répartition pour leur régime de base et en capitalisation pour leurs régimes complémentaires.

En Suède, la capitalisation est présente dans les trois étages du système :

- dans l'étage de base, le taux de cotisation s'élève à 18,6 %, dont 16,1 points alimentent les comptes notionnels gérés en répartition et 2,5 points un fonds de pension, choisi par l'assuré, géré en capitalisation.

Nous avons visité le plus grand des 800 fonds de pension gérant cette partie du régime de base : le fonds AP7.

Considéré comme le fonds du non-choix, pour les assurés qui refusent de choisir un fonds de pension, AP7 est un fonds gouverné par les partenaires sociaux. Il réalise des performances de long terme tout à fait satisfaisantes avec une politique de placement équilibrée ;

- l'étage complémentaire concerne uniquement les travailleurs salariés (90 % sont couverts) et est organisé en quatre fonds de pension résultant d'accords collectifs de retraite complémentaire négociés dans les secteurs des services (cols blancs), de l'industrie et

de l'agriculture (cols bleus), de la fonction publique d'État et des collectivités locales.

Cet étage complémentaire est important pour les salariés dont les rémunérations dépassent le plafond de cotisation du premier étage. Les cotisations employeurs peuvent y être très importantes et elles sont perçues comme un élément de rémunération différée du salarié. La sortie du fonds peut se faire en capital ou en rente, dès 55 ans ;

- enfin, l'étage supplémentaire qui prend la forme de contrats individuels de prévoyance.

L'organisation du système de retraite au Danemark est similaire à celui de la Suède et laisse une place importante également à la capitalisation.

Un premier pilier en répartition sert une pension de base, correspondant à un minima social de subsistance. Le taux de remplacement est surtout le fait des deuxième et troisième piliers de retraite complémentaire, collective et individuelle, intégralement gérés en capitalisation.

Deux dimensions, présentes à un moindre degré en Suède, m'ont marqué au Danemark :

- les Danois ne conçoivent pas la retraite comme une prestation sociale mais comme un salaire différé et les cotisations sont considérées comme une épargne et non comme un prélèvement obligatoire. Les assurés négocient individuellement les cotisations sociales que leurs employeurs et eux-mêmes consacrent au financement du second pilier en capitalisation. ;

- le système danois est considéré comme l'un des plus performants au monde réussissant à allier un bon niveau de prestations retraite avec une excellente soutenabilité financière puisque l'essentiel des dépenses contributives est provisionné.

En Allemagne également, la capitalisation occupe une place de plus en plus importante à travers deux étages complémentaires, l'étage de base étant géré en points et par répartition :

- un étage complémentaire collectif qui concerne les contrats d'entreprises, devenus un droit depuis 2003. Cette couverture complémentaire est très développée dans le secteur de l'industrie mais ne concerne que moins d'un quart des salariés ;

- un étage complémentaire individuel avec les « plans Riester ». Instaurés par la réforme des retraites de 2001, ces plans sont censés compenser la diminution du taux de remplacement du premier pilier.

Ces contrats individuels, qui prennent généralement la forme d'un contrat de prévoyance aux profils plus ou moins risqués, bénéficient d'avantages fiscaux et d'une subvention publique notamment pour les enfants. Un tiers des actifs en 2017 avait souscrit un contrat de ce type.

En combinant répartition et capitalisation, ces pays tirent profit des avantages des deux systèmes : la stabilité et le rendement garanti de la répartition ; le provisionnement et l'absence de sensibilité à la démographie permis par la capitalisation.

Aucun débat n'émerge pourtant à ce stade sur la question de la capitalisation en France. Les esprits, en particulier des partenaires sociaux, ne semblent pas encore assez mûrs...

Si les premières pistes avancées par le Haut-commissaire, d'un large système universel couvrant les rémunérations jusqu'à trois plafonds de la sécurité sociale soit près de 10 000 euros par mois, étaient retenues il n'y aurait alors plus de place pour un étage complémentaire important.

Cela rejoindrait l'architecture du système italien qui a mis en place un second étage de retraite complémentaire individuelle en capitalisation mais qui demeure très peu développé.

De façon surprenante, alors que le projet de réforme systémique en est à ses balbutiements, le projet de loi « Pacte » réforme d'ores et déjà les produits d'épargne retraite supplémentaire existant en France. Il vise à en simplifier l'offre, à en faciliter la portabilité et à en alléger la fiscalité, mais plus avec un objectif de réorientation de l'épargne vers le financement de l'économie qu'avec un objectif d'épargne retraite.

Nous suggérons de mener une réflexion plus globale sur le développement pérenne d'un troisième (ou second ?) étage de retraite supplémentaire en fonction de l'architecture retenue pour le futur système.

Favoriser les produits d'épargne retraite individuelle ou collective permettrait, au niveau des complémentaires, d'augmenter le taux de remplacement des retraités concernés, de mieux se protéger contre le risque démographique mais également d'orienter davantage l'épargne des Français vers le financement de long terme de l'économie.

Enseignement n 8 : Les dispositifs de solidarité sont parfaitement transposables dans des systèmes en points ou en comptes notionnels.

Bien évidemment, des dispositifs de solidarité existent dans chacun des systèmes de retraite des pays que nous avons visités :

- nous y retrouvons l'équivalent de notre minimum vieillesse, à des niveaux variables : légèrement inférieur en Suède (829 euros) et soumis à un critère de durée de résidence sur le sol national, beaucoup moins important en Allemagne (un peu plus de 400 euros). En Suède et au Danemark, ces pensions minimales sont complétées par des aides au logement ;

- des droits familiaux de retraite : la réforme des retraites de 2014 en Allemagne les a d'ailleurs augmentés pour les mères de famille en relevant les bonifications pour chaque enfant qui permet désormais d'obtenir non plus une mais trois années de bonifications pour la retraite. Des droits similaires sont attribués en Italie et en Suède ;

- des pensions de réversion : la Suède considère pourtant cette prestation comme contraire à l'égalité entre les femmes et les hommes et ne la verse que pendant un an, à la suite du décès du conjoint.

La part de la solidarité, souvent financée directement par le budget de l'Etat, demeure élevée dans les systèmes réformés.

L'Allemagne consacre sa première dépense d'intervention civile au système de retraite avec une dépense globale de plus de 80 milliards d'euros par an réparties entre le financement des

dispositifs de solidarité (25 milliards d'euros), des avantages familiaux de retraite (15 milliards) et une subvention d'équilibre dont l'objectif est d'éviter un relèvement des taux de cotisation (40 milliards d'euros).

La réforme en France doit être l'occasion de remettre à plat et de simplifier le financement de la solidarité au sein de la branche vieillesse. Notre commission en avait souligné les limites dans son rapport sur le fonds de solidarité vieillesse, signé de nos anciens collègues Gérard Roche et Catherine Génisson.

La solidarité représente environ 20 % des dépenses de retraite, soit une part équivalente à celle de l'Allemagne. Nous considérons que l'effort doit être maintenu dans le futur système ! Restent à en définir les modalités...

Enseignement n° 9 : La durée de la transition entre l'ancien et le nouveau système est un facteur clé de la réussite d'une réforme systémique.

On oppose souvent les exemples italiens et suédois.

En 1995, la réforme Dini qui substituait au système « rétributif », plus généreux, le système contributif ne concernait pas les actifs ayant plus de 18 ans d'ancienneté sur le marché du travail (générations nées jusque dans les années 1970) au moment de la réforme.

Les actifs travaillant depuis moins de 18 ans passaient sous un système mixte et seuls les nouveaux entrants sur le marché du travail étaient pleinement touchés par la réforme.

Cette transition longue – plus de 40 ans – a été reprochée à la réforme Dini puisque ses effets ne pouvaient être perçus qu'à partir de... 2031. Les réformes postérieures et en particulier la réforme Fornero ont accéléré la montée en charge du système contributif en réponse à la crise de l'endettement public italien.

Lors du colloque au Sénat, l'ancien vice-ministre du travail qui a conduit la réforme Fornero, Michel Martone, a parlé à propos de cette transition longue *« d'égoïsme générationnel qui protège les travailleurs en activité et reporte les conséquences les plus dures sur les générations suivantes »*.

La Suède avait placé au cœur de sa réforme l'objectif d'équité intergénérationnelle et de partage équilibré de l'effort entre les générations. Elle a donc fait le choix d'une transition plus courte, sur 20 ans.

Nous sommes enclins à considérer que c'est un calendrier raisonnable pour la réforme française.

Une transition plus longue fait courir le risque italien d'un report excessif dans le temps des effets de la réforme. Nous manquerions alors l'objectif d'équité intergénérationnelle.

Une transition plus courte menacerait en revanche l'unification des régimes de retraite. Cet objectif implique une convergence des taux de rendement entre les 42 régimes, ce qui supposera pour certains des augmentations de cotisations. Pour qu'elles puissent être acceptables, elles devront être lissées dans le temps et une période d'au moins 10 à 15 ans semble raisonnable.

Enseignement n° 10 : les expériences étrangères éclairent la voie d'une réforme systémique sans en fournir pour autant une méthode clé en main.

L'Italie sert d'exemple et de contre-exemple. Contrairement à ce qui a souvent été dit, la réforme Dini a fait l'objet d'une très large concertation avec les salariés et les retraités, à l'image d'ailleurs de ce qu'entreprend actuellement le Haut-commissaire. Elle a même été soumise à un référendum dans les entreprises auquel ont participé plus de quatre millions de salariés.

À l'inverse, la réforme Fornero, bouclée dans l'urgence sans aucune concertation avec les organisations syndicales de salariés, est l'exemple à ne pas suivre et demeure comme un véritable traumatisme pour les acteurs sociaux italiens.

Nous avons la chance de ne pas avoir à réformer sous la contrainte budgétaire et la pression des marchés financiers.

Étonnamment, la méthode de réforme suédoise a laissé de côté les partenaires sociaux et a été discutée uniquement au Parlement. Un consensus a été trouvé parmi les cinq partis représentés au Parlement qui ont su trouver des compromis.

Depuis, ces partis portent la responsabilité politique de la réforme au sein d'un groupe de suivi parlementaire, présidé par le ministre chargé des affaires sociales. Ce groupe, que nous avons rencontré à Stockholm, apporte un regard politique sur l'évolution du système. C'est lui qui avait par exemple décidé de l'application lissée dans le temps de la baisse des pensions en 2009.

De ces deux modèles, le Gouvernement français semble s'être inspiré. La méthode nous a été présentée par le Haut-commissaire lors de son discours de clôture du colloque du 19 avril.

Les partenaires sociaux sont actuellement consultés sur les différentes questions alimentant les six blocs de négociations discutés jusqu'à la fin de l'année. **La participation des parlementaires gagnerait toutefois à se densifier.**

Nous considérons à ce stade que la méthode adoptée par le Haut-commissaire et son équipe est pertinente et qu'elle n'élide aucune question essentielle. Plusieurs points nous paraissent devoir être approfondis : l'équilibre financier, la place des complémentaires et d'une éventuelle capitalisation mais aussi la gouvernance et le devenir des fonds de réserve des régimes.

*

Monsieur le Président,

Chers collègues,

Voici les enseignements tirés des expériences étrangères dont nous souhaitons vous faire part.

Nous sommes confiants dans la capacité de notre pays à pouvoir mener à bien une telle réforme qui devrait redonner sens et confiance dans notre système de retraite, en particulier auprès des plus jeunes.

Mais nous sommes aussi conscients des difficultés qui vont se présenter dès que les premières propositions concrètes seront dévoilées. Le récent débat sur les pensions de réversion l'a bien montré. Derrière chaque élément de retraite, il y a des bénéficiaires et le seul fait de s'interroger sur la pertinence de ces dispositifs revient à lancer un débat explosif.

Nous serons attentifs à la suite des travaux du Haut-commissaire et nous continuerons, dans les prochaines semaines, à vous en tenir régulièrement informés.

Nous sommes à votre disposition pour la discussion.

Nous vous remercions.