

Le 6 décembre 2001

**Premier rapport du
Conseil d'orientation des retraites**

**Retraites : renouveler le contrat social entre les
générations**

Orientations et débats

Sommaire

Introduction	5
---------------------------	----------

Première partie

La situation actuelle.	13
------------------------------------	-----------

Chapitre 1

Les apports des régimes en répartition sont aujourd'hui considérables.....	17
---	-----------

Chapitre 2

La montée d'un chômage de masse a perturbé le passage de l'activité à la retraite	35
--	-----------

Chapitre 3

La diversité des régimes de retraite, acceptée et souvent bienvenue, pose aujourd'hui de nouvelles questions	51
---	-----------

Chapitre 4

La place des retraites dans la protection sociale, dans les finances publiques et dans l'économie	67
--	-----------

Chapitre 5

Des réformes de grande ampleur ont été engagées, dont les effets sont aujourd'hui mal identifiés.....	71
--	-----------

Chapitre 6

Les Français sont attachés à leur système de retraite et préoccupés de sa pérennité.....	81
---	-----------

Deuxième partie

Les éléments à prendre en compte pour le futur . . .	93
---	-----------

Chapitre 1

Les facteurs déterminant l'équilibre des régimes de retraite sont en nombre limité.....	97
--	-----------

Chapitre 2

Les évolutions démographiques sont marquées par une rupture au cours des années 2005-2010	101
--	------------

Chapitre 3

Le scénario économique retenu pour référence prévoit le retour au plein emploi en 2010 113

Chapitre 4

Un besoin de financement du système de retraite qui s'établirait à 4 points de PIB en 2040, à réglementation inchangée 125

Chapitre 5

Une évolution possible des temps de la vie..... 153

Chapitre 6

L'évolution démographique conduit dans la plupart des pays étrangers à renégocier le compromis social relatif aux retraites 165

Troisième partie

Orientations et propositions pour le débat 185

Chapitre 1

Bâtir un contrat social renouvelé entre les générations 189

Chapitre 2

« Âge et travail » : conduire une grande politique nationale 197

Chapitre 3

Chercher les voies d'un équilibre sur 20 ans puis 40 ans 209

Chapitre 4

Prendre en compte des aspirations nouvelles 247

Conclusion 281

Annexes 285

Table des matières 387

Introduction

Le Conseil d'orientation des retraites livre aujourd'hui son premier rapport.

Nombre de questions ont été posées sur les raisons pour lesquelles le gouvernement a estimé nécessaire de créer une nouvelle commission et de lui confier le soin de rédiger un nouveau rapport.

Il faut d'abord répondre à cette interrogation et décrire le rôle assigné au Conseil et les méthodes de travail qu'il a adoptées pour présenter les objectifs de ce premier rapport.

Changer le mode de pilotage du système des retraites

L'analyse des politiques menées à l'étranger le montre, nombreux sont les pays qui se sont dotés, de façon durable, d'instruments permettant d'assurer la concertation, la transparence et la veille nécessaires à la gestion dans le long terme des régimes de retraite.

Les formes institutionnelles et les modalités retenues varient. Selon les cas, c'est une commission parlementaire ad hoc qui joue un rôle pivot dans la conduite du processus de réforme ou encore un conseil de sages placé auprès du gouvernement. Dans les pays anglo-saxons, des services d'actuaariat sont chargés de produire de façon régulière des projections financières à très long terme concernant les régimes de retraite et ces projections, rendues publiques, alimentent le débat sur l'évolution de l'assurance vieillesse.

Partout la finalité est la même : organiser dans la durée un débat sur les retraites associant l'ensemble des parties prenantes, politiques et syndicales, s'appuyant sur des projections financières et des données régulièrement actualisées et expertisées contradictoirement, puis discutées de façon publique. Le temps du débat est généralement long et, comme en témoigne la succession des réformes, le processus n'est jamais achevé, car la gestion de tout système d'assurance vieillesse nécessite une adaptation régulière aux évolutions économiques et sociales, un suivi des mesures mises en œuvre et d'éventuels réajustements.

En France, le processus de réforme a été jusqu'à une époque récente différent. Il a fait coexister des périodes de constat public, des intervalles de

concertation, des phases de crispation et des moments de décision sans négociation préalable. Il s'est caractérisé par un suivi irrégulier des mesures prises.

Au livre blanc sur les retraites, qui a versé au débat de nombreux éléments, ont succédé un travail discret de concertation mené par la mission Cot-tave, puis, au mois d'août 1993, une réforme importante concernant le seul régime général et les régimes alignés sur celui-ci (régimes des salariés agricoles, des commerçants et des artisans). Simultanément, les régimes complémentaires des salariés du secteur privé, qui procèdent à des adaptations régulières, ont décidé d'ajustements extrêmement significatifs de leurs paramètres de fonctionnement.

Cette méthode a permis de réaliser des réformes dont l'ampleur est trop souvent méconnue, mais sans que des objectifs très clairs soient affichés et sans que la portée des mesures prises soit bien comprise ni que celles-ci soient publiquement insérées dans un processus de plus long terme. Le niveau des pensions que l'on souhaitait atteindre n'était pas affiché, de même que n'étaient pas indiquées les mesures complémentaires à prendre, notamment dans le champ de l'emploi, dès lors que l'on souhaitait allonger la durée de l'activité professionnelle ¹.

Le projet de réforme des régimes du secteur public, annoncé en 1995 sans concertation préalablement organisée, a suscité les réactions que l'on connaît. Depuis, plusieurs rapports ont alimenté le débat sur les retraites, notamment le rapport de la commission de concertation réunie en 1998, à la demande du Premier ministre, par M. Jean-Michel Charpin, Commissaire au plan, et l'avis donné en 1999 sur l'avenir des retraites par le Conseil économique et social, sur le rapport de M. René Teulade. La controverse qui a suivi la publication de ces deux rapports, dont un certain nombre de points de convergence n'ont guère été remarqués, témoignait de la nécessité de clarifier la discussion et de poursuivre et approfondir, comme d'ailleurs chacun des rapports y invitait, la concertation sur les retraites.

Annoncée dans un discours du Premier ministre du 21 mars 2000 présentant des orientations relatives à l'évolution du système de retraites, la création du Conseil d'orientation des retraites répond à ce besoin. Elle marque une rupture voulue dans le mode de pilotage de ce système et dans la conduite de la préparation des réformes.

1. L'analyse des effets de la réforme de 1993 a donné lieu à un rapport d'un groupe inter administratif réuni sous la présidence de M. Raoul Briet.

Mettre en place des méthodes pour une concertation régulière sur la situation et l'avenir des systèmes de retraite

Réaliser pour l'ensemble des régimes de retraite la transparence et la concertation dans la durée

Créé par un décret du 10 mai 2000, le Conseil est composé de trente-deux membres. Il réunit, sous la présidence de M^{me} Yannick Moreau, conseiller d'État, trois députés et trois sénateurs, les seize personnes désignées par les organisations représentatives des salariés des secteurs privé et public, les représentants des employeurs² et des travailleurs indépendants³, deux personnes représentant les familles et les personnes âgées, les directeurs des administrations centrales principalement concernées par les questions de retraite et des personnalités choisies pour leur expérience et leur compétence dans ce domaine.

Le décret assigne au Conseil trois missions :

- décrire la situation financière actuelle et les perspectives des différents régimes de retraite, compte tenu des évolutions économiques, sociales et démographiques ;
- apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité à terme de ces régimes ;
- veiller à la cohésion du système de retraite par répartition, en assurant la solidarité entre les régimes et le respect de l'équité, tant entre les retraités qu'entre les différentes générations.

Il précise que le Conseil formule toutes recommandations ou propositions de réforme de nature à répondre aux objectifs de solidité financière et d'égalité de traitement entre assurés. Il remet au gouvernement au moins tous les 2 ans un rapport, communiqué au Parlement et rendu public.

Le décret prévoit que le Conseil dispose d'une équipe légère d'experts animée par un secrétaire général, M^{me} Anne-Marie Brocas, et que les administrations et institutions publiques sont tenues de lui communiquer toutes les informations disponibles.

Ainsi conçu, le Conseil a le triple rôle d'assurer la transparence et le suivi transversal des régimes ainsi que de mener une concertation sur les constats et les évolutions à conduire.

2. Le Mouvement des entreprises de France n'a pas, pour le moment, souhaité désigner de représentants siégeant au Conseil. En revanche y sont représentées la Confédération générale des petites et moyennes entreprises, l'Union des professions artisanales, l'Union nationale des professions libérales et la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles.

3. Déléguement aucun mode de suppléance n'a été prévu ; aucun membre ne peut se faire représenter.

Le Conseil doit jouer un rôle important pour éclairer l'opinion sur les enjeux du débat relatif aux retraites, afin de permettre à chaque citoyen de se forger un point de vue et de disposer de visibilité pour l'avenir. Le Conseil considère ainsi que la diffusion d'informations sur les retraites, accessibles à tous, est une de ses principales responsabilités.

Ce travail de mise à disposition d'informations suppose que soient réalisées très régulièrement et pour l'ensemble des régimes les études nécessaires. Si certaines d'entre elles comme les comptes annuels des régimes sont effectuées régulièrement, d'autres données comme les projections des régimes étaient, jusqu'à la création du Conseil, suivies de manière plus irrégulière. Dans plusieurs domaines, les informations disponibles sont encore largement insuffisantes. Or, la transparence n'est possible que si, avec l'appui de l'ensemble des administrations, caisses de retraite et organismes d'études, un travail très régulier est mené pour que les données utiles soient disponibles.

Il n'est évidemment pas indifférent que l'analyse et le suivi des données concernant l'actualité et l'avenir des retraites aient été confiés non à un organe purement administratif ou technique mais à une instance pluraliste.

Si certaines données ne prêtent pas à discussion, le choix d'indicateurs et le commentaire qui en est fait prennent un sens dans le débat. Le débat a lieu d'abord au Conseil, mais il est naturellement élargi chaque fois que le Conseil prend une initiative pour rendre publiques des données.

Ce rôle de concertation donne naturellement du poids aux propositions qu'il peut faire pour assurer la solidité financière du système de retraite et la justice ⁴ entre les cotisants.

C'est cependant aux pouvoirs publics et aux partenaires sociaux qu'il appartient de décider et de négocier d'éventuelles réformes, dans le cadre approprié. Les propositions du Conseil ne débouchent pas nécessairement sur une décision immédiate. À l'inverse, des décisions peuvent naturellement être prises alors que le Conseil poursuit ses travaux. Le temps de la concertation et de la décision ne s'organisent pas, en effet, nécessairement dans une succession linéaire, mais peuvent prendre place dans un processus plus global et continu et, on peut l'espérer, de ce fait plus serein.

Des méthodes très interactives pour une concertation élargie

Dès son installation, le Conseil a procédé à l'examen critique des travaux existants et s'est donné les moyens d'une expertise propre.

4. Le décret utilise le terme d'équité. Ce terme n'a en général pas été repris dans les travaux du Conseil parce qu'il a des connotations différentes selon le contexte dans lequel il est utilisé. Les termes d'égalité entre cotisants ou entre régimes, ou de justice, ont donc été préférés à celui d'équité.

Il a organisé son travail autour de trois axes, faisant chacun l'objet d'un groupe de travail :

- âge et travail ;
- diversité et inégalités de situations vis-à-vis de la retraite ;
- prospective générale et perspectives financières.

Ces groupes de travail permettent d'associer aux travaux préparatoires non seulement les membres du Conseil le souhaitant, mais aussi leurs représentants ainsi que les institutions et les personnels disposant de données utiles aux travaux.

L'examen du lien existant entre les questions d'emploi et les questions de retraite a paru prioritaire à l'ensemble du Conseil. Il serait vain, en effet, de s'interroger sur des évolutions des conditions d'âge ou de durée d'activité pour l'ouverture du droit à la retraite, sans, dans le même temps, prendre en compte le fait qu'aujourd'hui plus d'une personne sur deux est inactive au moment où elle demande à bénéficier de sa pension de vieillesse. La réflexion sur les moyens de faire évoluer cette situation a largement retenu le Conseil et l'a conduit à organiser un colloque « Âge et travail » ⁵.

La diversité et les inégalités de situations vis-à-vis de la retraite soulèvent inévitablement des interrogations à un moment où l'ensemble des régimes de retraite, arrivés à maturité, réalisent ou envisagent des adaptations rendues nécessaires par les transformations de la société et les futurs déséquilibres démographiques. Le Conseil s'est efforcé d'analyser la question de la diversité et des inégalités dans toutes ses dimensions. Il a poursuivi et approfondi la comparaison entre les différents régimes de retraite. Il a également examiné les inégalités pouvant résulter de la diversité des parcours professionnels et se trouver accentuées par la longue période de difficultés qu'a traversée l'économie française.

Enfin, pour éclairer l'avenir, le Conseil a demandé à des organismes économiques ⁶ de proposer des scénarios économiques ; les projections ont été faites par les régimes de retraite et à partir d'une maquette globale réalisée par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité ⁷. L'ensemble des hypothèses et données produites a été longuement débattu de façon à identifier ce qui est certain et ce qui est aléatoire à un horizon lointain et à bien distinguer les variables qui constitueront une donnée de celles sur lesquelles il est possible d'agir.

5. Les actes du colloque du 5 avril 2001 ont été publiés sous le titre de *Age et travail* en septembre 2001 à La Documentation française.

6. Direction de la prévision du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et Observatoire français des conjonctures économiques.

7. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

Poser, dans un premier rapport, le socle des réformes et engager le travail dans la durée

Le Conseil a pleinement conscience qu'il n'a pas traité plusieurs sujets d'importance. Ce choix n'a pas été guidé par le fait que telle ou telle question serait tabou. Ni l'harmonisation des régimes, ni la dispersion des avantages familiaux ni les compléments de retraite ne sont des sujets secondaires ou frappés d'interdit.

Il aurait été en revanche impossible d'étudier sérieusement de trop nombreux sujets. C'est donc très délibérément qu'après avoir présenté les données essentielles sur la situation actuelle, il a concentré ses travaux sur les sujets qui lui paraissent essentiels pour poser le socle des réformes à venir.

Le rapport présenté aujourd'hui par le Conseil d'orientation des retraites est le fruit de ces premiers travaux.

Il ne prétend pas proposer des réformes clés en main, ce n'est pas son rôle, mais fournir les éléments nécessaires au débat et préparer les choix à effectuer lors de décisions ou de négociations qui se dérouleront dans un autre cadre. Dans le diagnostic comme dans les orientations présentées, il distingue les points qui font aujourd'hui l'objet d'un consensus au sein du Conseil, ceux qui recueillent un large accord, mais avec des marges de choix possibles, et enfin, les points sur lesquels les opinions demeurent divergentes. Certaines orientations qui recueillent un large accord nécessitent encore, si l'on souhaite les mettre en œuvre, des approfondissements techniques qui seront réalisés dans la suite des travaux du Conseil.

Le Conseil juge utile de rappeler les apports très positifs d'un système de retraite devenu, au fil des ans, un élément essentiel du contrat social, gage de sécurité et repère central dans la vie des Français. Les prévisions de long terme montrent que ce système est viable pourvu que l'on en gère l'adaptation progressive.

Cependant, l'inquiétude suscitée par les évolutions démographiques futures et les incertitudes nées des réformes passées justifient que l'on s'arrête aujourd'hui pour déterminer collectivement les objectifs du système de retraite et les moyens de les atteindre au cours des années à venir. Les Français n'ont pas besoin d'être sensibilisés au problème des retraites. C'est, toutes les enquêtes le montrent, un de leurs premiers sujets de préoccupation. Ils aspirent en revanche légitimement à savoir ce qu'ils peuvent attendre de leurs régimes : quelle pension, à quel âge ou après quelle durée d'activité. La confiance, indispensable à la pérennité d'un système fondé sur l'engagement des générations successives, est à ce prix. C'est pourquoi le rapport fait une large place aux principes et objectifs qui, selon le Conseil, devraient orienter un contrat social renouvelé entre les générations.

Les mesures à prendre pour faire vivre ce contrat et assurer l'équilibre à long terme de l'assurance vieillesse ne sauraient se réduire à de simples

ajustements des paramètres de fonctionnement des régimes de retraite. La contradiction entre l'allongement récent, à quarante ans, de la durée d'assurance requise dans le régime général et l'exclusion persistante de l'emploi des travailleurs âgés illustre amplement ce fait. Pour atteindre leurs objectifs, les mesures envisagées doivent s'inscrire dans des politiques plus vastes : politique du travail et de l'emploi, politique du financement de la Sécurité sociale, politique des âges.

Les calendriers de mise en œuvre doivent être, autant que possible, précisés et les horizons distingués afin d'identifier les cheminements envisageables. Une cohérence est en effet nécessaire entre le rythme de mise en œuvre des solutions suggérées et l'apparition des besoins de financement.

Suivant un ordre de présentation assez classique, le rapport traite dans une première partie des caractéristiques de la situation actuelle. Dans une deuxième partie, il présente les éléments à prendre en compte pour le futur. Enfin, il développe, dans une troisième partie, les orientations et propositions du Conseil d'orientation pour le débat sur les retraites.

Première partie

La situation actuelle

Avant de s'interroger sur l'évolution future de notre système de retraite, il paraît utile d'en faire le bilan, de mesurer le chemin parcouru depuis la création des premiers régimes de retraite, d'évaluer la façon dont ils répondent aujourd'hui aux objectifs qui leur étaient assignés, d'en apprécier les forces mais aussi les insuffisances.

Le Conseil d'orientation des retraites entend tout d'abord rappeler le formidable apport que constituent les régimes de retraite par répartition. Gages pour tous les Français d'une période, désormais assez longue, de temps libéré après la vie active, ils assurent une réelle indépendance financière aux personnes âgées. Les éléments de ce constat sont présentés dans un premier chapitre.

La persistance au cours de longues années d'un chômage élevé, conduisant au développement de nombreux dispositifs de cessation anticipée d'activité, a toutefois brouillé la frontière qui sépare la vie active de la retraite. Le deuxième chapitre présente les caractéristiques du cercle vicieux qui aboutit à une éviction de plus en plus précoce des travailleurs âgés du marché du travail et les prive bien souvent dans les faits du droit de travailler. La réflexion sur la retraite doit nécessairement tenir compte de cet état des choses qui, s'il n'est pas remis en cause, compromet l'avenir tout entier du système.

Le troisième chapitre traite de la diversité des régimes de retraite et présente un ensemble de données permettant de comparer la situation des ressortissants des différents régimes.

Enfin, dans un quatrième chapitre sont rappelés quelques chiffres caractéristiques de la place du système d'assurance vieillesse dans la protection sociale et dans l'économie.

Ce constat ne serait pas complet si n'était présenté un bilan des réformes de grande ampleur engagées depuis le début des années 90 dans les régimes de salariés du secteur privé et les régimes des artisans et commerçants. Une connaissance souvent imprécise de leurs effets obscurcit aujourd'hui la compréhension que les Français ont de leur système de retraite. Tel est l'objet du cinquième chapitre.

Cette première partie du rapport s'achève par un sixième chapitre présentant les attentes des Français vis-à-vis de la retraite. Ces attentes sont très grandes, de même que l'attachement de la population à un système qui a fait ses preuves. Les craintes pour l'avenir sont aussi très présentes, et c'est à elles qu'il importe aujourd'hui de répondre.

Chapitre 1

Les apports des régimes en répartition sont aujourd'hui considérables

Dès le début du XX^e siècle, les organisations ouvrières revendiquent pour tous les travailleurs le droit à disposer de temps libre en bonne santé après la fin de leur activité professionnelle. Le droit à la retraite reconnu au XVIII^e siècle dans l'administration et au XIX^e siècle dans quelques grandes entreprises, puis au début du XX^e siècle aux salariés du secteur privé est, à l'origine, assez éloigné de cette aspiration. Il consiste plutôt en une assurance contre l'invalidité s'attachant à l'âge et vise également, dans certaines entreprises ou secteurs d'activité, à fidéliser la main-d'œuvre en récompensant les services rendus.

Le droit à la retraite ne concerne pendant longtemps que peu de personnes en raison de la faible proportion de la population couverte par un régime d'assurance vieillesse et du nombre important de décès avant l'âge de la retraite. Cette réalité, qui fait alors qualifier la retraite de « retraite des morts », évolue progressivement sous l'effet de plusieurs facteurs : extension dès l'entre deux guerres du champ des personnes couvertes par un régime de retraite ; diminution de la mortalité permettant à un nombre toujours plus grand d'atteindre l'âge de la retraite puis d'en bénéficier pendant une durée qui s'allonge sensiblement à partir des années 60 ; amélioration du montant des pensions.

D'une assurance contre l'invalidité au droit à disposer de temps libre en bonne santé après la fin de l'activité professionnelle

Ce processus long et progressif fait du système de retraite un élément aujourd'hui déterminant de l'équilibre social. Les régimes maintenus ou mis en place en 1945 garantissent désormais un droit au temps libre substantiel après la vie professionnelle. Ils assurent l'indépendance financière de la population âgée.

Le droit à la retraite

Le droit à la retraite acquis dans quelques secteurs d'activité dès le XIX^e siècle, est généralisé à l'ensemble de la population au milieu du XX^e siècle. Le plan de sécurité sociale de 1945 pose les fondements du système actuel, mais il faut attendre le milieu des années 70 pour que le pacte social qui sert encore aujourd'hui de référence, s'agissant des retraites, prenne corps. Les mesures d'abaissement de l'âge de la retraite de 1982 et les réformes du début des années 90 constituent les dernières étapes marquantes dans l'évolution de notre système de retraite.

La genèse du droit à la retraite

L'idée de retraite a peu à peu pris forme au cours du XIX^e siècle. Incarnée tout d'abord dans des régimes d'entreprise et dans la fonction publique, elle gagne progressivement en légitimité. À la veille de la deuxième guerre mondiale, l'idée d'un droit à la retraite pour tous les travailleurs est désormais acquise.

• *Un droit qui prend forme dans les grandes entreprises et la fonction publique*

C'est d'abord dans l'administration et dans quelques grandes entreprises des secteurs de l'énergie et des transports, notamment, qu'est reconnu le droit à la retraite. Les régimes correspondants, dont les règles se forment au cours du XIX^e siècle, constituent ce qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler les régimes spéciaux de salariés. Dans les secteurs d'activité concernés, l'accès à la retraite, conditionné à l'origine par les disponibilités financières et le bon vouloir de l'employeur, se constitue peu à peu en droit. Il permet le départ à des âges précoces de salariés exposés à des travaux pénibles et apparaît dans la fonction publique comme la contrepartie du droit au congédiement automatique par l'employeur à un certain âge.

Ainsi, la loi du 9 juin 1853 unifiant les pensions des fonctionnaires civils et organisant un régime de pension par répartition géré par l'État fixe l'âge normal de départ à la retraite à 60 ans et à 55 ans pour les fonctionnaires effectuant des travaux pénibles. Les pensions offertes sont calculées comme un salaire continué. Elles sont financées par le budget de l'État qui intervient en complément des retenues pour pension auxquelles sont soumis les traitements des fonctionnaires.

Dans les autres régimes appelés à devenir des régimes spéciaux, des âges de départ à la retraite bas sont prévus pour compenser des conditions de travail pénibles. Dans ces régimes les conditions de service pour l'ouverture du droit à pension, initialement de 20 à 30 ans selon les régimes et les catégories de salariés concernés, seront ultérieurement ramenées à 15 ans, comme dans la fonction publique. Le mode de calcul de la pension y est également celui d'un salaire continué.

• **Un droit qui se généralise à l'ensemble des actifs**

Le vote de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes en 1910 est l'occasion du premier débat législatif sur la retraite des salariés du secteur privé, mais les droits qu'elle envisage demeurent très modestes. L'ouvrage est repris en 1928 et 1930 avec l'adoption de la législation relative aux assurances sociales. Fondé sur un mélange de répartition et de capitalisation, le nouveau régime est alimenté par des cotisations sociales et une contribution de l'État. L'âge de la retraite y est fixé à 60 ans avec possibilité de départ anticipé avec des droits minorés à 55 ans. Il vise à garantir une pension égale à 40 % du salaire d'activité ayant donné lieu à cotisation.

Si dès le début des années 40 l'idée du droit à la retraite est acquise, celui-ci n'est effectif que pour une petite fraction de la population relevant de la fonction publique, de certaines branches ou de grandes entreprises

Cependant le nombre de travailleurs exclus de tout droit à la retraite demeure important. Les projets de réforme se multiplient et, finalement, une loi de 1941 met en place, à titre provisoire, un système d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, fonctionnant par répartition et offrant un niveau minimum de pension à l'ensemble des salariés.

Au moment de la deuxième guerre mondiale, l'idée du droit à la retraite est donc acquise. Ce droit n'est cependant substantiel que pour une petite fraction de la population relevant de la fonction publique ou de certaines branches ou grandes entreprises depuis longtemps dotées de régimes de retraite.

Les réformes de l'immédiat après-guerre

Le plan de sécurité sociale de 1945 prévoit la mise en place d'une couverture de l'ensemble des travailleurs et de leur famille par un régime d'assurance vieillesse unique fonctionnant en répartition. L'ordonnance pose le principe de l'attribution d'une retraite à l'âge de 60 ans, mais « la retraite à cet âge ne peut être considérée comme la retraite normale ». À cet âge la pension susceptible d'être liquidée est de 20 % du salaire annuel moyen des dix dernières années, pour trente années de cotisations (durée maximum susceptible d'être validée). C'est ainsi à 65 ans qu'est atteint le taux de 40 % considéré comme normal.

Le plan de sécurité sociale de 1945 pose, avec prudence, les bases de l'actuel système d'assurance vieillesse

Le régime institué est un régime en annuité financé par des cotisations sociales, dans lequel, selon la logique du salaire différé, la pension est calculée comme une proportion du salaire ayant servi de base aux cotisations et n'est elle-même soumise à aucun prélèvement social. Le salaire pris en compte est cependant plafonné.

Bien qu'accélérée par des revalorisations exceptionnelles des pensions liquidées et des salaires portés au compte des cotisants, la montée en charge du nouveau régime est extrêmement progressive. Parallèlement, se développent donc des régimes complémentaires de retraite au bénéfice des cadres aussi bien que des non cadres qui occupent une place croissante au fur et à mesure qu'augmentent les cotisations à ces régimes, dans un contexte de croissance économique rapide.

Ceci peut en partie expliquer que le principe d'unicité du régime dit régime général ait été rapidement mis à mal. Les régimes préexistants arrivés à maturité, plus favorables que le régime nouvellement créé et dont ils inspirent sans doute certaines règles, sont maintenus et prennent la qualification de régimes spéciaux.

Les caractéristiques du pacte social issu des Trente Glorieuses

Dans les années 70, une série de réformes ouvre la voie à une amélioration future des pensions et donne corps au contrat social qui sert encore aujourd'hui de référence

Au milieu des années 70, la longue période de prospérité économique antérieure et l'émergence du modèle salarial, qualifié par certains de fordiste, permettent d'asseoir définitivement le système de retraite issu du plan de 1945.

D'importantes mesures d'amélioration du montant des pensions sont prises. La foi dans la poursuite de la croissance économique conduit à décider de mesures d'amélioration montant progressivement en charge et dont l'effet cumulé est potentiellement très conséquent à terme.

Ainsi, le nombre d'années susceptibles d'être validées dans le régime général est porté de 30 à 37,5 ans à l'instar de ce qui existe déjà dans les régimes spéciaux. Le taux de liquidation de la pension à 65 ans, dit « taux plein », est porté de 40 % à 50 %. La pension est désormais calculée sur la base du salaire des dix meilleures années et non plus des dix dernières. Par ailleurs les droits à pension des femmes, qui paraissent à l'époque excessivement faibles, font l'objet d'une attention particulière.

Enfin, prolongeant logiquement les progrès de la couverture des salariés du privé par les régimes complémentaires, une loi de 1972 rend obligatoire pour les entreprises l'affiliation de l'ensemble de leurs salariés à un régime complémentaire de retraite, tandis qu'est engagé un processus de forte revalorisation du minimum vieillesse garanti depuis 1956, au titre de la solidarité nationale, à l'ensemble des personnes de plus de 65 ans.

En revanche, la revendication d'un abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans qui a conservé toute sa force n'est satisfaite que pour certaines catégories de travailleurs remplissant de strictes conditions de durée d'assurance dans le cadre du régime général.

À cette époque, le projet de régime unique de sécurité sociale couvrant l'ensemble de la population, qui n'est plus l'objet d'une revendication, est définitivement abandonné. La couverture vieillesse est étendue aux dernières catégories de la population qui n'en bénéficient pas et le régime général est désormais clairement le régime d'accueil de toutes les catégories de la population qui ne relèvent pas d'un régime spécifique.

La diversité des régimes est confirmée en 1974 et un objectif d'harmonisation remplace l'objectif d'unification de 1945

C'est donc au milieu des années 70 qu'a pris corps le contrat social qui sert encore aujourd'hui de référence s'agissant des retraites. Il est complété de manière significative par les mesures décidées en 1982 et 1983 à l'occasion de l'abaissement de l'âge de la retraite.

L'abaissement de l'âge de la retraite en 1982

En 1982, la revendication ancienne d'un abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite trouve satisfaction pour les salariés du secteur privé. Les règles retenues combinent pour l'ouverture du droit à la retraite un critère d'âge, 60 ans, et un critère de durée d'assurance, 37,5 années d'assurance tous régimes confondus.

L'abaissement en 1982 de l'âge de la retraite entérine un état de fait : la cessation d'activité à partir de 60 ans est, depuis les années 70, le lot commun d'un grand nombre de salariés

Le contexte économique conduit à la mise en place de règles très strictes de cumul entre une pension et les revenus d'une activité professionnelle. Le mode de calcul de la pension incite très fortement au départ à la retraite dès que le taux plein est acquis, le nouveau barème de calcul ne permettant plus d'améliorer la retraite même en cas de poursuite de l'activité professionnelle.

Enfin, la question du montant des pensions est posée à l'occasion de la réforme de 1982 sous deux angles : celui du taux de remplacement et celui du niveau des pensions accordées aux titulaires des plus faibles salaires. Il est alors admis que les régimes complémentaires offrent pour une durée complète d'assurance un taux de remplacement du salaire de 20 % s'ajoutant aux 50 % du régime général.

Les réformes des années 90

Les réformes intervenues au cours des années 90, tant dans le régime général que dans les régimes complémentaires de salariés du secteur privé, seront présentées en détail un peu plus loin dans le rapport.

Au cours des années 90 interviennent des réformes à caractère essentiellement paramétrique

Elles ne prétendent pas bouleverser l'équilibre du contrat entre les générations et se présentent comme des aménagements des paramètres des régimes destinés à les adapter à la nouvelle donne démographique et aux contraintes financières en résultant. Elles en modifient cependant sensiblement l'économie, dans des termes encore aujourd'hui mal appréciés par les personnes qu'elles concernent.

Constitué d'une diversité de régimes qui se sont progressivement édifiés à partir de solidarités professionnelles, notre système de retraite repose aujourd'hui sur un ensemble de principes communs qui, esquissés dans les régimes spéciaux créés au XIX^e siècle, affirmés lors du plan de sécurité sociale de 1945, ont effectivement pris corps au cours des trente glorieuses. C'est alors que se concrétisent le pacte social et les principes auxquels les Français identifient aujourd'hui leur système de retraite. Au premier rang de ces principes : la solidarité qui unit les générations et fonde la pérennité d'un système dans lequel les cotisants savent que leurs droits seront financés par leurs enfants, car ils ont eux-mêmes payé les retraites de leurs parents. Cet enchaînement de droits et d'obligations fait l'originalité de la retraite par répartition et constitue, à condition qu'il ne soit pas contesté, le gage de solidité financière du système. Le deuxième principe qui fonde notre système de retraite est l'existence d'un lien étroit unissant travail et retraite. La pension de retraite est un revenu qui prolonge et remplace le salaire ou le revenu de l'activité professionnelle. Le statut de la retraite prolonge celui du travail. Un certain nombre de conséquences en découlent : un financement des régimes essentiellement constitué de cotisations assises sur les revenus de l'activité professionnelle, des droits calculés en fonction du niveau du revenu d'activité et de la durée de carrière. Troisième principe, l'exercice d'une solidarité entre les cotisants. Le système actuel est un système solidaire, porteur de cohésion sociale où, sous des formes diversifiées selon les catégories professionnelles, chacun cotise, acquiert des droits, et où sont prises en compte de façon partagée les situations difficiles : situation des individus qui, pour des raisons de chômage ou de charges d'enfants par exemple, n'ont pu se constituer des droits suffisants, situation des groupes professionnels qui pour des raisons démographiques ont du mal à s'équilibrer. Deux dispositifs illustrent ce principe : celui des minimums de pension garantis dans les différents régimes d'une part, celui de la compensation démographique d'autre part.

Un droit devenu effectif sous l'effet de l'augmentation de l'espérance de vie

Un nombre croissant de personnes atteint l'âge de 60 ans et l'espérance de vie à 60 ans s'accroît. La retraite est devenue une promesse d'années « libérées », si possible en bonne santé, pour le plus grand nombre.

L'augmentation de l'espérance de vie

L'augmentation de l'espérance de vie, qui s'est d'abord traduite par une diminution de la mortalité à tous les âges, doit être analysée par grandes tranches d'âge pour en mesurer l'impact sur la retraite.

Espérance de vie à la naissance et à 60 ans

	Espérance de vie à la naissance	Espérance de vie à 60 ans
Hommes		
1932	55 ans	14 ans
1990	73 ans	19 ans
Gain	+ 18 ans	+ 5 ans
Femmes		
1932	60 ans	16 ans
1990	81 ans	24 ans
Gain	+ 21 ans	+ 8 ans

Source : INSEE, calcul COR 2001.

Une grande partie de l'accroissement de l'espérance de vie à la naissance provient de la baisse de la mortalité infantile, qui n'intervient pas dans la vision que les actifs ont de la retraite.

La probabilité, pour les actifs, d'atteindre la retraite a augmenté sensiblement ; la mortalité entre 20 et 60 ans a diminué très fortement sur la période, passant de 35 % en 1932 à 15 % en 1990 pour les hommes et de 29 % à 7 % pour les femmes. Entre les deux guerres mondiales, un jeune de 20 ans n'avait que deux chances sur trois d'atteindre 60 ans ; la poursuite de la baisse de la mortalité, même si elle se ralentit⁸, fait que, pour un jeune actif d'aujourd'hui, la probabilité d'atteindre l'âge de la retraite dépasse 90 %.

Pour les jeunes actifs d'aujourd'hui, la chance d'atteindre l'âge de la retraite dépasse 90 % et, pour les sexagénaires, la durée espérée de retraite est en moyenne d'une vingtaine d'années

Pour ceux qui atteignent 60 ans, l'espérance de vie à 60 ans a également augmenté continûment. Elle est passée de 14 ans en 1932 à 19 ans en 1990 pour les hommes et de 16 ans à 24 ans pour les femmes.

L'allongement de l'espérance de vie ne s'accompagne pas d'une plus longue période de vie avec incapacité. Les gains d'espérance de vie sans incapacité sont, en effet, supérieurs aux gains d'espérance de vie avec incapacité.

8. La question de l'évolution de l'espérance de vie dans les années à venir sera abordée dans la deuxième partie du rapport.

Espérance de vie et espérance de vie sans incapacité

En années

	Hommes			Femmes		
	1981	1991	Gain	1981	1991	Gain
Espérance de vie à la naissance	70,4	72,9	+ 2,5	78,6	81,1	+ 2,5
<i>Dont incapacité sévère</i>	1,5	1,2	− 0,3	2,3	2,3	=
Espérance de vie sans incapacité sévère	68,9	71,7	+ 2,8	76,3	78,8	+ 2,5
<i>Dont incapacité modérée</i>	8,1	7,9	− 0,2	10,4	10,3	− 0,1
Espérance de vie sans incapacité	60,8	63,8	+ 3,0	65,9	68,5	+ 2,6

Source : Données sociales 1996, INSEE.

De l'espérance de vie à l'« espérance de retraite »

Il est possible de connaître les perspectives de retraite pour un actif en combinant l'espérance de vie à 60 ans et la probabilité d'atteindre ces 60 ans pour un actif moyen ayant entre 20 et 60 ans et de calculer ainsi une « espérance de retraite pour un actif ».

Espérance de vie et espérance de retraite, hommes

En années

Année	Espérance de vie à 60 ans A	Pour un actif (de 20 à 59 ans)		Gain par décennie		
		Probabilité d'atteindre 60 ans (la retraite) B	Espérance de « retraite » * C = A x B	Période	Espérance de vie à 60 ans	Espérance de « retraite » *
1950	15,4	82 %	12,6			
1960	15,7	84 %	13,2	1950 - 1960	0,4	0,6
1970	16,2	85 %	13,9	1960 - 1970	0,5	0,6
1980	17,3	86 %	14,9	1970 - 1980	1,1	1,0
1990	19,0	88 %	16,8	1980 - 1990	1,7	1,9
2000	20,2	90 %	18,2	1990 - 2000	1,2	1,4

Source : INSEE, calculs COR 2001.

Espérance de vie et espérance de retraite, femmes

Année	Espérance de vie à 60 ans	Pour un actif (de 20 à 59 ans)		Gain par décennie		
		Probabilité d'atteindre 60 ans (la retraite)	Espérance de « retraite » *	Période	Espérance de vie à 60 ans	Espérance de « retraite » *
	A	B	C = A x B			
1950	18,4	89 %	16,4			
1960	19,5	92 %	17,9	1950 - 1960	1,2	1,6
1970	20,8	93 %	19,4	1960 - 1970	1,3	1,4
1980	22,4	94 %	21,1	1970 - 1980	1,5	1,7
1990	24,2	95 %	23,0	1980 - 1990	1,8	2,0
2000	25,6	96 %	24,5	1990 - 2000	1,4	1,4

* L'espérance de retraite est obtenue en multipliant l'espérance de vie à 60 ans par la probabilité pour un actif ayant de 20 à 59 ans d'atteindre l'âge de la retraite (60 ans).

Source : INSEE, calcul COR 2001.

L'accroissement de l'« espérance de retraite pour les actifs » est légèrement plus rapide que l'espérance de vie à 60 ans car il intègre la baisse de la mortalité avant 60 ans. L'espérance de retraite progresse modérément après la seconde guerre mondiale pour les hommes (+ 0,6 ans entre 1950 et 1960 et entre 1960 et 1970), mais les gains deviennent plus importants durant les décennies suivantes. **Pour un actif, homme, l'espérance de retraite s'accroît en moyenne d'environ un an et demi tous les dix ans.** L'accroissement de l'espérance de retraite a été plus rapide pour les femmes après la seconde guerre mondiale et serait à peu près égal à celui de l'espérance de retraite des hommes actuellement.

Pour un actif, l'espérance de retraite s'accroît en moyenne d'environ un an et demi tous les dix ans

D'importantes inégalités par catégorie socioprofessionnelle subsistent

L'évolution de l'espérance de vie par catégorie socioprofessionnelle est aujourd'hui bien connue, l'INSEE suivant depuis 1982 un échantillon à cet effet. Une exploitation particulière pour le Conseil d'orientation des retraites a fourni des données sur l'espérance de vie à 60 ans.

Espérance de vie à 60 ans et probabilité de décéder entre 35 et 60 ans, par catégorie socioprofessionnelle

	Probabilité de décéder entre 35 et 60 ans (en %)		Espérance de vie à 60 ans (en années)	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Cadres, professions libérales	8,5	4,5	22,5	26
Agriculteurs exploitants	10	5,5	20,5	24
Professions intermédiaires	10,5	4,5	19,5	25
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	12	5	19,5	25
Employés	15,5	5,5	19	24
Ouvriers	16	7	17	23
Ensemble (y compris n'ayant jamais travaillé)	15	6,5	19	23,5

Lecture : pour les cadres et professions libérales hommes, la probabilité de décéder entre 35 et 60 ans est de 8,5 %, leur espérance de vie à 60 ans est de 22,5 années.

Source : échantillon démographique de 1982 de l'INSEE, suivi sur la période 1982-1996, exploitation spécifique pour le Conseil d'orientation des retraites. Tous les résultats sont arrondis au demi pour cent ou à la demi-année la plus proche compte tenu de la marge d'incertitude liée à l'échantillon.

La probabilité de décéder entre 35 et 60 ans s'échelonne entre 4,5 % et 7 % pour les femmes et entre 8,5 % et 16 % pour les hommes. L'espérance de vie à 60 ans va de 17 ans à 22 ans et demi pour les hommes et de 23 ans à 26 ans pour les femmes (pour l'ensemble des femmes, la prise en compte des femmes n'ayant jamais travaillé tire la moyenne vers le bas).

Il y a une correspondance approximative entre certaines catégories socio-professionnelles et certains régimes. On peut constater ainsi que l'espérance de retraite des agriculteurs exploitants est légèrement supérieure à la moyenne pour les hommes et les femmes ; il en est de même pour les artisans et commerçants.

Pour les salariés, il existe une forte dispersion selon les catégories socio-professionnelles (cadres, professions intermédiaires, employés, ouvriers).

Évolution de la mortalité des hommes selon les catégories socioprofessionnelles de 1975 à 1995

	Période 1975-1980	Période 1990-1995
Catégorie socioprofessionnelle	Risque de mortalité par rapport aux cadres	Risque de mortalité par rapport aux cadres
Agriculteurs exploitants	1,3	1,3
Artisans, commerçants	1,4	1,3
Cadres, professions libérales	1,0	1,0
Professions intermédiaires	1,2	1,3
Employés	2,0	2,2
Ouvriers qualifiés	1,9	2,0
Ouvriers non qualifiés	2,6	2,4

Champ : hommes âgés de 30 à 64 ans en début de période, Français nés en France métropolitaine.

Source : *Données Sociales*, INSEE, 1999, d'après l'échantillon démographique permanent.

Lecture : les ouvriers qualifiés avaient à chaque âge de la période examinée une probabilité de mourir 90 % plus forte que les cadres du même âge.

Une analyse par catégories plus détaillées (cf. tableau ci-après) permet quelques comparaisons entre le secteur public et le secteur privé⁹. À l'intérieur de chaque grande catégorie socioprofessionnelle, les écarts sont très limités, à l'exception de l'ensemble « cadres de la fonction publique et des professions intellectuelles et artistiques, hommes » dont l'espérance de retraite est sensiblement supérieure à celle des cadres d'entreprise. Cependant, la différence de structure par catégorie socioprofessionnelle au sein respectivement du secteur public et du secteur privé conduit à une espérance de retraite pour l'ensemble des femmes salariées du secteur public significativement supérieure à la moyenne générale de près de 2 ans. Au total, si au sein des diverses catégories socioprofessionnelles, il existe des différences entre secteur public et secteur privé, les inégalités ne sont pas toujours du même signe selon les catégories socioprofessionnelles ; l'amplitude des différences entre public et privé est, en outre, inférieure à l'amplitude des différences entre catégories socioprofessionnelles.

La différence de mortalité selon les groupes sociaux évolue peu. Les différences de mortalité entre les cadres et les autres groupes sociaux sont restées à peu près stables entre 1975 et 1995, même si l'écart s'est un peu accentué entre la mortalité des employés hommes et celle des cadres qui reste la plus faible de tous les groupes sociaux.

Même si le droit à une période de temps libéré après la vie active progresse pour tous, les inégalités d'espérance de vie entre catégories socio-professionnelles restent stables

Bien que de grandes inégalités subsistent encore, le droit à une période de temps libéré en bonne santé progresse pour tous. Le système de retraite a ainsi permis de profiter des progrès accomplis en termes de santé publique.

9. Certaines décompositions public/privé n'existent pas. C'est le cas, par exemple, pour les techniciens.

Espérance de vie à 60 ans en années et probabilité en pourcentage de décéder entre 35 et 60 ans, par catégorie socioprofessionnelle et secteur d'activité

Catégorie socioprofessionnelle	Hommes			Femmes		
	Probabilité de décéder entre 35 et 60 ans	Espérance de vie à 60 ans	« espérance de retraite » *	Probabilité de décéder entre 35 et 60 ans	Espérance de vie à 60 ans	« espérance de retraite » *
Cadres, professions libérales	8,5	22,5	20,5	4,5	26,0	25,0
<i>Dont : cadres de la fonction publique, professions intellectuelles et artistiques</i>	8,0	23,5	21,5	4,0	27,0	26,0
Dont : cadres d'entreprise	8,5	20,5	19,0			
Dont : professions libérales	10,0	21,5	19,5			
Agriculteurs exploitants	10,0	20,5	18,5	5,5	24,0	22,5
Professions intermédiaires	10,5	19,5	17,5	4,5	25,0	24,0
<i>Dont : enseignement, santé, fonction publique et assimilée</i>	10,0	20,0	18,0	4,5	25,0	24,0
Dont : techniciens	10,5	19,5	17,5			
Dont : agents de maîtrise	10,5	20,0	18,0			
Dont : prof. int. administratives et commerciales des entreprises	12,0	19,0	16,5	4,0	26,5	25,5
Artisans, commerçants chefs d'entreprise	12,0	19,5	17,0	5,0	25,0	24,0
Dont : chefs d'entreprise	7,5	20,0	18,5			
Dont : artisans	12,0	20,0	17,5	4,5	25,0	24,0
Dont : commerçants et assimilés	12,5	19,0	16,5	5,5	25,5	24,0
Employés	15,5	19,0	16,0	5,5	24,0	22,5
<i>Dont : employés de la fonction publique</i>	14,5	19,0	16,0	5,5	23,5	22,0
Dont : employés du commerce	12,5	19,5	17,0	5,5	24,5	23,0
Dont : employés administratifs d'entreprise	16,0	19,0	16,0	5,5	25,0	23,5
Dont : p. de service direct aux particuliers	21,0	17,5	14,0	7,0	24,5	23,0
Ouvriers	17,0	17,0	14,0	7,0	23,0	21,5
Dont : ouvriers qualifiés	16,0	17,5	14,5	6,5	23,0	21,5
Dont : ouvriers agricoles	17,0	15,5	13,0	8,0	25,0	23,0
Dont : ouvriers non qualifiés	19,5	17,0	13,5	7,0	23,0	21,5
Ensemble (y compris n'ayant jamais travaillé)	15,0	19,0	16,0	6,5	23,5	22,0
Dont : secteur public (agents État, collectivités territoriales, services publics)	15,0	19,0	16,0	4,0	25,0	24,0

Source : échantillon démographique de 1982, INSEE. Période 1982-1996 Exploitation spécifique pour le Conseil d'orientation des retraites.

* « espérance de retraite » = espérance de vie à 60 ans multipliée par la probabilité d'atteindre 60 ans quand on a 35 ans.

L'indépendance financière des personnes âgées

Les régimes de retraite ont permis de garantir largement, même s'il existe encore des pensions de faible montant, l'indépendance financière des retraités.

La retraite moyenne versée en 1997 est de 5 600 F (854 €). Cette moyenne concerne l'ensemble des retraités de plus de 65 ans, quelle que soit leur durée de carrière et la nature de la pension versée (avantage principal de droit direct, bonifications pour enfants, pension de réversion, etc.). Elle inclut donc en particulier les veuves n'ayant jamais travaillé et touchant une pension de réversion. Si seules sont prises en compte les personnes qui perçoivent un avantage principal de droit direct, c'est-à-dire les personnes qui ont cotisé à au moins un régime pendant une partie de leur vie, la pension moyenne est alors en 1997 de 6 800 F (1 036 €), dont 6 000 F (914 €) au titre de l'avantage principal de droit direct.

La retraite moyenne est en 1997 de 6 800 F/mois (1 036 €) pour les personnes ayant cotisé à au moins un régime de retraite pendant une partie de leur vie

Le montant de la retraite augmente naturellement avec la durée de carrière effectuée. Le montant moyen de l'avantage principal de droit direct, pour les personnes ayant effectué une carrière complète, est de 7 800 F (1 189 €) en 1997.

Il faut noter l'importance des pensions de réversion pour les femmes. En 1998, 600 000 retraités, essentiellement des femmes, perçoivent uniquement une pension de réversion. En ce qui concerne les femmes qui perçoivent un avantage principal de droit direct, elles perçoivent également un montant moyen mensuel de près de 900 F (137 €) en 1997 au titre de la réversion.

L'amélioration du montant moyen des pensions

La prestation moyenne versée par le régime général a été multipliée par 3,8 en francs constants entre 1960 et 1998, tandis que le salaire moyen des cotisants était multiplié par 2,2. Cette prestation moyenne a été multipliée par 3,3 entre 1960 et 1980 et 1,2 entre 1980 et 1998, contre 1,8 entre 1960 et 1980 et 1,2 entre 1980 et 1998 pour le salaire moyen. L'amélioration des prestations moyennes, notamment par rapport aux salaires, date donc avant tout des décennies 1960 et 1970.

La pension moyenne du régime général a été multipliée par 4 en francs constants entre 1960 et 1998, cependant que le salaire moyen était multiplié par 2

Toutefois, des études longitudinales complémentaires devront être menées dans l'avenir pour analyser l'évolution des pensions au fil des générations et pendant toute la durée de la retraite.

Le niveau de vie des retraités par rapport à celui des actifs

Le niveau de vie moyen des retraités est aujourd’hui comparable à celui des personnes d’âge actif. Il s’est ainsi généralement amélioré, même si subsistent certaines disparités entre retraités.

• **Le revenu des retraités**

Comme plusieurs rapports l’ont souligné, le niveau de vie des retraités est à peu près équivalent à celui des actifs, voire légèrement supérieur, si les revenus du patrimoine sont pris en compte. Hors revenus du patrimoine, les revenus des retraités restent inférieurs aux revenus des actifs, ce qui est cohérent avec l’orientation qui a toujours prévalu que la retraite n’avait pas à remplacer intégralement les revenus d’activité. Le tableau suivant indique le revenu moyen, hors revenus du patrimoine, par unité de consommation (UC) en francs constants de 1996 ¹⁰.

*Le niveau de vie des
retraités est à peu près
équivalent à celui
des actifs*

**Revenu fiscal annuel moyen, hors revenus du patrimoine,
par unité de consommation**

Francs 1996

	1970	1979	1990	1996
Ménages d’actifs (1)	69 000 (10 519 €)	96 000 (14 635 €)	104 000 (15 855 €)	105 000 (16 007 €)
Ménages de retraités (2)	43 000 (6 555 €)	69 000 (10 519 €)	84 000 (12 806 €)	96 000 (14 635 €)
(2) / (1)	62 %	72 %	81 %	91 %

Source : Enquêtes revenus fiscaux, INSEE-DGI.

Il faut noter que le revenu fiscal moyen ainsi estimé ne comprend que les revenus imposables, et donc pas certains revenus sociaux tels que le minimum vieillesse ou l’aide au logement.

Le revenu fiscal par unité de consommation, hors revenus du patrimoine, des 10 % de retraités qui perçoivent les plus faibles pensions est passé, en francs constants de 1996, de 6 000 F (914 €) en 1970 à 29 000 F (4 421 €) en 1996. Celui des 10 % de retraités qui perçoivent les pensions les plus élevées est passé de 72 000 F (10 976 €) en 1970 à 146 000 F (22 257 €) en 1996. Le rapport entre les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres est passé ainsi de 12 en 1970 à 8,6 en 1979 et 5 en 1996. La dispersion des pensions versées s’est donc fortement réduite depuis 30 ans, sous l’effet de l’augmentation rapide des pensions les plus faibles des nouveaux retraités.

10. Le revenu par unité de consommation est le revenu par ménage divisé par un terme dépendant de la taille du ménage : ici, le premier adulte compte pour 1, le second pour 0,5.

Selon une étude de l'INSEE, le montant moyen par ménage de revenus du patrimoine est en 1997 de 21 000 F (3 201 €). Ce montant s'accroît tout au long de la vie, ce qui reflète la poursuite de l'accumulation du patrimoine aux âges élevés. Les personnes de 60 à 74 ans perçoivent 31 000 F (4 725 €) et les plus de 75 ans 33 000 F (5 030 €). Si les revenus du patrimoine sont ajoutés aux autres revenus, les revenus totaux des retraités et des actifs sont extrêmement proches. Cependant, ces montants n'incluent pas le loyer fictif des propriétaires occupant leur logement et sous-estiment donc probablement le revenu relatif moyen des retraités par rapport aux actifs.

Les revenus du patrimoine sont fortement dispersés, avec notamment des écarts importants entre anciens indépendants et anciens salariés. Ainsi, en 1997, les ménages dont la personne de référence est un ancien indépendant non agricole perçoivent en moyenne 64 000 F (9 756 €) au titre des revenus du patrimoine, contre 31 000 F (4 725 €) pour les anciens agriculteurs et 28 000 F (4 268 €) pour les anciens salariés. Au sein d'une même catégorie socio-professionnelle, les situations sont également très dispersées.

S'il peut être nécessaire de tenir compte des revenus du patrimoine pour mener certaines analyses, par exemple pour expliquer que les titulaires de faibles pensions ne sont pas forcément pauvres (voir le paragraphe suivant), il est impossible d'ajouter simplement les revenus du patrimoine aux pensions pour étudier le niveau de vie des retraités, notamment en raison des effets de dispersion signalés. En outre, les revenus du patrimoine ne sont pas de la même nature que les pensions. Ce sont des revenus individuels, issus d'un héritage ou d'une épargne voulue et réalisée individuellement, tandis que les pensions sont un revenu différé, socialisé, en lien avec le travail passé.

• Les disparités dans les niveaux de pension

En 1997, environ 3 millions de personnes perçoivent une pension inférieure au minimum vieillesse. Les faibles retraites sont surtout concentrées parmi les femmes qui n'ont jamais travaillé ou ont eu des carrières courtes, parmi certains artisans et commerçants âgés et parmi les anciens agriculteurs. Cette situation résulte du choix fait par les catégories de non salariés en 1945 de compter sur leur patrimoine pour assurer leur retraite. Ce choix a été remis en cause ultérieurement. En particulier, les artisans et commerçants ont aligné leurs régimes sur le régime général en 1973¹¹, mais la partie de la pension relative à la période précédente garde les traces des choix antérieurs.

La dispersion des pensions versées s'est fortement réduite et, en 1997, moins d'un ménage retraité sur vingt est pauvre contre un sur quatre en 1970

La perception d'une faible retraite n'est pas forcément synonyme de pauvreté. Certaines personnes, en particulier d'anciens indépendants, perçoivent, en effet, des revenus du patrimoine et la faible pension de beaucoup

11. Sans création d'un régime complémentaire obligatoire pour les commerçants.

de femmes qui n'ont pas ou peu travaillé est souvent compensée par la retraite de leur mari. Si bien qu'au total, seul un cinquième des individus qui perçoivent une faible retraite remplissent les conditions d'éligibilité au minimum vieillesse. Le nombre d'allocataires du minimum vieillesse est proche de 800 000 en 1998. Ce nombre est en constante diminution depuis la création du minimum vieillesse en 1956. À cette date, l'effectif dépassait 2,5 millions et il a été divisé par trois en 40 ans. Cette baisse s'explique principalement par l'allongement des carrières féminines et l'amélioration des dispositifs d'assurance des régimes de non salariés.

En 1970, un ménage retraité sur quatre était pauvre ¹². En 1997, il y en a moins d'un sur vingt ¹³. En 1997, un ménage retraité pauvre perçoit environ 3 100 F (472 €) par mois et par unité de consommation, dont 600 F (91 €) sont des prestations sociales. Ce dernier montant est le même, en francs constants, que pour les retraités pauvres de 1975 : la part des prestations sociales dans le revenu des retraités pauvres a donc baissé. Le taux de pauvreté en 1997, étudié par l'INSEE selon l'âge de la personne de référence du ménage, est minimal pour les 65-69 ans, pour lesquels il est de l'ordre de 4 %. Pour les retraités plus âgés, ce taux remonte ensuite légèrement mais régulièrement et atteint 8 % pour les plus de 85 ans.

L'évolution des pensions après la liquidation

Malgré une revalorisation des pensions suivant à peu près l'inflation, les retraités ont connu une baisse de leur pouvoir d'achat, au cours de ces dernières années, en raison de l'alourdissement des prélèvements sur les retraites

Dans le régime général et les régimes alignés, l'évolution des pensions entre 1993 et 1997 a été très proche de celle des prix. Dans les régimes complémentaires, les accords successifs de 1993 à 1996 ont abouti à des revalorisations modestes, inférieures à l'inflation. Le point de la fonction publique, sur lequel sont indexées les pensions des fonctionnaires, a suivi depuis 1990 une trajectoire très proche de celle des prix, après avoir évolué moins vite que les prix entre 1983 et 1990. Par ailleurs, de nombreux retraités de la fonction publique ont profité de revalorisations catégorielles ¹⁴ ce qui s'est traduit par un effet moyen de + 0,4 % par an entre 1990 et 2000.

12. La pauvreté, telle qu'elle est définie par l'INSEE, prend en compte les revenus de l'ensemble des personnes d'un ménage et est définie par rapport à un seuil relatif : la moitié du niveau de vie médian. Ce seuil varie dans les études selon la définition retenue pour mesurer le niveau de vie et il augmente au cours du temps avec l'élévation du niveau de vie général.

13. Il est vrai qu'en 1970, le minimum vieillesse était largement inférieur au seuil de pauvreté, alors que ce seuil est en 1997 de 3 500 francs (533 €) par unité de consommation et par mois, soit l'équivalent du minimum vieillesse pour une personne seule.

14. Par l'effet de l'article L. 16 du Code des pensions civiles et militaires qui indique qu'en cas de réforme statutaire du corps auquel ils appartenaient à la fin de leur carrière, les pensionnés voient l'indice de traitement servant de base au calcul de leur pension majoré.

En moyenne, les pensions brutes, avant prélèvements sociaux, versées à ceux qui étaient déjà pensionnés au début des années 90 ont été à peu près stables en francs constants depuis lors. L'augmentation du niveau moyen des pensions, au cours de la période, est due à l'arrivée à la retraite de générations ayant un meilleur niveau de pension.

Au cours de la décennie 1990, des augmentations de prélèvements sociaux ont notamment porté sur les pensions. Le taux initial de la CSG était en 1991 de 1,1 %. Il a atteint ensuite 2,4 % en 1993 et 3,4 % en 1997, tandis que les taux de cotisation maladie augmentaient en 1996 et 1997 pour atteindre 2,8 % pour le régime général et la fonction publique, 3,8 % pour l'ARRCO et l'AGIRC. De plus, en 1996 était instituée la CRDS au taux de 0,5 %. En 1998, le taux de la CSG a été porté à 6,2 % tandis que la cotisation maladie était supprimée, sauf pour l'ARRCO et l'AGIRC pour lesquels elle est de 1 %.

Il faut souligner cependant qu'un nombre important de retraités, en raison de la modestie de leurs revenus, sont exonérés de CSG (40 % des retraités du régime général en sont exonérés en 2000) ou assujettis à un taux réduit. Au total, le transfert opéré en 1998 entre cotisation maladie et CSG a été neutre pour sept retraités de 55 ans et plus sur dix, et pour neuf retraités sur dix qui perçoivent une pension de retraite inférieure à 4 000 F par mois (609 €)¹⁵. Parmi ceux qui ont vu leur prélèvement s'accroître à l'occasion de ce transfert, on trouve les retraités imposables percevant une majoration pour enfants (cette majoration, soumise à CSG, était exonérée de cotisation maladie) ; les anciens commerçants, artisans et professions libérales imposables, pour lesquels la retraite complémentaire, soumise à CSG, était exonérée de cotisation maladie ; et enfin, les anciens fonctionnaires dont la pension dépasse le plafond de la sécurité sociale.

Des pensions brutes évoluant comme les prix et l'augmentation sensible des prélèvements sociaux au cours des années 1990 ont conduit à une baisse du pouvoir d'achat des pensions liquidées, au moins pour une partie des retraités.

Évolution en francs constants du montant net des pensions de droit direct des salariés du secteur privé et des artisans et commerçants, dans le cas où les pensionnés ne bénéficient pas d'exonérations de CSG

En % annuel moyen	1995-2000	1990-2000
Retraite du régime général	- 0,6	- 0,6
Retraite de base CANCAVA et ORGANIC	- 0,2	- 0,4
Retraite complémentaire ARRCO	- 0,8	- 0,7
Retraite complémentaire AGIRC	- 1,3	- 1,0
Retraite complémentaire CANCAVA	- 1,0	- 0,5
Retraite de la fonction publique	- 0,5	- 0,3

Source : DREES, *Études et Résultats* n° 147, décembre 2001.

15. DREES, *Études et résultats* n° 43, décembre 1999.

Cette constatation, que beaucoup de retraités ont pu faire, a sans doute constitué l'une des causes du sentiment d'inquiétude éprouvé par les Français face à leur système de retraite. Il faut cependant souligner que les vingt dernières années ont été profondément marquées par le chômage qui a pesé sur les salariés, notamment les plus jeunes, les plus âgés et les femmes.

Au total, l'indépendance financière des retraités est largement assurée même si les retraités les plus âgés ont en moyenne des retraites sensiblement moins élevées que les plus jeunes.

Chapitre 2

La montée d'un chômage de masse a perturbé le passage de l'activité à la retraite

Des salariés âgés exclus de l'emploi

L'évolution constatée depuis les années 70

Les fins de carrière des salariés du secteur privé et des entreprises nationales depuis le début des années 70 ont été tributaires du contexte économique et de l'évolution de la réglementation des préretraites. Entre les contraintes liées au marché du travail et celles portant sur l'âge minimal de liquidation de la retraite, les sorties précoces d'activité vers le chômage, la préretraite ou l'inactivité ont progressé.

De nombreux dispositifs ont permis une cessation anticipée d'activité. Pour la majorité des salariés, la retraite est précédée par une période sans emploi (chômage, préretraite, invalidité...)

Les années 70 voient un recul rapide de l'âge de cessation d'activité dans le secteur privé. Dès 1972, une garantie de ressources licenciement (GRL) est instituée, par un accord interprofessionnel : le salarié licencié après 60 ans bénéficie d'un revenu de remplacement égal à 70 % de son dernier salaire jusqu'à son départ en retraite. En 1977, la garantie de ressources licenciement est étendue aux salariés démissionnaires.

Parallèlement, différentes mesures élargissent les catégories de travailleurs ayant droit à une retraite à taux plein dès 60 ans, dans le but de « *compenser la condition particulière du travail féminin et l'usure prématurée due au labeur ou à des circonstances difficiles* » : inaptes au travail, déportés et internés, anciens prisonniers de guerre (loi du 21 novembre 1973), travailleurs manuels et ouvrières mères de famille nombreuse (loi du 30 décembre 1975), femmes ayant été salariées pendant plus de 37,5 années (loi du 12 juillet 1977).

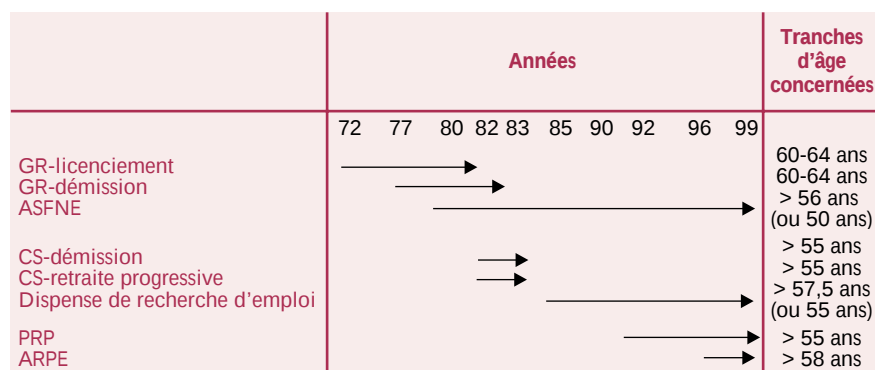
Avec la forte montée du chômage au début des années 80 et la réforme de 1982 sur l'abaissement de l'âge de la retraite (effective en 1983), le cumul entre une rémunération d'activité professionnelle et une retraite est strictement réglementé, les sorties anticipées d'activité deviennent plus précoces et interviennent entre 55 et 59 ans. Les garanties de ressources licenciement et démission qui concernent les 60 ans et plus seront supprimées après l'entrée en vigueur de l'abaissement de l'âge de la retraite.

Toutefois, dès 1980, le dispositif des allocations spéciales du Fonds national pour l'emploi (FNE) est réactivé. Il permet aux salariés âgés de 56 ans et deux mois, licenciés pour raisons économiques, de partir en préretraite avec un revenu de remplacement identique à celui des bénéficiaires de la garantie de ressources. Ce dispositif, rationalisé en 1983 avec des conditions sensiblement resserrées, est pris en charge financièrement par l'État au terme de l'accord du 24 février 1984.

La prise en charge des départs anticipés conditionnés par de nouvelles embauches est instaurée en 1982 avec les contrats de solidarité démission ou de préretraite progressive pour des salariés âgés de 55 ans et plus. Si ces contrats, très coûteux, seront supprimés rapidement, le principe en sera repris en 1995 dans un contexte de nouvelle aggravation du chômage, avec la création par les partenaires sociaux (accord interprofessionnel de septembre 1995) de l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) à la charge de l'UNEDIC. Ce dispositif est limité aux salariés du secteur privé qui totalisent 40 années d'assurance à un ou plusieurs régimes de retraite et des embauches nouvelles doivent compenser ces départs.

Les difficultés de réinsertion des chômeurs âgés conduisent l'UNEDIC à instaurer, à partir de 1985, un nouveau dispositif qui s'apparente à une nouvelle forme de préretraite : les chômeurs âgés de 57 ans et demi indemnisés par le régime d'assurance-chômage sont dispensés de recherche d'emploi ; la mise en place de la dégressivité de l'allocation et le raccourcissement des durées d'indemnisation ne concernent pas les chômeurs âgés de plus de 55 ans et trois mois.

Les dispositifs de préretraites depuis 1972



Lecture : GR : garantie de ressources ; ASFNE : allocation spéciale du Fonds national pour l'emploi ; CS : contrat de solidarité ; PRP : préretraite progressive ; ARPE : allocation de remplacement pour l'emploi.

Source : « Les parcours de fin de carrière des générations 1912-1941 : l'impact du cadre institutionnel », Carine Burricand et Nicole Roth, *Économie et Statistique* n° 335, 2000 -5.

À la fin des années 80 et au début des années 90, avec la reprise de la croissance et celle de l'emploi, la tendance est à la réduction du recours aux mesures d'âge et des dispositions sont prises en faveur de l'emploi des travailleurs âgés. En 1987 est instituée la contribution Delalande, versée à l'UNEDIC en cas de licenciement d'un salarié âgé de plus de 55 ans. Avec le contrat de retour à l'emploi (CRE), l'embauche d'un chômeur de longue durée âgé de 50 ans ou plus entraîne une exonération définitive des cotisations patronales de sécurité sociale. En 1992, la contribution Delalande est fortement majorée et l'âge minimum à partir duquel elle est applicable est abaissé à 50 ans.

Cependant, ces mesures n'empêchent pas le développement des cessations anticipées d'activité. Pour la majorité des salariés, la retraite est alors précédée par une période sans emploi, qu'il s'agisse de chômage, de préretraite, de période d'invalidité ou de maladie de longue durée ou d'autres formes d'inactivité.

Situation professionnelle des individus avant le départ à la retraite

En %

	Hommes	Femmes
Emploi*	45,3	41,8
Chômage	13,5	17,7
Dont : indemnisé	12,9	16,2
Préretraite	32,0	21,2
Autres formes d'inactivité	9,2	19,3
Dont au foyer	0,3	8,4
Dont invalidité, longue maladie	8,9	10,9
Ensemble	100,0	100,0

* Dans quelques cas, la situation d'emploi avant le départ à la retraite a pu être précédée d'une période d'inactivité après 50 ans.

Champ : générations nées entre 1922 et 1936 ayant occupé un emploi après 49 ans.

Source : Enquête complémentaire à l'enquête Emploi 1996, INSEE, *Économie et Statistique* n° 335, 2000 -5.

Dans la fonction publique, plusieurs dispositifs de cessation anticipée d'activité ont également été institués dans la perspective d'encourager les embauches nouvelles. En 1982, a été mise en place la cessation progressive d'activité (CPA), qui permet aux agents ayant plus de 55 ans et justifiant de 25 années de service en qualité de fonctionnaire ou d'agent public, de travailler à mi-temps jusqu'à leur départ en retraite, obligatoirement à 60 ans, tout en conservant 80 % de leur rémunération. Ce dispositif, initialement provisoire, a été reconduit d'année en année puis pérennisé par la loi du 27 janvier 1993.

Parallèlement, en 1996, a été créé le congé de fin d'activité (CFA) qui permet le départ en préretraite des agents publics âgés de 56 ans, justifiant de 40 années de cotisations tous régimes de retraite de base obligatoires confondus et ayant au moins 15 années de services dans la fonction publique. Jusqu'à l'âge de départ à la retraite, au plus tard à 60 ans, le revenu de remplacement est égal à 75 % du traitement brut.

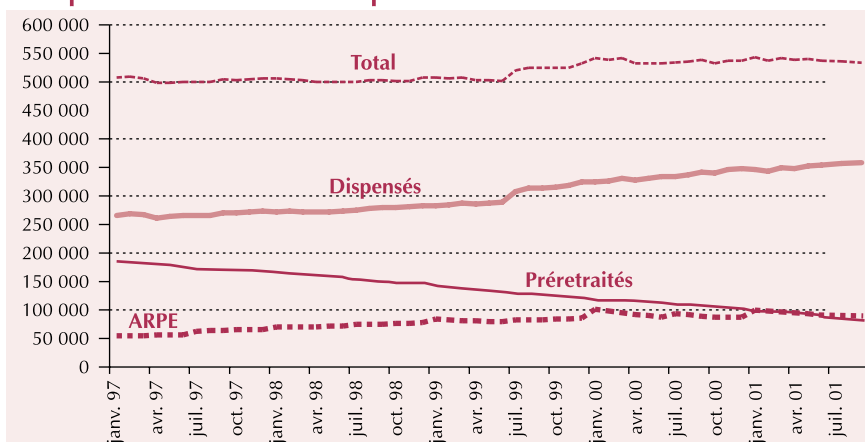
La situation actuelle

À la fin des années 1990, les préretraites du FNE sont limitées et l'arrêt des entrées dans le dispositif ARPE est prévu. Cependant un nouveau dispositif de départ anticipé est mis en place en 2000 (la cessation d'activité de certains travailleurs salariés – CATS) et le nombre de chômeurs dispensés de recherche d'emploi croît de telle sorte que le nombre total de préretraités et dispensés de recherche d'emploi ne diminue pas, alors même que les âges concernés correspondent encore aux classes creuses de la deuxième guerre mondiale et que le chômage a nettement diminué pour les autres catégories.

Les principaux éléments dont nous disposons montrent la poursuite des processus d'exclusion du marché du travail des salariés vieillissants

Graphique 1

Préretraités, bénéficiaires de l'allocation de remplacement pour l'emploi et dispensés de recherche d'emploi



Source : UNEDIC, Bulletin mensuel, effectifs indemnisés.

La diversité des situations lors du passage de l'activité à la retraite

Une diversité selon le secteur d'activité et le mode d'exercice

Les conditions de la cessation d'activité varient fortement selon que l'on est salarié ou non salarié, selon que l'on appartient au secteur privé ou au secteur public, que l'on peut bénéficier ou non d'un dispositif de préretraite ¹⁶.

Pour les *femmes* encore présentes sur le marché du travail à 50 ans, l'âge de liquidation de la retraite est légèrement supérieur à celui des hommes. Pourtant, l'âge de cessation de l'activité est un peu plus précoce en raison d'un nombre plus grand de périodes d'inactivité ou de chômage en fin de carrière.

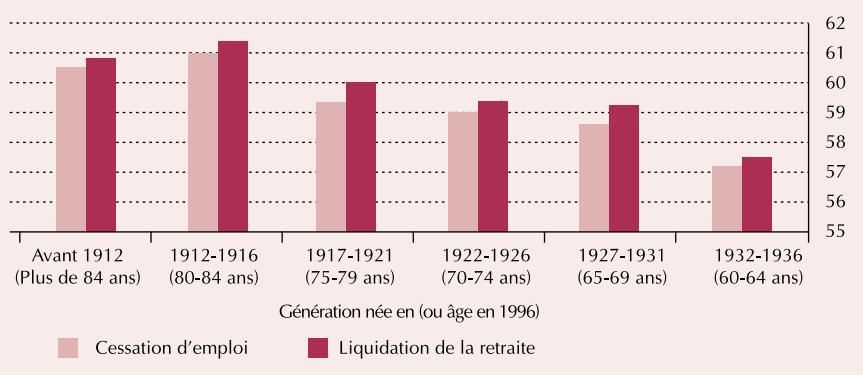
Les catégories non salariées (agriculteurs, artisans, commerçants, professions libérales) quittent leur emploi et liquident leur retraite plus tard que les autres catégories socioprofessionnelles. En effet, sauf difficulté majeure de l'entreprise, la question du chômage ne se pose pas et, d'autre part, les systèmes de retraites sont moins favorables, le choix ayant été fait à l'origine par ces catégories de compter largement sur leur patrimoine professionnel pour leur retraite.

Le décalage entre l'âge de la cessation d'emploi et l'âge de la liquidation de la retraite est très faible pour les *salariés du secteur public* en raison des caractéristiques propres de ce secteur (statut, droits à pension) où le passage direct de l'emploi à la retraite est la norme (cf. graphique 2). Au contraire, l'écart entre l'âge de cessation d'emploi et l'âge de la liquidation de la retraite est passé, pour les *salariés du privé*, de moins d'un an pour les personnes nées avant 1912, à 2,5 années pour celles nées entre 1932 et 1936 (cf. graphique 3) Les âges moyens de cessation d'activité sont proches dans le public et le privé. Ces résultats statistiques doivent cependant être utilisés avec prudence ; en effet, les dernières générations n'ont pas pu être observées jusqu'à 65 ans et les effectifs de l'enquête sont réduits. Par ailleurs, ces moyennes recouvrent de grandes disparités de statut et de situation, notamment entre entreprises et secteurs d'activité dans le privé.

À la différence des salariés du secteur privé, le décalage entre l'âge de cessation d'activité et l'âge de liquidation de la retraite est très faible pour ceux du public

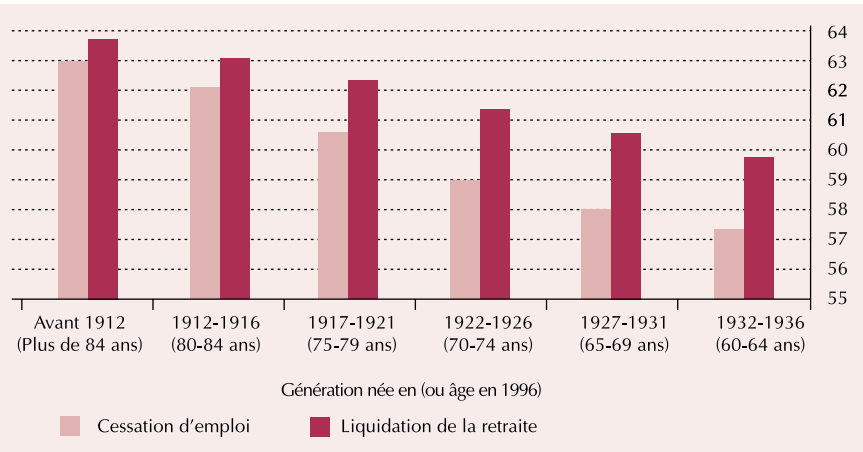
16. Ces disparités ont été analysées de façon détaillée à partir de l'enquête complémentaire à l'enquête Emploi de 1996 de l'INSEE. Dans « Les passages de l'emploi à la retraite » (DARES, *Premières Synthèses 2000.02* – n° 05.1), Nathalie Cloarec propose une analyse générale de l'ensemble des catégories socioprofessionnelles.

Graphique 2
Âges moyens de sortie de l'emploi et de liquidation de la retraite
pour les salariés du secteur public



Champ : 1 787 anciens salariés du secteur public ayant travaillé au moins une année après 49 ans.

Graphique 3
Âges moyens de sortie de l'emploi et de liquidation de la retraite
pour les salariés du secteur privé



Champ : 4 764 anciens salariés du secteur privé ayant travaillé au moins une année après 49 ans.

Lecture : dans le secteur privé, les personnes qui avaient entre 60 et 64 ans en 1996 (générations 1932-1936) quittaient leur activité en moyenne à 57,5 ans et liquidaient leur retraite en moyenne vers 60 ans.

Source : Enquête complémentaire à l'enquête emploi de mars 1996, Nathalie Cloarec, *Les passages de l'emploi à la retraite*, DARES, *Premières Synthèses 2000.02* – n° 05.1.

Une diversité au sein du secteur privé

Les fins de carrière des salariés du secteur privé et des entreprises nationales se déroulent également de façon très variée selon le secteur d'activité, la catégorie sociale, le sexe, la génération et le statut ¹⁷.

L'industrie s'oppose aux autres secteurs d'activité par un recours plus fort aux préretraites, tandis que le secteur tertiaire se caractérise par un passage direct de l'emploi à la retraite plus fréquent. Le secteur de la construction est plutôt marqué par des passages par le chômage ou l'invalidité avant la retraite.

L'industrie s'oppose aux autres secteurs d'activité par un recours plus fort aux préretraites. Les parcours de fin de carrière varient en fonction de la génération et de la situation professionnelle passée

Ce phénomène se poursuit malgré la baisse du chômage comme le montrent les statistiques de l'UNEDIC de 1999. Les entrées en allocation spéciale du Fonds national de l'emploi (AS-FNE) concernent principalement l'industrie, avec 60 % des entrées en 1999 alors que l'industrie comprend 27 % des salariés recensés par l'UNEDIC. Ces préretraites du Fonds national de l'emploi concernent le plus souvent de grandes entreprises : 51 % des entrées concernaient des entreprises de 200 salariés ou plus, alors que ces entreprises occupent 23 % des salariés. L'ARPE est utilisée dans 41 % des cas par des établissements de plus de 200 salariés et dans 48 % des salariés de l'industrie.

Pour un ouvrier, « toutes choses égales par ailleurs », avoir un emploi jusqu'à sa retraite est relativement moins fréquent que pour les autres groupes socioprofessionnels. Les professions intermédiaires se rapprochent des ouvriers en ce qui concerne le chômage et la préretraite, mais le risque de passer par l'invalidité est deux fois moins important que pour ces derniers. Les cadres et les employés semblent moins exposés que les autres catégories professionnelles à l'exclusion du marché du travail en fin de carrière.

Les femmes ont un risque beaucoup plus fort de terminer leur carrière professionnelle par une période d'inactivité ou d'invalidité que les hommes, surtout quand elles ont un emploi à temps partiel. « Toutes choses égales par ailleurs », les femmes travaillant à temps partiel sont moins souvent en préretraite que celles à temps complet ou que les hommes ; les femmes travaillant à temps complet sont davantage touchées par le chômage en fin de carrière que les hommes. Au total, les passages directs de l'emploi à la retraite sont moins fréquents pour les femmes que pour les hommes. Ainsi, un ouvrier dans l'industrie aura 28 % de chances d'être encore en emploi en fin de carrière contre 19 % pour une ouvrière de l'industrie.

17. Carine Burrigand et Nicole Roth, « Les parcours de fin de carrière des générations 1912-1941 : l'impact du cadre institutionnel », INSEE, *Économie et Statistique* n° 335, 2000 -5, analyse détaillée des fins de carrière des salariés du secteur privé et des entreprises nationales des générations 1922 à 1936 à partir de l'enquête complémentaire à l'enquête emploi de 1996 de l'INSEE.

Les parcours de fin de carrière varient enfin en fonction de la génération et de la situation professionnelle passée de l'individu. La transition par le chômage est plus fréquente pour les générations arrivées récemment à l'âge de la retraite que pour les générations précédentes et l'on constate une baisse relative de l'impact des préretraites. Les personnes en contrat à durée indéterminée sont moins souvent au chômage que celles qui ont des contrats plus précaires (intérim ou contrat à durée déterminée), ce qui s'explique notamment par les caractéristiques institutionnelles. Les dispositifs de préretraite s'adressent plutôt aux salariés « stables » des entreprises (en partie en raison de la taille de l'entreprise) et les licenciements touchent plutôt ceux qui ont une ancienneté plus faible.

Un chômage en fin de carrière moins bien vécu que la préretraite ¹⁸

Certaines voies de sortie de l'emploi sont mieux acceptées socialement que d'autres. Ainsi, une préretraite sera plutôt considérée comme un départ anticipé à la retraite alors qu'une période de chômage apparaît comme une exclusion de l'emploi.

Ainsi, malgré des durées en moyenne plus courtes, le chômage est moins bien vécu que la préretraite. En effet, pour 11 % seulement des préretraités, la fin de carrière professionnelle est jugée descendante du point de vue de leurs responsabilités et de leur rémunération ; les taux correspondants sont de 21 % pour les personnes ayant connu une période de chômage indemnisé en fin de carrière et de 24 % pour celles touchées par le chômage non indemnisé.

Trois chômeurs indemnisés sur quatre auraient aimé poursuivre leur activité professionnelle contre seulement un préretraité sur trois

À tous les niveaux de qualification, le point de vue des préretraités ne se distingue pas de celui des anciens salariés ayant accédé directement à la retraite, mais est différent de celui des chômeurs. L'opinion de ces salariés sur leur fin de carrière est confirmée par le fait que trois chômeurs indemnisés sur quatre auraient aimé poursuivre leur activité professionnelle contre seulement un préretraité sur trois.

Les salariés du secteur public semblent relativement plus satisfaits de leur fin de carrière que ceux du secteur privé, du fait sans doute de la plus grande stabilité de leur emploi. Les femmes sont les plus nombreuses à regretter de ne pas poursuivre leur activité professionnelle. Les carrières plus heurtées qu'elles ont pu connaître et leur souci de parvenir à une retraite à taux plein peuvent être à l'origine de ce souhait.

18. Nathalie Cloarec, « Les passages de l'emploi à la retraite », DARES, *Premières Synthèses* 2000.02 – n° 05.1.

Les raisons d'un cercle vicieux ¹⁹

Le chômage et les restructurations

Le consensus qui s'est noué autour des préretraites et son ancrage dans les mentalités depuis de nombreuses années s'explique d'abord par le fait que les retraites anticipées ont été perçues comme la moins mauvaise solution pour le salarié (une alternative aux licenciements) et comme une nécessité économique pour l'entreprise. Ce mouvement s'est produit dans une période marquée par la montée d'un chômage de masse, les restructurations du tissu industriel et la recherche de gains de compétitivité dans un contexte d'ouverture à la concurrence internationale.

Les préretraites : la moins mauvaise solution en cas de restructuration

Les préretraites ont constitué des éléments importants des plans de restructuration, notamment dans des secteurs aux conditions de travail pénibles comme la sidérurgie ou la construction navale. Plus généralement, les sorties anticipées d'activité ont concerné des générations caractérisées à la fois par un niveau de formation plus faible que les suivantes, par des entrées précoces dans la vie active et des conditions de travail souvent pénibles. Les préretraites ont alors un bilan positif à la fois du point de vue économique et du point de vue des travailleurs concernés.

La montée du chômage s'est poursuivie du milieu des années 70 au milieu des années 90. Elle a conduit à considérer l'emploi comme une denrée rare et incité à « réserver » le travail prioritairement à la tranche d'âge des 25-50 ans. Dans ce contexte de contingentement de l'emploi, les départs anticipés ont été perçus comme libérant de la place pour les jeunes dont l'exclusion du marché du travail est tout de suite apparue comme très problématique.

Après de nombreux dispositifs et accords ponctuels associant départs anticipés et embauches de jeunes, ce mécanisme de remplacement a été formalisé et généralisé avec l'ARPE : allocation de remplacement pour l'emploi. Durant cette période, les générations du *baby boom* ont contribué au rajeunissement de la population active. Les entreprises et les administrations ont alors pris l'habitude de fonctionner avec une proportion importante de jeunes, et ce rajeunissement a été considéré comme bénéfique, voire nécessaire pour l'amélioration de la productivité.

La question de la productivité

Pour les entreprises, les préretraites apparaissent nécessaires en raison des impératifs de compétitivité, de la nécessité de faire des restructurations ou de remodeler les pyramides d'âge. Les principaux arguments invoqués sont

Les préretraites : un outil de gestion des ressources humaines

19. Ces développements doivent beaucoup aux prestations faites au Conseil par M. S. Volkoff, directeur du Centre de recherche et d'étude sur l'âge et les populations au travail, membre du Conseil d'orientation des retraites.

la productivité individuelle des salariés âgés, la gestion de l'ensemble des âges dans l'entreprise, les objectifs de compétitivité.

La recherche permanente de gains de productivité conduit en effet à privilégier le départ des salariés les plus âgés, alors même que le lien entre âge et productivité demanderait à être vérifié ; la volonté de rajeunir la pyramide des âges fait de la préretraite une « aide démographique » aux entreprises ; enfin, le recours aux départs anticipés est l'occasion de remplacer des contrats à durée indéterminée par des contrats à durée déterminée et de revoir la grille salariale. Les préretraites sont ainsi devenues pour l'entreprise un outil de gestion des ressources humaines.

La recherche de gains de productivité s'est traduite par le développement de certains modes de fonctionnement et de nouvelles exigences qui concernent un nombre croissant de postes de travail dans la plupart des pays industrialisés : les horaires décalés, la pression temporelle et les changements accélérés dans le travail. Or ces exigences s'accompagnent fréquemment de mécanismes de sélection sur l'âge.

• *Les horaires décalés et la diversification des contraintes de temps*

Une contradiction entre le vieillissement de la population active et le développement d'horaires décalés et de contraintes de temps

Le développement du *travail de nuit et du travail posté* a surtout concerné les jeunes pour plusieurs raisons communément évoquées, parmi lesquelles la tendance à la fragilisation du sommeil avec l'âge, l'accentuation progressive de troubles digestifs et d'une fatigue générale ou encore une moindre tolérance, chez les salariés d'âge mûr, vis-à-vis des perturbations de la vie familiale et sociale qu'entraîne la pratique d'horaires décalés. Certes une partie des travailleurs postés demeure dans ce type d'horaires jusqu'à la fin de leur vie active, mais la majorité s'en écarte au bout de 10 à 20 ans de pratique.

La fin des années 80 a connu l'expansion et la diversification croissante des *contraintes de temps*. Les employés, ainsi qu'une partie des cadres, doivent de plus en plus respecter des normes de production et des délais stricts, jusqu'alors assez étrangers à leur univers professionnel. De leur côté, les ouvriers et les techniciens doivent, de plus en plus souvent, répondre en urgence aux fluctuations de la demande de la clientèle.

Or une pression temporelle forte pose des problèmes, particulièrement pour les classes d'âge les plus élevées. Certes, les salariés âgés ne sont pas plus lents par nature. Mais les contraintes de temps serrées diminuent ou, parfois, suppriment les marges de liberté disponibles. Elles limitent les possibilités de développer des stratégies, individuelles et collectives, qui permettent d'assurer l'efficacité au travail sans solliciter trop fortement l'organisme. Quand la pression du temps devient trop forte, il devient, par exemple, difficile de changer de posture dans son travail, d'anticiper sur des tâches à venir pour éviter des situations d'urgence ou pour s'y préparer et de s'assurer des coopérations utiles au bon moment. Or, comme beaucoup d'études en ergonomie l'ont montré, ces stratégies – préparation,

anticipation, coopération – sont très importantes pour les plus âgés, en particulier pour pallier les déficiences, même légères, liées au vieillissement.

• *Les changements dans le travail*

Les éventuelles difficultés d'adaptation des plus âgés aux changements dans le travail représentent un de leurs handicaps majeurs aux yeux de nombreux employeurs : cela se traduit par une diminution de la polyvalence quand l'âge s'élève, par une moindre utilisation des nouvelles technologies, par un moindre accès à la formation continue. Ce phénomène concorde d'ailleurs avec les réticences d'une partie des intéressés eux-mêmes.

Une mauvaise prise en compte des salariés âgés dans la conduite du changement

Certes, les connaissances en psychologie du travail amènent à nuancer ces jugements et, pour certaines fonctions cognitives, les écarts constatés reflètent davantage un effet de génération, puisque les salariés aujourd'hui âgés ont suivi, dans l'ensemble, une formation initiale plus courte. En outre, ces écarts, au demeurant modérés, entre les capacités d'apprentissage des jeunes et des âgés, dépendent fortement des modalités de conduite du changement et des méthodes de formation. La relative mise à l'écart des âgés vis-à-vis des réorganisations dans la gestion de la production, s'explique donc par l'inégale prise en compte de l'expérience professionnelle des uns et des autres lors de ces réorganisations. Les changements et les formations sont souvent conçus plutôt pour des jeunes, et menés plutôt avec des jeunes, ce qui a pour conséquence d'accentuer, chez les plus âgés, le sentiment d'être insuffisamment reconnu dans son travail, mal considéré dans l'entreprise, voire peu à sa place dans l'appareil de production ; la condition de jeune retraité est alors jugée préférable à celle de vieux travailleur.

L'évolution de la perception des salariés

Dans les années 70, les premières préretraites ont été vécues comme une exclusion durement ressentie. Puis cette éviction a été intériorisée par les salariés. La politique des cessations anticipées d'activité semble avoir en quelque sorte « réussi » auprès des salariés qui, pour beaucoup d'entre eux, ont 55 ans comme horizon de fin de vie professionnelle.

D'une exclusion durement ressentie à un souhait de cesser son activité avant l'âge légal pour une très grande majorité de salariés

Les vingt années de chômage de masse ont abouti à un double phénomène : d'une part, « l'hyper-valorisation » du travail, devenu une denrée rare ; d'autre part, une dévalorisation du travail, pour ceux qui sont menacés de le perdre ou de ne pas le retrouver et qui ont une alternative plus séduisante. Tous les acteurs sont passés dans cette logique ; les salariés ont intériorisé cette situation et valorisé à leur tour cette évolution sur laquelle ils n'ont pas prise.

Au total un « consensus paradoxal d'intérêts divergents » s'est produit entre les différents acteurs : entreprises, syndicats, pouvoirs publics, et,

finalement, salariés aussi. La définition de la retraite a ainsi changé. Conçue auparavant comme un revenu de remplacement viager lié à la vieillesse et à ses handicaps, elle est envisagée aujourd'hui comme un revenu de remplacement lié à l'âge, répondant aux préoccupations d'emploi des entreprises et aux aspirations de temps libre en fin de carrière, pour les salariés.

Les amorces de changement

Les raisons d'un début de changement

Les constats sont aujourd'hui clairs et partagés :

- les taux d'activité et d'emploi en France sont extrêmement faibles pour les salariés de plus de 50 ans ;
- les causes principales de l'exclusion des salariés âgés résident dans ce consensus implicite autour des préretraites et des dispositifs de chômage avec dispense de recherche d'emploi, utilisés comme amortisseur social pour accompagner la gestion de leurs effectifs par les entreprises.

Les changements sont cependant devenus inévitables, pour plusieurs raisons d'ordre, notamment, démographique et économique.

• *Les raisons d'ordre démographique*

Une impossibilité démographique majeure interdit, en effet, la poursuite de l'actuelle gestion des âges.

Un vieillissement durable de la population active

La composition par âges de la population se modifiera inéluctablement au cours de ces prochaines années. Vers 2010, la population active devrait commencer à diminuer, à comportements d'activité inchangés. Cette diminution se poursuivrait ensuite, alors même que le nombre de personnes de plus de 60 ans augmenterait de près de 5 millions d'ici 2020. La poursuite de l'augmentation des plus de 45 ans dans la population active, associée à un nombre plus faible de jeunes, va inévitablement accentuer la déformation de la pyramide des âges des actifs occupés. Le gonflement des tranches d'âge 45-55 ans dans la quasi-totalité des secteurs de l'économie, ainsi que la progression attendue de la part des plus de 55 ans dans les deux ou trois décennies à venir risquent d'engendrer des tensions fortes dans l'appareil de production.

Cette évolution, amorcée il y a une vingtaine d'années, est un phénomène durable et inéluctable qui a des conséquences majeures sur la vie au travail et la gestion de la relation entre âge et travail. Elle est désormais à intégrer comme une donnée irréversible. Son accentuation ces dernières années exige la construction d'une véritable politique du travail autour des questions de vieillissement de la main-d'œuvre et de la gestion des âges dans l'entreprise.

• **Les raisons d'ordre économique**

Le relèvement des taux d'activité des plus jeunes, mais aussi des salariés de plus de 50 ans est un enjeu central pour relever le défi du déficit prévisible du nombre d'actifs et des difficultés de recrutement auxquelles les entreprises devront faire face.

Préserver les qualifications et relever le défi du déficit prévisible de main-d'œuvre

Chacun sait que le potentiel de main-d'œuvre disponible susceptible de répondre aux besoins d'une croissance économique durable et de l'alimenter dans les prochaines années réside dans les classes d'âge les plus jeunes et les classes d'âge les plus anciennes (les taux d'activité féminins étant déjà très élevés).

• **Âge et productivité : une relation aujourd'hui remise en cause**

La poursuite de la recherche de gains de productivité et la continuation du développement des modes de travail réservés aux plus jeunes ne peut plus se faire en franchissant une étape supplémentaire dans le mouvement de resserrement des âges actifs.

Des régulations collectives entre classes d'âge existaient jusqu'à présent. Ainsi, certaines formes d'activité (travail de nuit, travail à la chaîne, métiers faisant appel aux nouvelles technologies de l'information et de la communication...) étaient « réservées » aux plus jeunes. Le vieillissement de la pyramide des âges remet en cause ce type de régulation et conduit désormais les plus âgés à se trouver dans des « conditions de travail de jeunes ». Tel est le cas, par exemple, des salariés de l'automobile, sur les postes de travail à la chaîne.

La perturbation des régulations collectives au travail entre classes d'âge a un effet négatif sur la productivité

Il est donc devenu nécessaire – et certains responsables d'entreprises, tout comme certains experts, s'y emploient – de remettre en question les supposées déficiences des salariés âgés : sont-ils vraiment, davantage que les jeunes, sujets à des troubles de santé ? Sont-ils moins rapides, moins réactifs, moins capables de s'adapter à de nouveaux contextes de production ? À ces questions, les connaissances disponibles, et l'expérience pratique, permettent de répondre de façon conditionnelle : les différences de « performances » entre jeunes et âgés dépendent beaucoup des conditions et de l'organisation du travail. Des politiques du travail devraient donc pouvoir être mises en place, de façon progressive et prospective, pour atténuer l'effet des déclin éventuels liés à l'âge, et valoriser au contraire les atouts de leur expérience.

• **La nécessité de sortir d'une contradiction majeure entre politique de l'emploi et politique de la retraite**

La poursuite des processus d'exclusion du marché du travail des salariés vieillissants a des effets extrêmement négatifs sur les régimes de retraite. Elle amoindrit leurs recettes et conduit, dans le secteur privé, à un écart de

plus de deux ans, en moyenne, entre l'âge de cessation d'activité et l'âge d'ouverture des droits à pension.

Dès lors, aucun débat sur la retraite ne peut esquiver la question du souhait mais aussi du droit à l'emploi des salariés jusqu'au moment où ils sont susceptibles de bénéficier d'une pension.

Il est, ainsi, impossible aujourd'hui de se préoccuper de l'avenir de notre système de retraite sans envisager la situation de l'emploi et les conditions dans lesquelles s'exerce concrètement l'activité professionnelle.

Les manifestations de ce changement

- ***La remise en cause de la légitimité des politiques de cessation anticipée d'activité***

Face au constat d'une large exclusion des salariés âgés du marché du travail au-delà de 50 ans, l'État cherche à limiter les entrées dans les dispositifs de préretraite dont il a la responsabilité. Les évolutions démographiques et les caractéristiques en matière d'emploi des salariés les plus âgés conduisent à repenser de manière globale la question des politiques publiques concernant le vieillissement des salariés.

Au niveau européen, le maintien en activité est une dimension importante de la stratégie pour l'emploi. Les ambitions du sommet de Lisbonne (objectif d'un taux d'emploi global de 70 % et de 60 % pour les femmes) en témoignent. Les lignes directrices adoptées précisent ainsi que « *les États membres définiront des politiques destinées à prolonger la vie active dans le but d'améliorer la capacité des travailleurs âgés et les mesures d'incitation à leur intention afin qu'ils restent le plus longtemps possible dans la population active* ».

Le maintien en activité est une dimension importante de la stratégie européenne pour l'emploi

Au niveau du Conseil de l'Union, les questions de protection sociale ont pris ces derniers mois un tour nouveau : à l'approche juridique et normative jusque-là retenue, s'est ajoutée une approche complémentaire, qui entend désormais au sens large la protection sociale, comme incluant les politiques de l'emploi, de sécurité sociale, de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Dans le cadre d'une démarche globale visant à « *permettre aux régimes de retraite de garantir leur finalité sociale, sans déstabiliser les finances publiques et sans imposer des charges excessives aux générations futures* », les voies retenues passent par la correction des déséquilibres entre actifs et retraités, en accroissant le nombre d'actifs occupés. Le Conseil de l'Union européenne fait ainsi de la remontée des taux d'activité, notamment aux âges élevés, un chantier prioritaire.

• **L'émergence de nouvelles politiques de gestion des âges dans les entreprises**

Face à cette question de vieillissement au travail, les attitudes des entreprises sont diverses, allant d'une indifférence souvent de façade (le problème du vieillissement étant de fait géré par l'encadrement intermédiaire), à des politiques de départs anticipés (différant ainsi la question au lieu de l'affronter), à des stratégies d'amélioration des conditions de travail ou encore à des politiques plus spécifiques (rencontrées surtout dans l'industrie) en direction de la main-d'œuvre dite « à capacité restreinte ».

Des expériences d'entreprise montrent qu'il est possible de gérer autrement

À ces quatre attitudes possibles s'ajoute celle qui consiste à prendre en compte les « déclins » liés au vieillissement. Variables selon les personnes et induits en partie par le travail, ils peuvent justifier des mesures intermédiaires entre l'amélioration générale des conditions de travail et la constitution de postes aménagés. Ces mesures peuvent consister en une adaptation des modes opératoires, des coopérations nouvelles dans le travail, un développement des possibilités pour les salariés âgés de faire les anticipations dont ils ont besoin.

Ainsi, des actions diverses ont été entreprises comme :

- l'atténuation de la pénibilité physique : conception d'installations moins exigeantes pour les postures corporelles, aides à la manutention, cabines protectrices vis-à-vis des sources de chaleur ou de bruit... ;
- la réduction des effets néfastes de la répétitivité : par exemple, constitution de petits modules de rotation des tâches entre postes de travail voisins ;
- le maintien d'un volant de postes « légers », par exemple en évitant d'externaliser, ou même en rapatriant, des tâches qui ne relèvent pas du « cœur de métier » ;
- le desserrement des contraintes de temps les plus rigides, en restituant quelques marges de manœuvre au regard de l'objectif du « zéro stock » ;
- le choix de logiciels respectueux de la diversité des expériences professionnelles chez les anciens ;
- voire la création de fonctions nouvelles, dans laquelle les ressources de l'expérience peuvent être pleinement employées.

Toutefois, les initiatives en ce domaine restent dispersées et trop peu connues. À cela quelques raisons. Les entreprises n'éprouvent pas toujours le besoin d'afficher ces actions vis-à-vis de l'extérieur et notamment vis-à-vis des pouvoirs publics, qu'elles comptent peut-être solliciter pour un appui aux départs anticipés. Au sein même de l'entreprise, la prise en compte du vieillissement peut relever de l'activité de l'encadrement intermédiaire, de la médecine du travail, des responsables de la formation, etc., sans que ceux-ci soient incités à rendre compte de leurs pratiques, ni à les relier de façon formelle au contexte démographique.

Un mouvement encore limité

Même si ces exemples attestent d'une amorce de changement, la résolution de nombre de questions liées au vieillissement par des mesures d'âges demeure d'actualité. La plupart des entreprises n'ont, en effet, pas développé de réflexion sur le vieillissement de leurs salariés et la gestion des fins de carrière.

Les impératifs de compétitivité et les nécessités des restructurations ou de remodelage des pyramides d'âge restent mis en avant par les responsables d'entreprises et de branches, même si certains assurent qu'il ne s'agit que de passer une période transitoire... Les branches, poussées par leurs adhérents et attirées par l'attrait magnétique du système CATS, mettent en place des programmes désormais pluriannuels de départs anticipés avec l'aide de l'État. De grandes entreprises organisent, souvent avec le moyen du compte épargne temps qui n'était pas d'abord fait pour cela, des congés de fin de carrière attractifs. Enfin, plusieurs grands conflits catégoriels, depuis quelques années, ont vu leur résolution intégrer l'ingrédient de la préretraite : conducteurs routiers, pompiers, convoyeurs de fonds, etc. Récemment encore, le conflit national dans les transports urbains avait pour thème principal la retraite à 55 ans.

Le renversement des tendances qui reposent sur un consensus progressivement établi au cours des trois dernières décennies nécessitera du temps ²⁰, car la culture est une contrainte lourde et les comportements des entreprises et des salariés difficiles à modifier.

20. Le rapport Pisani-Ferry, qui prône l'arrêt total des préretraites, n'envisage le relèvement des taux d'activité des 55-64 ans (de 37 % aujourd'hui) à 52 % qu'en 2010 seulement. Esping-Andersen considère, pour sa part, que deux ou trois décennies seront nécessaires pour mettre un terme à la culture des préretraites.

Chapitre 3

La diversité des régimes de retraite, acceptée et souvent bienvenue, pose aujourd'hui de nouvelles questions

Le système de retraite français, aboutissement d'un long processus historique et politique, est organisé en régimes structurés par profession. Cette organisation permet de prendre en compte une diversité de situations et une variété de choix des différents groupes professionnels. Elle aboutit cependant à des différences de situations vis-à-vis de la retraite des ressortissants des régimes, qu'il est possible d'évaluer. Elle requiert par ailleurs la mise en place de mécanismes de solidarité financière entre régimes.

L'organisation du système d'assurance vieillesse par régime

On dénombre aujourd'hui une vingtaine de régimes principaux, que l'on peut regrouper en trois ensembles.

Le premier ensemble couvre les salariés du secteur privé et comprend deux régimes de base, le régime général des salariés de l'industrie et du commerce, géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), et le régime des salariés agricoles, géré par la Mutualité sociale agricole (MSA). Ces deux régimes accordent les mêmes prestations et sont financièrement intégrés. Il comprend également des

régimes complémentaires obligatoires gérés paritairement, l'ARCCO pour tous les salariés et l'AGIRC pour les cadres.

Le second ensemble couvre les régimes autonomes de non salariés, correspondant essentiellement à quatre groupes professionnels : le régime des artisans, géré par la Caisse autonome nationale d'assurance vieillesse des artisans (CANCAVA) ; celui des commerçants, géré par l'Organisation autonome nationale d'assurance vieillesse des industriels et commerçants (ORGANIC) ; ces deux régimes sont alignés sur le régime général, ce qui signifie que les règles de calcul des cotisations et des prestations sont identiques à celles du régime général. Les deux autres régimes sont celui des professions libérales, géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) et celui des agriculteurs exploitants, géré par la Mutualité sociale agricole. Il faut citer en outre la Caisse nationale des barreaux français (CNBF) qui gère le régime des avocats et la Caisse d'assurance vieillesse des cultes (CAMAVIC) qui gère le régime des ministres des cultes.

Le troisième ensemble comprend les régimes spéciaux de salariés. La population couverte est composée essentiellement de fonctionnaires et de salariés des entreprises publiques. Les fonctionnaires de l'État relèvent du régime des pensions civiles et militaires et les fonctionnaires des collectivités locales et des établissements hospitaliers relèvent de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales et hospitalières (CNRACL). Les principaux régimes spéciaux de salariés des entreprises publiques sont ceux d'EDF-GDF, de la SNCF, de la RATP, des Mines, des ouvriers de l'État, de la Banque de France, de l'Opéra, de la Comédie française. En outre, quelques régimes spéciaux couvrent des salariés d'entreprises privées (marins, clercs de notaires). Enfin, il faut citer le régime des agents non titulaires de l'État et des collectivités locales (IRCANTEC), qui n'est pas un régime spécial : c'est le régime complémentaire obligatoire des agents non titulaires de l'État et des collectivités locales et des établissements hospitaliers (qui relèvent, pour le régime de base, du régime général).

Les régimes de retraite et leurs avantages respectifs

Comparer la situation des ressortissants des différents régimes est une opération délicate. En toute rigueur, il faudrait tenir compte du contexte général, hors système de retraite, pour comparer deux catégories, en considérant les autres éléments propres à leurs statuts et à leurs conditions de vie et de travail à un moment donné, ainsi que les choix effectués sur les efforts contributifs. Ces contextes propres à un groupe ou à une profession peuvent évoluer dans le temps. On peut en donner deux exemples en partant des commerçants et artisans ou

Une comparaison rendue difficile en raison d'une grande diversité des règles et de la variété des situations des assurés

encore des régimes spéciaux : ainsi, sur plusieurs décennies, la place respective des pensions et des revenus du patrimoine des petits commerçants et artisans a pu s'inverser en raison de l'évolution de la valeur de revente des fonds de commerce. En même temps, les aspirations de ces groupes sociaux se sont rapprochées des aspirations des salariés. Cette double évolution a conduit à l'alignement des régimes d'artisans et commerçants sur le régime général, décidé en 1973. Par ailleurs, pour comparer les règles des différents régimes spéciaux et du régime général, de multiples éléments peuvent être pris en compte (sécurité d'emploi, carrières, niveau de rémunérations...). Il est délicat de comparer entre régimes un ou deux paramètres isolément sans en tenir compte. La retraite a été construite comme un élément plus ou moins central du statut de chaque groupe. Cela rend évidemment les comparaisons particulièrement difficiles.

D'un point de vue plus technique, la comparaison même des situations vis-à-vis de la retraite est difficile. En effet :

- Certaines professions sont couvertes par des régimes de base et des régimes complémentaires alors que d'autres sont couvertes par un régime unique qui assure à la fois la base et le complément (c'est le cas des régimes spéciaux).
- Les assiettes sur lesquelles portent les cotisations sont différentes. Pour les salariés du secteur privé, l'assiette comprend la rémunération brute, y compris l'essentiel des accessoires du salaire. Pour les non salariés, l'assiette est la rémunération nette de cotisations sociales. Pour les fonctionnaires, l'assiette est le traitement brut dont est exclu la plus grande partie des primes.
- Les règles de calcul des pensions sont diverses. Par exemple, certains régimes sont des régimes en points alors que d'autres sont en annuités. Certains régimes en annuités calculent la rémunération de référence sur les derniers salaires, d'autres sur les meilleurs salaires. Par ailleurs, il existe une grande diversité dans les droits à pension de réversion et dans les avantages familiaux.

Chacune des règles étant plus ou moins favorable selon les régimes, il est difficile de réaliser une comparaison synthétique de la situation des ressortissants des différents régimes.

Il existe des travaux de comparaison qui retiennent une approche globale visant à mettre en rapport les cotisations versées par les diverses catégories d'assurés au long de leur vie professionnelle et les prestations qu'ils perçoivent en retour durant la période de retraite. Ces travaux s'appuient sur des indicateurs de rendement. Pour l'instant, ces comparaisons sont limitées à certaines générations d'assurés et aux salariés des secteurs public et privé. Elles soulèvent de plus des questions méthodologiques assez délicates, s'appuyant sur une approche longitudinale et supposant l'actualisation des montants financiers considérés.

Pour procéder aux comparaisons entre régimes, à ce stade de ses travaux, le Conseil a retenu une approche plus analytique en examinant successivement :

- l'âge de cessation d'activité et l'âge d'ouverture du droit à pension ;
- le taux de remplacement du revenu d'activité professionnelle par la pension et l'indexation des pensions ;
- l'effort contributif ;
- les avantages familiaux.

L'âge de cessation d'activité et l'âge de liquidation de la pension

Si les âges de cessation d'activité dans les différents régimes sont proches, l'âge d'ouverture du droit à pension va d'âges sensiblement inférieurs à 60 ans dans un certain nombre de régimes spéciaux à 65 ans dans le régime des professions libérales.

Des âges de cessation d'activité sensiblement proches au sein des différents régimes de salariés, mais un décalage entre l'âge moyen de cessation d'activité et l'âge moyen de liquidation de la pension de 2 ans et demi pour les salariés du secteur privé. Des liquidations plus tardives pour les non salariés

Malgré la diversité des règles applicables en matière d'âge de la retraite, les âges moyens de cessation d'activité sont proches pour les différentes catégories de salariés du secteur privé. Ils se situent, pour les générations nées entre 1932 et 1936, entre 57 et 58 ans. Au sein des salariés cependant, les cadres travaillent en moyenne plus longtemps que les employés (6 mois) et que les ouvriers et les professions intermédiaires (1 an 1/2).

Le décalage entre l'âge moyen de cessation d'activité et l'âge moyen de liquidation de la pension, très faible pour les salariés du secteur public, est de 2 ans 1/2 pour les salariés du secteur privé (pour les générations qui partent actuellement à la retraite), contre 1 an auparavant pour les générations nées en 1912.

Dans la fonction publique, l'âge de cessation d'activité, qui coïncide avec l'âge de liquidation de la pension, n'est pas très différent de celui des salariés du secteur privé, en raison des âges de départ précoces pour les militaires et de l'existence de catégories actives qui autorise certaines catégories à partir à 55 ans, voire 50 ans.

Pour les salariés du secteur privé, l'écart entre l'âge auquel le salarié quitte son emploi et l'âge de liquidation de la retraite est la conséquence de l'augmentation du nombre d'interruptions d'emploi en fin de carrière (chômage, préretraite, etc.). L'âge de liquidation de la pension des femmes (pour celles toujours présentes sur le marché du travail à 50 ans) est légèrement supérieur à celui des hommes, en raison de carrières plus courtes.

Les non salariés, agriculteurs, artisans et commerçants et professions libérales quittent leur emploi plus tard et partent sensiblement plus tard à la retraite que les autres catégories socioprofessionnelles.

Les taux de remplacement du revenu d'activité par la pension

Les règles applicables pour le calcul de la pension déterminant le niveau du taux de remplacement (rapport entre montant de la pension liquidée et dernier revenu d'activité) sont très variables selon les régimes.

Dans le régime général et les régimes alignés, la pension au taux plein est, pour une carrière complète dans le régime, égale à 50 % du salaire annuel moyen, ce dernier étant jusqu'à la réforme de 1993 calculé par rapport aux dix meilleures années et, à compter de 2008, par rapport aux vingt-cinq meilleures années. La pension est proratisée en 150^e en fonction du nombre de trimestres validés. Enfin, les pensions sont, depuis la fin des années 80, revalorisées selon l'évolution des prix à la consommation, et non plus en fonction de l'évolution du salaire moyen d'activité.

Les taux de remplacement aujourd'hui très voisins dans les différents régimes divergeront à l'avenir du fait des réformes engagées

Dans les régimes complémentaires obligatoires, le montant de la pension est égal au nombre de points acquis multiplié par la valeur du point.

Dans les régimes spéciaux de fonctionnaires, la pension est égale pour 37 annuités 1/2 de cotisation (portées à 40 annuités en cas de bonifications) à 75 % du traitement indiciaire des six derniers mois, lequel n'inclut pas les primes. Le montant de la pension est proportionnel au nombre d'annuités si le nombre de 37 annuités 1/2 n'est pas atteint. La pension est revalorisée en fonction de l'indice des traitements.

Dans la plupart des autres régimes spéciaux, la pension, égale à 75 % de la rémunération principale du dernier mois d'activité (y compris gratifications et une partie des primes), est revalorisée en fonction des traitements d'activité.

Dans le régime des professions libérales, la pension comprend une allocation de base calculée en fonction de l'allocation aux vieux travailleurs salariés ou non salariés, proratisée selon la durée d'assurance, ainsi qu'une partie complémentaire calculée soit sur une base forfaitaire, soit en fonction du revenu et complétée pour les praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés.

Dans le régime des exploitants agricoles, la pension comprend une partie égale à l'allocation aux vieux travailleurs salariés ou non salariés, éventuellement proratisée en fonction du nombre d'années d'assurance, et une partie variable dépendant du nombre de points, liée au revenu.

Les taux de remplacement du dernier revenu d'activité par la première pension liquidée sont actuellement assez proches dans les différents régimes.

Une étude réalisée, à partir de l'échantillon interrégimes des retraités, par la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité compare les taux de

remplacement dans le secteur privé et dans la fonction publique pour les retraités nés en 1930 et ayant effectué une carrière complète (37,5 ans). Dans les deux secteurs, les taux de remplacement baissent au fur et à mesure que le montant du dernier salaire s'élève. Dans le secteur privé, c'est en raison notamment du plafonnement de la pension du régime général, de l'existence d'un minimum contributif et parce qu'un grand nombre de personnes qui ont de bas salaires en fin de carrière ont en réalité un dernier salaire inférieur au salaire annuel moyen (leur rémunération ayant baissé en fin de carrière). Dans le secteur public, c'est en raison du poids des primes fréquemment plus important pour les salaires les plus élevés. À niveau de salaire équivalent, et pour cette génération 1930 non concernée par la réforme de 1993, les taux de remplacement sont proches dans les deux secteurs. Si le taux de remplacement moyen pour l'ensemble des salariés du privé est plus élevé (84 %) que le taux moyen pour l'ensemble des fonctionnaires (77 %), c'est en raison d'un effet de structure (en termes de qualification notamment) : parmi les fonctionnaires ayant 37,5 années de carrière, les bas salaires de fin de carrière, inférieurs à 10 000 F par mois, sont rares alors qu'ils sont fréquents dans le secteur privé. Comme les taux de remplacement sont plus élevés pour les bas salaires, la moyenne globale du secteur privé est ainsi, par rapport au secteur public, tirée vers le haut.

Taux de remplacement du dernier salaire par la retraite
(net de cotisations sociales et de CSG)

En %		
Montant du dernier salaire net (primes comprises) à temps complet, sur une année complète (en francs 1997)	Fonction publique civile d'État (hors militaires)	Secteur privé taux globaux (CNAV + ARRCO-AGIRC)
< 7 500 F (1 143 €)	-	100
7 500 F (1 143 €) à < 10 000 F (1 524 €)	-	91
10 000 F (1 524 €) à < 12 500 F (1 905 €)	80	84
12 500 F (1 905 €) à < 15 000 F (2 286 €)	77	76
15 000 F (2 286 €) à < 20 000 F (3 048 €)	79	72
20 000 F (3 048 €) et plus	69	59
Ensemble	77	84

Champ : salariés de la génération 1930 ayant effectué une carrière complète (au minimum 37,5 annuités validées).
Source : DREES – échantillon interrégimes de retraités 1997/DADS 1985 à 1996/fichiers de paye de la fonction publique 1985 à 1996.
NB : le nombre de fonctionnaires terminant une carrière complète avec un salaire à temps plein inférieur à 10 000 F (1 524 €) est très faible et, compte tenu du taux de sondage, non significatif.

Par ailleurs, le Conseil d'orientation des retraites a, en liaison avec les régimes de retraite, étudié plusieurs cas types. Si l'on tient compte du fait que le taux de remplacement net est par définition plus élevé que le taux de remplacement brut d'environ 10 points, les résultats des études menées sur cas types sont proches des résultats issus de l'enquête à partir de l'échantillon inter régimes. En brut, le taux de remplacement par rapport au dernier salaire d'activité, pour une carrière complète, est actuellement, pour les salariés du secteur privé (régimes complémentaires inclus) : pour une carrière toujours au salaire moyen ARRCO, de 71 %, et pour une carrière au salaire moyen AGIRC, de 63 %. Il est de 55 à 72 % pour les fonctionnaires (selon le taux de primes), de 42 à 58 % pour les exploitants agricoles et de 55 % pour les médecins.

Les taux de remplacement devraient toutefois diverger à l'avenir, compte tenu tant des réformes engagées dans le régime général et dans les régimes alignés que des mesures d'économie mises en place dans les régimes complémentaires. En effet, la réforme de 1993, en allongeant progressivement de 10 à 25 ans la période de référence sur laquelle est calculée la retraite du régime général et en modifiant les règles d'indexation des salaires entrant dans le calcul de la pension affectera le montant de la retraite de base pour une partie des salariés, réduisant ainsi le taux de remplacement par rapport au dernier salaire d'activité pour les générations 1934 et suivantes. Ainsi, pour les salariés du secteur privé, le taux de remplacement net se situerait en 2040 entre 58 % pour une carrière au salaire moyen AGIRC et 67 % pour une carrière au salaire moyen ARRCO, dans l'hypothèse du maintien des règles actuelles. Le taux de remplacement brut des salariés du secteur public resterait situé entre 60 et 80 %. L'écart entre les taux de remplacement du secteur public et ceux du secteur privé devrait ainsi s'amplifier si aucune mesure n'est prise.

L'effort contributif

Si l'on compare les efforts contributifs dans chacun des régimes, on constate des écarts.

Si l'on s'en tient à la comparaison des taux de cotisation dans les différents régimes, des différences importantes apparaissent entre les régimes, les taux réglementaires et conventionnels étant les suivants en 2000 :

Une comparaison, difficile à réaliser (les taux de cotisation ne sont pas directement comparables), révèle cependant des écarts importants d'un régime à l'autre

Taux de cotisation fixés par la réglementation ou les conventions collectives

Catégorie	Taux de cotisation part salariée en %	Taux de cotisation part employeur en %
Non cadres du privé	10,35	15,46
Cadres du privé	9,75	15,60
Non titulaires fonction publique	8,80	13,18
CNRACL (fonction publique territoriale et hospitalière)	7,85	25,60
Fonction publique d'État	7,85	-
Artisans Commerçants Professions libérales	22,35 20,30 Variable selon les professions *	

* Pour le régime de base, il existe un taux de 1,4 % et une cotisation forfaitaire variable selon les professions. Les régimes complémentaires sont propres à chaque profession.

Source : COR, premier rapport 2001.

Les taux de cotisation issus de la réglementation ne sont pas directement comparables. D'une part, les taux en vigueur ne s'appliquent pas à la même assiette en termes de rémunérations : dans le régime général, est retenue la rémunération brute ; dans les régimes de non salariés, est retenue la rémunération nette de cotisations sociales ; pour les fonctionnaires, ne sont pas prises en compte les rémunérations accessoires (primes).

D'autre part, ils ne concernent pas les mêmes périmètres, car dans certains régimes, les cotisations retraite couvrent aussi les risques invalidité ou cessation anticipée d'activité : les régimes de fonctionnaires et certains régimes spéciaux financent eux-mêmes la retraite à 55 ans, voire à 50 ans, pour les catégories actives, alors que les cessations anticipées d'activité (préretraites et chômage dispensé de recherche d'emploi) des salariés du secteur privé ne sont pas financées par les régimes de salariés du secteur privé, mais par l'État ou l'assurance chômage.

En outre, certains régimes voient leurs charges de retraite financées partiellement par des recettes complémentaires allégeant d'autant ce qui est à financer par cotisation. Sont également à prendre en compte les transferts financiers résultant des compensations inter régimes.

Enfin, dans la fonction publique de l'État, il n'existe pas de cotisation employeur, à la différence de ce qui existe pour l'ensemble des autres catégories. Sur ce dernier point, le « jaune » du projet de loi de finances établit un taux de cotisation implicite de l'État, calculé en rapportant pour l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires la subvention d'équilibre de l'État à la masse des traitements de ces derniers, hors prise en compte des primes.

Pour établir des taux de cotisation comparables, il faut intégrer ces différents éléments, ce qui permet, après corrections, d'établir pour chaque

catégorie d'assurés des taux globaux additionnant la part employeur et la part salariée. Un travail de retraitement des données a été entrepris dont les premiers résultats sont présentés dans le tableau ci-dessous. Dans ce tableau, les taux de cotisation sont corrigés des effets de champ de dépenses couvertes par les régimes, de certains transferts et de la non intégration des primes des fonctionnaires dans l'assiette des cotisations. En revanche, dans le tableau, on n'a pas corrigé l'effet tenant aux différences d'assiette entre salariés (assiette brute) et non salariés (assiette nette de cotisations sociales). Les travaux de comparaison du Conseil d'orientation des retraites doivent être complétés sur ce point.

Taux de cotisation corrigés des effets de champ et de l'effet prime des fonctionnaires

Catégorie	Taux globaux corrigés (employeur + salarié) en %
Sans les cessations anticipées d'activité :	
– non cadres du privé	25,7
– cadres du privé	25,0
Avec les cessations anticipées d'activité *	
– non cadres du privés	27,8
– cadres du privé	27,1
Non titulaires de la fonction publique	22,0
CNRACL (fonction publique territoriale et hospitalière)	
– avec surcompensation **	25,8
– sans surcompensation	21,7
Fonction publique de l'État	
– avec surcompensation	
civils	41,5
militaires	74,6
– sans surcompensation	
civils	38,6
militaires	81,9
Artisans	22,6
Commerçants	19,7
Professions libérales	1,4 + cotisation forfaitaire

* Est prise en compte ici une évaluation du coût des cessations anticipées d'activité des salariés du secteur privé (chômage dispensé de recherche d'emploi, préretraite). Ce coût, financé notamment par l'État et l'UNEDIC, est rapporté à la masse salariale et donne ainsi lieu à un équivalent en points de cotisation.

** Le calcul est présenté en intégrant ou non les transferts de la surcompensation qui alourdissent les charges des régimes de fonctionnaires (sur cette notion, voir page 62).

Source : COR, premier rapport 2001.

Dans le tableau on a distingué pour la fonction publique d'État civils et militaires. On notera, qu'après les corrections opérées, le taux calculé pour la fonction publique d'État est inférieur à celui qui figure dans le « jaune budgétaire » pour 2001.

Les avantages familiaux

La comparaison des avantages familiaux accordés par les différents régimes de retraite met en évidence à la fois des écarts entre les régimes et des différences de traitement selon le sexe.

Une grande diversité dans les conditions de prise en compte des situations familiales par les différents régimes de retraite

Si tous les régimes de retraite accordent des avantages familiaux permettant la prise en compte des situations familiales, il n'y a pas d'uniformité dans les avantages accordés par les différents régimes. Ces avantages sont notamment :

- La majoration de pension pour les personnes ayant élevé trois enfants est le plus ancien des avantages familiaux en matière de retraite. Elle existe dans la plupart des régimes.
- Des majorations de durée d'assurance sont prévues dans l'ensemble des régimes de base pour les femmes au titre de l'éducation des enfants.
- Les règles de réversion de pension au bénéfice du conjoint d'un assuré, qui permettent au conjoint, indépendamment de ses éventuels droits propres en matière de pension, de disposer de droits dérivés des droits de l'assuré, sont différentes d'un régime à l'autre (âge de versement, taux, montant maximum).
- La situation particulière du conjoint de l'assuré peut par ailleurs conduire à l'ouverture de droits à pension spécifiques au bénéfice de l'assuré. Ainsi, le régime général prévoit le versement d'un supplément de pension au titre du conjoint à charge.
- La prise en compte des enfants à charge justifie l'octroi d'avantages tels que la majoration de pension de réversion au titre des enfants à charge dans le régime général, dans les régimes spéciaux et dans les régimes complémentaires.
- Enfin, les salariés du public mères de trois enfants peuvent demander à liquider leur pension par anticipation après 15 ans de services.

Par ailleurs, des différences de traitement entre hommes et femmes existent dans l'octroi des avantages familiaux.

- Des avantages spécifiques sont reconnus aux femmes. Dans tous les régimes où sont prévues des majorations de durée d'assurance en fonction du nombre d'enfants élevés sans condition d'interruption d'activité, ces majorations sont réservées aux femmes. Dans le régime des fonctionnaires, le droit à jouissance immédiate de la pension tant en cas de maladie du conjoint qu'après 15 années de services effectifs est réservé aux femmes. Certains régimes spéciaux refusent par ailleurs tout droit à pension de réversion au veuf.
- Dans certains cas, même si les hommes ont accès aux mêmes droits que les femmes, les conditions d'accès sont différentes, au bénéfice des femmes. Dans le régime des fonctionnaires, les différences de traitement concernent

les règles de réversion, qui varient selon que le conjoint survivant est un homme ou une femme. Une évolution jurisprudentielle dans le sens d'une suppression des discriminations en faveur des femmes a été amorcée.

D'une façon générale la question de la diversité des avantages familiaux dans les régimes de retraite devrait faire l'objet d'une étude approfondie. Il est à noter qu'indépendamment de cette réflexion, est aujourd'hui posée la question de la compatibilité de certains de ces avantages au regard du principe d'égalité entre hommes et femmes, dans le cadre du droit communautaire. S'agissant des régimes spéciaux de fonctionnaires, la question de savoir si ces régimes relèvent des régimes légaux de sécurité sociale ou des régimes professionnels est pendante devant la Cour de justice des Communautés européennes ²¹. En effet, si le droit communautaire n'interdit pas pour la retraite les discriminations liées à l'âge ou aux enfants dans les régimes légaux, dont relèvent le régime général et les régimes alignés, la marge de souplesse est beaucoup plus étroite pour les régimes professionnels, seules étant possibles dans ces régimes les différences de traitement « permettant d'assurer concrètement une pleine égalité entre hommes et femmes ».

Les questions nouvelles posées aujourd'hui par la diversité des régimes

La diversité des régimes de retraite n'est pas remise en cause aujourd'hui. La création d'un régime unique de retraite regroupant les différents régimes existants ne semble en effet pas plus d'actualité aujourd'hui qu'en 1945, même si de nombreux régimes de retraite sont désormais à maturité, contrairement à la situation prévalant à l'époque.

La diversité des régimes de retraite pose toutefois la question du traitement équitable des assurés relevant de régimes différents. Cette question bien souvent évoquée, devient particulièrement sensible dès lors que des adaptations des règles des régimes sont engagées ou envisagées.

Des préoccupations nouvelles en matière d'égalité de traitement entre cotisants. Des distorsions entre pluripensionnés et unipensionnés

Par ailleurs, cette diversité pose des problèmes pratiques aux assurés qui effectuent leur carrière dans plusieurs régimes (appelés pluripensionnés). Cette question n'est pas anecdotique. Les pluripensionnés représentent plus d'un tiers des retraités. En 1997, sur 11,7 millions de retraités de 60 ans ou plus, 36,2 % ont cotisé à plusieurs régimes de base ²² et parmi les individus ayant effectué des carrières complètes, 45 % sont pluripensionnés.

21. À noter, cependant, qu'un arrêt de la CJCE, intervenu après la rédaction de ce rapport (CJCE 29 novembre 2001 ; Joseph Griesmar / République française) s'est prononcé sur le caractère professionnel des régimes spéciaux de fonctionnaires.

22. Échantillon interrégimes des retraités, 1997.

Les proportions importantes de pluripensionnés doivent cependant être en partie relativisées car elles incluent les individus qui ont effectué l'essentiel de leur carrière dans un même régime et ont validé une durée très courte dans un autre (notamment au régime général) ; la situation de ces individus est très peu différente de celle des unipensionnés. Si peu d'informations sont aujourd'hui disponibles sur l'évolution probable du nombre de pluripensionnés au cours des vingt prochaines années, il est cependant possible de penser que ce nombre pourrait s'accroître, compte tenu d'une plus grande mobilité professionnelle des individus. En tout état de cause, les pluripensionnés continueront de former une population nombreuse dont il est nécessaire d'étudier les conditions d'acquisition et de calcul des droits à retraite.

La compensation financière entre les régimes

La pérennité de régimes organisés sur une base professionnelle est inévitablement menacée par la déformation au cours du temps de la structure de la population active résultant des évolutions économiques. Les régimes agricoles et certains régimes spéciaux, tels que, par exemple le régime des mines, ont ainsi vu fondre leurs effectifs de cotisants, cependant qu'ils conservaient un nombre important de pensions à servir. En sens inverse,

Des mécanismes de compensation pour tenir compte des inégalités de situation entre les régimes en termes démographique et de capacités contributives

le régime général, couvrant les salariés du secteur privé, a vu croître ses effectifs de cotisants sous l'effet du développement de l'industrie, des services et du mouvement de salarisation de l'après-guerre. Si l'on souhaite maintenir durablement une multiplicité de régimes, il est en conséquence nécessaire de prévoir des mécanismes financiers correcteurs, qui tiennent compte des inégalités de situation entre ces régimes en termes démographique d'une part et de capacités contributives d'autre part. Tel est l'objet des dispositifs de compensation financière institués à partir de 1974, au moment où le projet d'unification des régimes était, au moins provisoirement, abandonné au profit d'une démarche d'harmonisation. Ce principe de solidarité financière entre les régimes de retraite n'est plus aujourd'hui contesté. Cependant ses modalités de mise en œuvre sont critiquées sur divers points.

Les choix présidant à l'organisation des différents mécanismes de compensation

La mise au point de mécanismes de compensation est d'autant plus difficile à concevoir que les régimes concernés sont dissemblables. La diversité des règles qu'ils appliquent peut, en effet, refléter des choix sensiblement différents dans le niveau des droits ouverts et les efforts de cotisation consentis. Dans ces conditions, la mise en œuvre de

mécanismes de compensation exige de définir des règles pour établir les transferts qui, calculés sur une base comparable, évitent de faire financer des avantages propres à certains régimes par les cotisants d'autres qui n'en bénéficieraient pas. La base retenue dans ce cas est nécessairement minimale, alignée sur les droits les plus faibles ouverts dans le groupe de régimes considérés. Il en va différemment lorsque les régimes compensés sont homogènes, ou lorsqu'un objectif de convergence vers des règles harmonisées leur est assigné. Dans ce cas, il est possible d'organiser une solidarité financière sur la base des droits moyens accordés dans l'ensemble considéré. Ces remarques préliminaires éclairent la conception des différents niveaux de compensation existants entre les régimes de retraite.

La compensation généralisée assure une solidarité entre régimes de base de salariés et de non salariés. Elle est complétée par une surcompensation limitée aux principaux régimes spéciaux

Deux premiers niveaux de compensation sont organisés, entre les régimes d'assurance vieillesse de base, par la compensation généralisée instituée en 1974 :

- le premier niveau assure une solidarité financière entre l'ensemble des régimes de base de salariés et l'ensemble des régimes de base de non salariés. Les transferts se font à ce niveau en fonction de critères uniquement démographiques et ne corrigent pas les effets des écarts de capacité contributive entre salariés et non salariés. Ce choix était justifié en 1974 par la mauvaise connaissance des revenus des non salariés ;
- le deuxième niveau assure une solidarité plus large entre régimes de base de salariés, puisqu'elle tient compte des écarts aussi bien dans l'équilibre démographique des régimes que dans les facultés contributives de leurs cotisants.

Pour éliminer les différences de réglementation entre les régimes, les calculs se font, dans le cadre de la compensation généralisée, sur la base d'une prestation de référence qui est la prestation la plus faible servie soit, en 2001, la pension moyenne du régime des cultes dans la compensation entre salariés et non salariés et la pension moyenne du régime des salariés agricoles dans la compensation entre salariés. Par ailleurs et pour la même raison, les effectifs de retraités entrant dans le calcul de la compensation généralisée sont ceux des seuls retraités de droits directs âgés de 65 ans et plus. Sont ainsi exclues du calcul les pensions de réversion, soumises à des conditions d'accès et à des modes de calcul extrêmement différents selon les régimes. L'âge de 65 ans correspond à l'âge retenu dans le régime des professions libérales et le régime des cultes, à cet égard moins favorables que les autres.

À ces deux étages de la compensation généralisée, s'ajoute depuis 1986 une compensation spécifique dite surcompensation dont le champ est limité aux principaux régimes spéciaux. Cette compensation s'appliquant à des régimes supposés assez homogènes est calculée en tenant compte de leurs effectifs de retraités de 60 ans et plus, bénéficiaires d'une pension de droit direct ou titulaires d'une pension de réversion. La prestation de référence retenue est égale à la moyenne des pensions servies par les régimes

considérés. Les transferts effectués dans le cadre de la compensation spécifique sont limités à un certain pourcentage de montants théoriquement obtenus : 22 % à l'origine, portés à 38 % par la suite puis ramenés à 34 % en 2000 et 30 % en 2001. Ils ne peuvent excéder pour chaque régime 25 % des charges totales de pensions.

Il convient enfin de mentionner la compensation financière organisée de longue date entre les régimes complémentaires de non salariés regroupés au sein de l'ARRCO. Calculée sur la base du rendement retenu pour cible par l'ARRCO, elle s'inscrivait dans une perspective volontariste de convergence de ces régimes. À présent que les régimes sont alignés, elle a laissé la place à une intégration financière.

Le tableau suivant, présente, pour l'exercice 1999, les montants des transferts de compensation (généralisée et spécifique) pour les différents régimes participants.

Les montants des transferts de compensation pour 1999

En millions de francs

Exercice 1999	Compensation généralisée			Compensation spécifique (application à 38 %)	Transfert total
	Entre salariés	Entre non-salariés et salariés	Total		
Salariés du privé	2 836,9	22 457,6	25 294,5		25 294,5
Salariés agricoles	- 14 931,1	931,5	- 13 999,5		- 13 999,5
Fonctionnaires civils	7 865,3	3 701,8	11 567,1	13 307,4	24 874,5
Fonctionnaires militaires	- 282,1	490,9	208,8	- 4 737,7	- 4 528,9
Ouvriers de l'État	- 168,0	113,4	- 54,6	- 1 427,3	- 1 481,9
Fonctionnaires locaux et hospitaliers	7 145,5	2 589,8	9 735,3	10 076,6	19 811,9
Mines	- 2 142,9	40,6	- 2 102,3	- 9 975,2	- 12 077,5
SNCF	- 444,2	316,9	- 127,3	- 4 370,4	- 4 497,7
RATP	100,9	79,0	179,9	- 109,9	70,0
Marins	- 362,3	36,5	- 325,8	- 2 086,2	- 2 412,0
EGF	458,1	292,6	750,7	506,9	1 257,6
Clercs de notaire	- 84,8	67,6	- 17,2	- 343,7	- 360,9
Banque de France	8,6	29,6	38,2	- 53,8	- 15,6
SEITA				- 234,3	- 234,3
Chemins de fer secondaires				- 552,3	- 552,3
Exploitants agricoles		- 26 113,9	- 26 113,9		- 26 113,9
Commerçants		- 4 802,6	- 4 802,6		- 4 802,6
Artisans		- 1 967,2	- 1 967,2		- 1 967,2
Professions libérales		2 572,1	2 572,1		2 572,1
Avocats		288,2	288,2		288,2
Ministres des cultes		- 1 124,4	- 1 124,4		- 1 124,4

Note : un montant négatif signifie que le régime reçoit un transfert de compensation ; la somme de l'ensemble des transferts est nulle.

Source : commission de compensation, 2000.

En millions d'euros 1999

	Compensation généralisée			Compensation spécifique (application à 38 %)	Transfert total
	Entre salariés	entre non-salariés et salariés	Total		
Salariés du privé	432,5	3 423,6	3 856,1		3 856,1
Salariés agricoles	- 2 276,2	142,0	- 2 134,2		- 2 134,2
Fonctionnaires civils	1 199,1	564,3	1 763,4	2 028,7	3 792,1
Fonctionnaires militaires	- 43,0	74,8	31,8	- 722,3	- 690,4
Ouvriers de l'État	- 25,6	17,3	- 8,3	- 217,6	- 225,9
Fonctionnaires locaux et hospitaliers	1 089,3	394,8	1 484,1	1 536,2	3 020,3
Mines	- 326,7	6,2	- 320,5	- 1 520,7	- 1 841,2
SNCF	- 67,7	48,3	- 19,4	- 666,3	- 685,7
RATP	15,4	12,0	27,4	- 16,8	10,7
Marins	- 55,2	5,6	- 49,7	- 318,0	- 367,7
EGF	69,8	44,6	114,4	77,3	191,7
Clercs de notaire	- 12,9	10,3	- 2,6	- 52,4	- 55,0
Banque de France	1,3	4,5	5,8	- 8,2	- 2,4
SEITA				- 35,7	- 35,7
Chemins de fer secondaires				- 84,2	- 84,2
Exploitants agricoles		- 3 981,0	- 3 981,0		- 3 981,0
Commerçants		- 732,2	- 732,2		- 732,2
Artisans		- 299,9	- 299,9		- 299,9
Professions libérales		392,1	392,1		392,1
Avocats		43,9	43,9		43,9
Ministres des cultes		- 171,4	- 171,4		- 171,4

Note : un montant négatif signifie que le régime reçoit un transfert de compensation ; la somme de l'ensemble des transferts est nulle.

Source : commission de compensation, 2000.

Des modalités de mise en œuvre susceptibles d'amélioration

Le principe de la compensation entre les régimes est désormais largement accepté et sa nécessité, dans un système constitué d'une multiplicité de régimes, bien comprise. Cependant les modalités de calcul des divers transferts de compensation sont à certains égards critiquables et d'ailleurs critiquées. Les questions qu'elles soulèvent sont d'ordres divers. Les unes renvoient à de simples aménagements techniques dont l'incidence financière peut toutefois être considérable et qui, pour cette raison, nécessitent avant toute décision éventuelle, une instruction technique précise. Des travaux en ce sens ont d'ores et déjà été engagés dans le cadre de la Commission de compensation qui réunit des représentants de l'ensemble des régimes et seront disponibles en 2002. Les autres portent sur des choix de

principe, faits lors de la mise en place des différents dispositifs de compensation, qui méritent d'être réexaminés dans le contexte actuel. Les éléments de réflexion actuellement disponibles concernant ces différents sujets et sur lesquels la réflexion doit se poursuivre, au sein du Conseil d'orientation des retraites notamment, ont fait l'objet d'une étude détaillée réalisée à la demande du Conseil d'orientation des retraites par MM. Y. Ullmo et L.-P. Pelé. La présentation résumée de cette étude figure en annexe du présent rapport. Deux points feront l'objet de propositions dans la troisième partie du rapport : la surcompensation et l'articulation entre compensation et Fonds de réserve.

Chapitre 4

La place des retraites dans la protection sociale, dans les finances publiques et dans l'économie

Le présent chapitre complète la présentation de la situation actuelle des retraites par un tableau synthétique de la place des retraites dans la protection sociale, dans les finances publiques et dans l'économie, des principaux modes de financement et du poids des principaux régimes.

La part des dépenses de protection sociale et de retraite dans le produit intérieur brut

En 2000, les prestations de protection sociale représentent 2 625 MdF (400 Md €), soit 28,5 % du PIB, qui est de 9 200 MdF (1 402 Md €). À titre de comparaison, on rappellera que les dépenses du budget général de l'État se montent en 2000 à 1 700 MdF (259 Md €) et que l'ensemble des dépenses des administrations publiques, qui incluent les dépenses des collectivités locales et des organismes sociaux, représente 4 865 MdF (741 Md €), soit 52,8 % du PIB. La part des prestations sociales dans le PIB décroît après avoir atteint un maximum historique de 29,4 % en 1996. Cette décroissance est due en grande partie à la croissance soutenue qu'a connue l'économie française de 1997 à 2000.

*Les dépenses du risque
vieillesse-survie
représentent, en
2000, 12,6 % du PIB*

Les dépenses des régimes de retraite représentent un peu plus de 1 100 MdF (167 Md €) en 2000. Les dépenses du risque vieillesse-survie ²³ représentent 12,6 % du PIB, contre 9,7 % du PIB pour les dépenses de prestations maladie, maternité et accidents du travail et 6,2 % pour les autres risques (famille et maternité, emploi, logement, pauvreté).

Le poids des prestations sociales dans le PIB augmente régulièrement depuis 1946 et a quasiment doublé depuis 1959. L'augmentation a été particulièrement soutenue dans les années 1970 mais elle a continué depuis. Elle est alimentée par la dynamique des deux principaux risques, santé et vieillesse, dont la part s'est fortement accrue dans l'ensemble.

Au cours des vingt dernières années, les dépenses de retraite ont augmenté de l'équivalent de 2,3 points de PIB, tandis que les dépenses des administrations publiques augmentaient de 6,3 points de PIB. Au cours des quarante dernières années, les dépenses de retraite se sont accrues de plus de 7 points de PIB.

Part des prestations sociales dans le PIB

	En %					
	1959	1970	1975	1980	1990	2000
Prestations sociales totales en % du PIB	14,5	17,9	21,4	24,2	26,4	28,5
dont : prestations du risque vieillesse-survie en % du PIB	5,4	7,3	9,1	10,3	11,2	12,6
et dont : prestations du risque santé en % du PIB	4,7	6,6	7,8	8,4	9,2	9,7

Source : Contribution à l'histoire financière de la Sécurité sociale, sous la direction de M. Laroque. DREES pour l'année 2000.

Évolution du PIB

	1970	1975	1980	1990	2000
PIB par tête en francs 2000	87 900 (13 400 €)	100 400 (15 305 €)	114 200 (17 409 €)	137 400 (20 946 €)	156 900 (23 919 €)
Croissance annuelle moyenne	de 1965 à 1970 + 4,5 %	de 1970 à 1975 + 2,7 %	de 1975 à 1980 + 2,6 %	de 1980 à 1990 + 1,9 %	de 1990 à 2000 + 1,3 %

Source : Comptes de la Nation.

23. Les prestations de survie sont des prestations telles que l'assurance veuvage et les pensions de réversion.

Le financement de la protection sociale et des retraites

En même temps que s'accroissaient les dépenses des régimes sociaux, augmentaient également les ressources des régimes. La part des cotisations sociales dans le financement de la protection sociale est restée relativement stable depuis l'après-guerre, autour de 80 %. La stabilité de cette part s'est accompagnée d'une hausse importante des taux de cotisation. Dans les années 1990, la baisse apparente de la part des cotisations sociales est due à la montée en charge de la CSG, qui se substitue à des cotisations mais avec un élargissement de l'assiette.

La part des cotisations sociales dans le financement de la protection sociale, d'environ 80 %, est restée stable depuis l'après-guerre

Pour les salariés du secteur privé, le total des cotisations et contributions salariales est passé de 6 % du salaire brut en 1950, à 8,2 % en 1970, 12,8 % en 1980, 18 % en 1990 et 21 % en 1999, (dont 7,6 % pour la CSG et la CRDS) si l'on considère la part des salaires inférieure au plafond. Le total des cotisations patronales, hors accidents du travail, est passé de 26,6 % en 1950 à 32,8 % en 1970, 39 % en 1980 et 40,8 % en 1999 pour cette même part.

Les taux de cotisation vieillesse ont suivi une trajectoire parallèle aux taux de cotisation globaux. Les cotisations salariales sous plafond sont passées de 3 % en 1960 à 6,5 % en 1980 et 9,55 % en 1999. Les cotisations patronales sous plafond, nulles en 1960, sont passées à 10,8 % en 1980 et 14,3 % en 1999.

Les cotisations aux principaux régimes de retraite représentent un montant un peu supérieur à 830 MdF en 2000, soit environ les trois quarts des ressources du système de retraite. Le dernier quart inclut des ressources variées affectées au financement de régimes ou de prestations divers : CSG, qui abonde le Fonds de solidarité vieillesse, divers impôts et taxes affectés au financement de certains régimes, subvention d'équilibre de l'État à différents régimes, tels les régimes des mines et de la SNCF, et contribution du budget de l'État au financement des retraites des fonctionnaires.

Le poids des principaux régimes de retraite

Les régimes qui versent les masses de pensions les plus importantes sont les régimes de salariés du secteur privé et de fonctionnaires.

En 2000, le régime général verse environ 360 MdF (54,8 Md €) de pensions, l'ARRCO et l'AGIRC versent ensemble 260 MdF (39,6 Md €). Les pensions des fonctionnaires de l'État se montent à 190 MdF (29,9 Md €), celles des fonctionnaires des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers à un peu moins de 50 MdF (7,6 Md €).

Les autres régimes versent un peu plus de 200 MdF (30,4 Md €) de pensions. Les plus importants de ces régimes sont les régimes de travailleurs indépendants (artisans et commerçants, exploitants agricoles, professions libérales), certains régimes spéciaux (EDF, SNCF, mines, ouvriers de l'État...) et le régime des salariés agricoles.

Chapitre 5

Des réformes de grande ampleur ont été engagées, dont les effets sont aujourd'hui mal identifiés

Il est parfois affirmé que la question de la réforme des retraites est entièrement à venir et que rien n'a encore été entrepris en la matière. Cette affirmation ne correspond pas à la réalité.

Plusieurs réformes importantes du système de retraite sont intervenues au cours de la dernière décennie, dont la présentation détaillée et la portée sont décrites dans les paragraphes qui suivent. En 1993 a eu lieu la réforme du régime général et des régimes alignés. En 1993 également a été créé le Fonds de solidarité vieillesse, qui prend en charge des dépenses de solidarité. De 1993 à 1996, puis en 2001 ont été engagées des réformes des régimes complémentaires des salariés du secteur privé. En 1999 a été créé le Fonds de réserve pour les retraites.

Présentation des réformes engagées dans le régime général, les régimes complémentaires de salariés du secteur privé et les régimes de non salariés

Les réformes engagées en 1993 dans le régime général et les régimes alignés, de 1993 à 1996 puis en 2001 dans les régimes complémentaires de salariés, portent en priorité sur les paramètres des régimes : durée de cotisation ouvrant droit

Des modifications paramétriques de grande ampleur

au taux plein, période prise en compte pour le calcul du salaire de référence et modalités d'indexation pour le régime général et les régimes alignés, rendement et taux de cotisation pour les régimes complémentaires. Les modifications de paramètres ont une grande ampleur, et leurs effets se feront sentir pendant encore plusieurs années.

La réforme de 1993 dans le régime général et les régimes alignés

La réforme de 1993, issue de la loi du 22 juillet 1993, concerne le régime général, géré par la CNAVTS, le régime de base des salariés agricoles, géré par la MSA, le régime de base des artisans, géré par la CANCAVA et le régime de base des industriels et commerçants, géré par l'ORGANIC.

Les trois derniers régimes cités sont dits alignés sur le premier, au sens où les principales règles qui régissent les cotisations et les prestations sont identiques.

La réforme porte sur les règles de liquidation des pensions et le mode de revalorisation des salaires portés au compte. Elle est aussi à l'origine de la création du Fonds de solidarité vieillesse. Ce dernier point sera examiné plus bas.

Rappelons en préalable la formule de calcul de la pension versée par le régime général :

Première pension = $t \times \text{SAM} \times d/150$;

où – **t** est le taux de liquidation, le taux plein valant 50 % ;

- **SAM** est le salaire annuel moyen, moyenne des meilleurs salaires, plafonnés, perçus par le salarié au cours de la période de référence ;
- **d** est la durée d'assurance dans le régime exprimée en trimestres : à partir de 150 trimestres d'assurance dans le régime, le terme $d/150$ vaut 1 ; en dessous de 150 trimestres, ce terme est inférieur à 1, on dit alors que la pension est proratisée.

La formule de calcul est la même pour les commerçants et artisans, en remplaçant le salaire annuel moyen par le revenu annuel moyen.

La durée d'assurance nécessaire pour l'obtention du taux plein est passée de 37,5 ans à 40 ans. Au terme de la réforme, les vingt-cinq meilleures années seront prises en compte pour le calcul du salaire annuel moyen. L'indexation des pensions sur l'évolution des salaires est abandonnée

La réforme apporte les modifications suivantes.

- La durée de cotisation tous régimes confondus nécessaire pour l'obtention du taux plein (50 %) est allongée de 150 à 160 trimestres (donc de 37,5 ans à 40 ans). Cet allongement est progressif, il est d'un trimestre par an. La génération 1943, pouvant liquider sa retraite en

2003, sera la première à devoir justifier de 160 trimestres d'assurance pour avoir droit au taux plein ²⁴.

Il faut préciser deux points sur la prise en compte de la durée de cotisation dans le régime général et les régimes alignés. Lorsque la durée tous régimes exigée n'est pas atteinte, l'assuré est pénalisé par un abattement de son taux de pension s'ajoutant à l'incidence de la seule perte d'une année validée. Il lui est en effet appliqué une décote sur le taux de liquidation. Une année de cotisation manquante se traduit par un abattement de 10 % sur la pension versée par le régime général ou le régime aligné. En revanche, la décote est supprimée, quelle que soit la durée de carrière, si l'intéressé liquide sa pension à 65 ans.

– Le nombre des meilleures années retenues pour le calcul du salaire annuel moyen est allongé de 10 à 25. Cet allongement est également progressif. La génération 1948, pouvant liquider sa retraite à partir de 2008, sera la première pour laquelle le salaire annuel moyen sera calculé à partir des 25 meilleures années.

– Le mode de calcul du salaire moyen est modifié puisque la réforme a supprimé le principe d'indexation des salaires portés au compte de l'assuré et des pensions en fonction de l'évolution générale des salaires. Dans le prolongement d'une pratique en vigueur depuis 1987, la réforme de 1993 avait substitué pour 5 ans une indexation sur les prix. Depuis, cette indexation en fonction de l'évolution des prix a été reconduite d'année en année. Ce mode de revalorisation des pensions et des salaires portés au compte ²⁵ des assurés est défavorable aux retraités en période de croissance économique où les salaires augmentent plus vite que les prix.

Les réformes dans les régimes complémentaires de salariés du secteur privé

Les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC sont gérés paritairement, par les représentants des salariés et des employeurs. Les réformes résultent donc d'accords entre partenaires sociaux.

Une baisse du rendement des régimes, programmée au milieu des années 90, est stoppée en 2001, par un accord limitant la baisse prévisible du taux de remplacement

24. Cependant pour l'ORGANIC et la CANCAVA, l'échéance est décalée de 5 ans, elle est prévue en 2013 ; les nouveaux régimes d'artisans et commerçants, dont l'alignement sur le régime général date de 1973, n'auront en effet 40 ans d'existence qu'à cette date.

25. Les salaires portés au compte sont les salaires bruts annuels plafonnés perçus par l'assuré au cours de sa carrière, parmi lesquels sont retenus les n meilleures années pour calculer le salaire annuel moyen servant de base de calcul de la pension. Cette base de calcul est obtenue en faisant la moyenne des salaires annuels des n meilleures années actualisés en fonction de l'évolution des prix depuis 1987, alors que précédemment cette actualisation se faisait en fonction de l'évolution des salaires.

Rappelons en préalable la façon dont se constituent les droits à pension dans les régimes complémentaires.

Chaque année, le cotisant acquiert des points ; le nombre de points acquis est calculé en divisant le montant des cotisations versées par un paramètre dit salaire de référence (ce paramètre correspond au prix d'achat du point dans le régime). Au moment de la liquidation de sa ou ses retraite (s) complémentaire (s), l'assuré dispose d'un nombre total de points à l'ARRCO et, s'il est ou a été cadre, à l'AGIRC. Dans chaque régime, la pension est calculée en multipliant le nombre de points acquis dans le régime par un second paramètre, dit valeur du point dans le régime. La pension versée est donc fonction de l'ensemble de la carrière de l'assuré.

Les accords de 1993-1994 et du 25 avril 1996 (ces derniers conclus pour une durée de 4 ans) relatifs à l'AGIRC et l'ARRCO portent principalement sur la hausse des cotisations et sur la baisse des rendements (définis comme le ratio entre la valeur du point et le salaire de référence).

La hausse des cotisations est obtenue par l'augmentation du taux d'appel et des taux minimums contractuels. Le taux d'appel est le taux par lequel on multiplie le taux contractuel pour obtenir le taux effectif de cotisation ; il permet d'accroître le taux effectif de cotisation et les ressources des régimes sans augmenter les droits acquis. Ce taux d'appel est maintenant de 125 %. Le taux minimum contractuel est le taux minimum de cotisation, qui est maintenant de 6 % sous le plafond à l'ARRCO, et de 16 % au-dessus du plafond à l'ARRCO et à l'AGIRC.

La baisse des rendements est obtenue par une indexation du salaire de référence supérieure au salaire moyen et une indexation de la valeur du point sur les prix. Auparavant, le salaire de référence et la valeur du point étaient indexés sur le salaire moyen. La réglementation mise en œuvre par les accords de 1996 signifie que chaque point acheté sera liquidé au moment de la retraite en ayant été indexé depuis sa date d'achat sur les prix, donc en baissant relativement au salaire moyen.

Les accords du 10 février 2001, qui courent jusqu'à la fin 2002, modifient l'indexation du salaire de référence. Ce dernier est désormais, comme la valeur du point, indexé sur les prix, ce qui permet de maintenir constant, à son niveau atteint en 2001, le rendement des régimes, et a pour conséquence de limiter la baisse du taux de remplacement induite par les réformes de 1993-1996.

Par ailleurs, les quarante-cinq régimes de l'ARRCO sont transformés en un régime unique pour que soient appliquées des règles identiques à l'ensemble des salariés du secteur privé et une solidarité financière entre l'ARRCO et l'AGIRC est instituée, visant à atténuer les effets de la dérive du plafond de la sécurité sociale, qui se traduit par le fait qu'une partie du solde bénéficiaire de l'ARRCO vient financer les déficits de l'AGIRC.

Les effets des réformes engagées

Ces effets doivent être appréciés d'un double point de vue, financier et social.

Impact pour les régimes

Le rapport *Perspectives à long terme des retraites* de 1995 évaluait à 200 MdF (30 Md €) à l'horizon 2010 l'amélioration de la situation financière des régimes concernés par la réforme de 1993, dont 12 % imputables au passage des 10 aux 25 meilleures années, 5 % à l'allongement de la durée de cotisation tous régimes, les deux tiers à l'indexation sur les prix et 20 % aux ressources nouvelles apportées par le Fonds de solidarité vieillesse. Depuis, les transferts en provenance du FSV et donc l'apport du FSV ont augmenté. La contribution de l'allongement de la durée de cotisation, faible en début de période, devrait s'accroître dans l'avenir, en raison du décalage de l'âge d'entrée dans la vie active des générations les plus jeunes.

Un impact financier d'une ampleur significative pour l'instant principalement imputable aux mesures d'indexation sur les prix

La mesure ayant pour l'instant l'impact le plus fort sur les comptes des régimes est donc l'indexation des salaires portés au compte et des pensions sur les prix.

Quant aux régimes complémentaires, sous l'effet des réformes des années 1990 et, surtout, de l'amélioration de la conjoncture économique, ils sont en excédent, de 2 MdF (0,3 Md €) en 2001 pour l'AGIRC et de 18 MdF (2,7 Md €) pour l'ARRCO.

Impact pour les assurés

Les réformes paramétriques conduites dans le régime général et les régimes alignés ainsi que dans les régimes complémentaires ont pour effet de faire baisser le taux de remplacement des assurés, toutes choses égales par ailleurs.

Une diminution progressive du taux de remplacement des revenus d'activité par les pensions

Dans le régime général et les régimes alignés, le passage au calcul du salaire annuel moyen sur les vingt-cinq meilleures années et l'indexation des salaires portés au compte sur les prix font baisser le taux de remplacement²⁶. Ainsi, le passage de 10 à 17 années pour le calcul du salaire annuel moyen de la génération 1940 se traduit, selon une estimation réalisée par la CNAVTS, par une baisse du salaire de référence de cette génération de 7 % par rapport à ce qu'aurait été un salaire de référence calculé sur les 10 meilleures années. Au total, le taux de remplacement assuré par le régime général pourrait perdre ainsi une douzaine de points entre 1994 et 2010.

26. Il s'agit ici du taux de remplacement du dernier salaire par la première pension.

Les modifications de paramètres dans les régimes complémentaires, si elles sont prolongées, ont également pour effet de faire baisser le taux de remplacement, de l'ordre de 6 à 8 points entre 1995 et 2030.

L'indexation des salaires portés au compte sur les prix fait baisser le taux de remplacement car les années de carrière anciennes sont moins valorisées qu'auparavant, lorsque les salaires portés au compte étaient revalorisés comme le salaire moyen des salariés. Le salaire annuel moyen est inférieur, avec une indexation sur les prix, à ce qu'il serait avec une indexation sur le salaire moyen. Cet effet est amplifié par le fait que le calcul du salaire annuel moyen retiendra, au terme de la réforme, les vingt-cinq meilleures années au lieu des dix meilleures, et donc qu'un nombre plus important d'années anciennes seront utilisées pour le calcul du salaire annuel moyen.

L'allongement de 10 à 25 ans pour le calcul du salaire annuel moyen accroît par ailleurs le risque que soient pris en compte des aléas de carrière, volontaires ou non (par exemple, périodes de chômage, périodes d'inactivité ou de temps partiel, pour les femmes notamment), en limitant à 15 le nombre de mauvaises années susceptibles d'être exclues du calcul de la pension.

La baisse significative du taux de remplacement ne doit cependant pas conduire à une baisse du montant des pensions en francs constants. Les pensions vont continuer à augmenter, mais moins vite que les salaires (sur ce point, voir le chapitre 3 de la deuxième partie).

Il faut noter que le calcul sur les 25 meilleures années et l'indexation des salaires portés au compte sur les prix posent des problèmes particuliers pour les pluri-pensionnés.

L'allongement de la durée de cotisation au régime général et aux régimes alignés de 37,5 à 40 ans avait pour objectif de retarder l'âge de liquidation de la retraite. Les analyses disponibles montrent que seule une minorité de cotisants a été touchée jusqu'à présent par cette réforme. En effet, la majorité des cotisants ont déjà 40 annuités de cotisation à 60 ans. De plus, parmi ceux qui liquident à 65 ans, une forte proportion de femmes n'atteint pas 37,5 annuités : pour elles, l'allongement de la durée de cotisation pour accéder au taux plein ne change rien puisque le taux plein est accordé automatiquement à 65 ans.

Parmi les générations 1943-1947, pour lesquelles l'allongement à 40 ans sera entièrement réalisé, une étude de l'INSEE permet d'estimer qu'environ 20 % des hommes et 25 % des femmes pourraient être touchés, au moins partiellement, par la réforme. Cela signifie donc que pour huit personnes de cette génération sur dix, la question du décalage de l'âge de départ à la retraite à la suite de l'allongement de la durée de cotisation ne se posera pas.

En projection, en revanche, au fur et à mesure que l'âge moyen de début de carrière des nouveaux retraités va s'élever, l'effet de l'allongement de la durée de cotisation va s'amplifier. Dans les générations 1970-1974, 44 % au moins des personnes pourraient être conduites à décaler leur âge de départ à la suite de la réforme.

On estime aujourd'hui qu'en 2040, le passage de 37,5 ans à 40 ans devrait entraîner un décalage de l'âge de départ à la retraite des salariés du privé, d'un peu moins d'un an.

Des effets altérés par le maintien d'un chômage élevé

L'allongement de la durée d'assurance requise pour obtenir le taux plein avait pour objectif un recul de l'âge moyen de départ en retraite et donc une augmentation du nombre de cotisants. Mais cet effet ne peut être obtenu que si les conditions économiques lui permettant de se produire sont réunies.

Des effets de l'allongement de la durée de cotisation modestes en raison de la situation de l'emploi

Or, à 58 ans, moins de la moitié des personnes occupent encore un emploi. Plus de la moitié de la classe d'âge se trouve donc en dehors de l'activité. Cette inactivité prend essentiellement trois formes : la retraite, pour les anciens fonctionnaires ou assurés d'un régime spécial qui bénéficient d'un départ à la retraite anticipé, la préretraite et le chômage dispensé de recherche d'emploi ²⁷.

La question se pose de savoir si, dans un tel contexte, la mesure d'allongement de la durée d'activité n'est pas susceptible de se traduire par une baisse des pensions de ceux qui cessent leur activité de façon anticipée. Cela ne semble pas être le cas en général. Soit les dispositifs de cessation d'activité valident des trimestres jusqu'à ce que l'âge de la retraite soit atteint et jusqu'à ce que le taux plein soit obtenu (ARPE, CATS), soit les dispositifs ne sont ouverts qu'à ceux qui disposent déjà de 160 trimestres d'assurance (ARPE). Toutefois des études plus précises sur ce point semblent nécessaires. Il n'en reste pas moins que l'augmentation de la durée de cotisation dans le contexte économique décrit induit non une diminution des dépenses sociales mais un transfert des dépenses de retraite vers les dépenses de chômage. Cette situation est naturellement réversible si la situation de l'emploi se modifie.

27. La dispense de recherche d'emploi est accordée aux chômeurs, à partir de 55 ans ou de 57,5 ans, sous certaines conditions, notamment de durée d'assurance aux régimes de retraite. Elle se traduit par la radiation de la personne des registres de l'ANPE et la prise en charge par les ASSEDIC jusqu'à l'âge de liquidation de la retraite.

Des effets méconnus et souvent mal compris

L'allongement de 2,5 ans de la durée de cotisation a été perçu comme un recul de l'âge de liquidation de la retraite d'une durée équivalente, alors que, comme cela a été souligné plus haut, la majorité des cotisants, ayant déjà 40 ans de cotisation à 60 ans, ou devant de toute façon attendre 65 ans pour avoir le taux plein compte tenu de carrières courtes, n'étaient pas touchés par la réforme.

Les effets du passage à l'indexation sur les prix des salaires portés au compte n'ont probablement pas été clairement perçus à l'origine. Parmi les personnes qui liquident leur retraite aujourd'hui, certaines peuvent facilement constater les effets de cette mesure. C'est le cas par exemple des personnes qui ont cotisé toutes leurs meilleures années au plafond, et qui constatent à la liquidation qu'elles perçoivent moins de 50 % du plafond, puisque toutes les meilleures années, au plafond, ont été revalorisées comme les prix, tandis que le plafond annuel, lui, était revalorisé comme les salaires²⁸.

L'effet de ces réformes est, on le voit, considérable. Il est cependant mal connu des Français, ce qui est un élément qui contribue à brouiller les perspectives et à nourrir l'inquiétude sur les retraites.

La création du Fonds de solidarité vieillesse

Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) a été créé dans le cadre de la réforme de 1993. Il s'agit d'un établissement public de l'État à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de la Sécurité sociale et du ministre chargé du budget. Sa mission est de prendre en charge les avantages à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale sous forme de cotisations ou de remboursement de prestations.

Le financement par l'impôt de dépenses de solidarité : minimum vieillesse et charges non contributives des régimes

Pour l'essentiel, ces avantages sont de trois ordres : les prestations du minimum vieillesse, les majorations de pensions pour enfants ou pour conjoint à charge, la validation de périodes de service national et de chômage.

Le FSV verse les fonds correspondants aux différents régimes de retraite concernés.

Les recettes du FSV proviennent essentiellement d'une part de la CSG et d'impôts et taxes divers et s'élèvent à 75 MdF (11,4 Md €) en 2000. En 2000 toujours, les dépenses de validation de périodes de chômage et de

28. Ce phénomène n'est pas, il est vrai, totalement imputable à la réforme de 1993, puisque déjà auparavant une distorsion existait entre l'index de salaire retenu pour faire évoluer le plafond de la sécurité sociale et celui retenu pour actualiser les salaires portés au compte et revaloriser les pensions.

service national s'élèvent à 37 MdF (5,6 Md €) et les remboursements de prestations prises en charge (majorations pour trois enfants, minimum vieillesse) s'élèvent à 35 MdF (5,3 Md €). Il faut noter qu'une partie des majorations pour enfants prises en charge par le FSV ont commencé, à partir de 2001, à être financées par la CNAF. Ce processus devrait s'amplifier dans les années à venir et les majorations pour trois enfants pourraient être totalement prises en charge par la CNAF à partir de 2007.

La création du Fonds de réserve pour les retraites

Le Fonds de réserve pour les retraites a été créé par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999²⁹. Il a d'abord été géré par le FSV au sein d'une section comptable spécifique. L'objectif du Fonds de réserve est d'accumuler des réserves financières de l'ordre de 1 000 MdF (152 Md €) d'ici 2020, qui, reversées entre 2020 et 2040 aux régimes de retraite éligibles au Fonds, permettront de lisser sur une longue période l'évolution des taux de cotisation à ces régimes. Le Fonds est ensuite appelé à disparaître³⁰.

Constituer des réserves destinées à lisser les efforts de financement nécessaires pour faire face à la situation démographique

La loi du 17 juillet 2001 a créé un établissement autonome, ce qui était indispensable compte tenu de la mission spécifique du Fonds et de l'importance des sommes qu'il devra gérer. Il s'agit d'un établissement public de l'État à caractère administratif intitulé Fonds de réserve pour les retraites et placé sous la tutelle de l'État. Cet établissement public a pour mission de gérer les sommes qui lui sont affectées et mises en réserve jusqu'en 2020 afin de contribuer à la pérennité des régimes de retraite.

La loi précise que les réserves sont constituées au profit des régimes obligatoires d'assurance vieillesse visés à l'article L. 222-1 et aux 1° et 2° de l'article L. 621-3 du Code de la Sécurité sociale, c'est-à-dire le régime général, le régime des salariés agricoles, l'ORGANIC (régime des commerçants) et la CANCAVA (régimes des artisans).

Les ressources du Fonds de réserve

Les ressources du Fonds de réserve incluent notamment une fraction du produit de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (CSSS), tout ou partie du résultat excédentaire du FSV, les excédents de la

29. Sur les réserves financières pour les régimes de retraites par répartition (ou « répartition provisionnée »), voir notamment « Éléments d'analyse sur le système de retraite français » (Olivier Davanne) dans le rapport *Retraites et épargne* du Conseil d'analyse économique, mai 1998.

30. Les développements qui suivent, relatifs aux réformes engagées par le gouvernement, sont purement descriptifs et n'expriment pas, de la part des membres du Conseil, une approbation d'ensemble sur les mesures décidées.

CNAVTS, une fraction du produit du prélèvement de 2 % sur les produits du patrimoine. S'y ajoute le produit du placement des actifs du Fonds.

La gestion du Fonds de réserve

La loi prévoit que le Fonds de réserve pour les retraites est doté d'un conseil de surveillance et d'un directoire.

Sur proposition du directoire, le conseil de surveillance fixe les orientations générales de la politique de placement des actifs du Fonds en respectant, d'une part, l'objectif et l'horizon d'utilisation du Fonds et, d'autre part, les principes de prudence et de répartition des risques. Le directoire assure la direction de l'établissement et met en œuvre les orientations de la politique de placement et contrôle le respect de celles-ci. Il en rend compte régulièrement au conseil de surveillance et retrace notamment, à cet effet, la manière dont les orientations générales de la politique de placement du Fonds ont pris en compte des considérations sociales, environnementales et éthiques.

Les perspectives du Fonds de réserve

Les réserves constituées à la fin 2001 atteindraient 47 MdF (7,9 Md €). Selon les estimations actuelles réalisées dans le cadre du projet de loi de financement de la Sécurité sociale, cette somme serait portée à 85 MdF (13 Md €) à la fin de l'année 2002.

Pour ce qui concerne l'abondement futur du Fonds de réserve, les projections financières réalisées par la Direction de la Sécurité sociale ont été faites avec l'hypothèse d'un taux de chômage revenant à 4,5 % en 2010, conforme au scénario de référence retenu par le Conseil d'orientation des retraites pour les exercices de projections financières réalisés par les régimes de retraite (voir la deuxième partie, chapitre 5).

Selon les projections récentes, les réserves pourraient dépasser 1 000 MdF en 2020

Ces projections indiquent que l'abondement total du Fonds de réserve d'ici 2020 pourrait être de l'ordre de 870 MdF (132 Md €) (dont près de 600 MdF (91 Md €) au titre des excédents du FSV et de la CSSS et 200 MdF (30 Md €) au titre du prélèvement de 2 % sur le patrimoine). En ajoutant un montant total de revenus financiers de 340 MdF (51 Md €), ces projections atteignent un montant cumulé de l'ordre de 1 200 MdF (183 Md €) en 2020.

Il est clair cependant que la crédibilité du Fonds de réserve, renforcée par un abondement important en 2001 et 2002, sera d'autant mieux assurée que la part des ressources pérennes sera plus importante.

Chapitre 6

Les Français sont attachés à leur système de retraite et préoccupés de sa pérennité

La capacité actuelle de notre système de retraite à répondre à des aspirations réelles et à garantir la sécurité d'une phase importante du cycle de vie, lui donne tout son prix aujourd'hui. L'élément de « garantie » intergénérationnel constitué par le principe que les français connaissent bien : « mes cotisations ont alimenté les retraites de mes parents et les générations qui me suivent financent les miennes » est essentiel.

De fait, la période de difficultés économiques pesant sur l'emploi et les revenus des actifs a probablement donné plus de valeur encore au caractère sûr, non aléatoire, des pensions de retraite. Toutefois, systématiquement, l'anxiété est présente dans les esprits : chacun comprend bien qu'il existe un problème, si les générations suivantes ne sont pas assez nombreuses pour maintenir le niveau des pensions, et dans l'opinion, la crainte est à présent réelle que ne puisse être garantie la pérennité du système.

Des attentes fortes à l'égard de la retraite après des fins de carrière difficiles

La période de retraite est aujourd'hui une période attendue et appréciée par contraste avec des fins de carrière généralement mal vécues. À la figure dévalorisée du travailleur âgé s'oppose désormais celle du jeune retraité dynamique.

Une vision nouvelle de la vie au temps de la retraite

Dans tous les groupes sociaux, la retraite cristallise désormais des attentes et des espoirs forts. La retraite est un moment de la vie surinvesti : idéal de vie retrouvé, ré-appropriation personnelle du temps, retour compensateur à la liberté et au repos, recentrage sur les relations affectives et perspectives de temps pour s'occuper des autres. Évidemment, ces espoirs sont aussi teintés de quelques inquiétudes : peur de l'ennui, de la solitude ou... du face à face avec le conjoint, une certaine appréhension de difficultés financières, immédiatement (pour ceux notamment qui ont eu des parcours professionnels hachés et incomplets), ou pour plus tard (dépendance), mais surtout, crainte qu'avec l'arrivée de difficultés de santé, il ne soit

De nombreuses enquêtes mettent en avant la variété des aspirations : besoins personnels et d'autonomie, de participation et de sociabilité dans des activités choisies par chacun

pas possible de profiter pleinement de la retraite. Ce dernier point a pour corollaire une certaine impatience : il faut cesser l'activité avant que la santé ne se dégrade.

Ces aspirations et leurs motifs sont constatés, dans de multiples enquêtes, aussi bien chez les cadres que chez les employés et les ouvriers et tant dans le secteur privé que dans le secteur public ³¹. Deux observations en soulignent la force :

Cette vision partagée de la retraite est récente. La retraite n'est pas assimilée à une mise à l'écart ni dominée, comme elle l'a été dans la première moitié du XX^e siècle, par l'idée d'être à la charge de la société à défaut de pouvoir travailler. Elle incarne désormais l'idéal d'un temps libéré des contraintes de la vie laborieuse et consacré à l'épanouissement personnel, intellectuel et affectif, à la découverte d'horizons nouveaux et à la participation à des activités choisies et valorisantes.

Les comportements observés confirment ces enquêtes. Ils concernent en particulier la cessation d'activité. Comportements individuels : les recours aux divers dispositifs de cessations précoces d'activité ³² sont aujourd'hui accueillis sans les réactions très négatives qu'on pouvait observer dans les années 70. Correspondant soit à des souhaits individuels clairement affirmés, soit à des mesures ressenties comme inévitables, les départs anticipés

31. On a regroupé ici sous forme de synthèse les principaux éléments qui concernent les comportements, attitudes et opinions des seniors et/ou des retraités. De nombreux travaux peuvent être invoqués : ils ont été conduits sur des champs d'investigation divers avec des méthodes et des questionnements variables, selon qu'il s'agit de sondages particuliers centrés, par exemple, sur les souhaits pour la retraite ou d'études beaucoup plus larges sur les rapports entre générations ou encore de la description d'une nouvelle clientèle pour un nouveau marché. Lorsque la principale source provient d'une enquête particulière ou des travaux d'un auteur particulier, on l'a indiqué en note, mais la plupart du temps, plusieurs travaux convergent. Les réflexions générales de ce premier paragraphe du chapitre se réfèrent en particulier à l'analyse, elle-même synthétique, présentée par R. Rochefort dans *Vive le papy boom*, édition Odile Jacob, Paris, 2000.

32. Invalidité, chômage avec dispense de recherche d'emploi, préretraites sous diverses formes, qui ont été analysées au chapitre 2.

avant la retraite à taux plein sont désormais nombreux dans le secteur privé, mais aussi dans la fonction publique. Cette aspiration se traduit dans des comportements collectifs : par exemple sous la forme de revendications catégorielles d'abaissement de l'âge de la retraite pour cause de pénibilité (traminots, maîtres nageurs, surveillants de prison, sapeurs-pompiers, pour prendre les derniers en date...) ou par le succès des « mesures d'âge » dans les dispositifs négociés d'entreprises et dans les plans sociaux.

L'aspiration à la retraite (précoce) est d'autant plus forte que les dernières années de la vie professionnelle sont vécues dans des conditions peu satisfaisantes.

Des fins de carrière mal vécues

De fait, parallèlement à un nombre important de sorties d'activité précoces, les fins de vie active sont faiblement valorisées.

– *Les plus âgés ne se voient généralement pas offrir des perspectives de carrières intéressantes.* L'âge est devenu d'abord un critère majeur de rupture de la relation d'emploi et un critère négatif de recrutement. Parallèlement, les plus âgés se voient plus rarement que par le passé offrir des postes motivants, souvent offerts à des plus jeunes, par exemple plus diplômés. Dans la fonction publique, les fonctionnaires des catégories les moins élevées, en particulier, ont atteint le sommet de leurs carrières à 45 ou 50 ans et n'ont ensuite que rarement des promotions à attendre. Il est vrai également que dans de nombreux secteurs, dont la fonction publique, la mobilité est peu recherchée comme changement de fonctions ou de secteur d'activité : la mobilité professionnelle se conçoit en France principalement comme « verticale ». Cette absence de perspective peut donner lieu à une démotivation, qui touche non seulement les ouvriers et employés, mais de plus en plus également les cadres.

– *Les plus âgés bénéficient peu de la formation professionnelle.* En fin de carrière, le taux de participation des salariés aux actions de formation professionnelle s'infléchit, notamment pour les femmes.

Taux d'accès à la formation continue

En %

Tranche d'âge	Salariés*			Chômeurs*			Salariés* plus chômeurs*		
	hommes	femmes	ensemble	hommes	femmes	ensemble	hommes	femmes	ensemble
Moins de 25 ans	34,7	35,4	35,0	33,0	31,7	32,4	34,2	34,2	34,2
25-39 ans	38,9	37,2	38,2	27,6	25,6	26,4	37,6	35,2	36,5
40-44 ans	38,5	38,8	38,6	16,0	25,8	21,4	36,4	37,2	36,8
45-49 ans	34,3	38,2	36,2	19,4	27,3	23,6	33,1	37,1	35,0
50-54 ans	32,3	35,1	33,6	18,1	15,0	16,4	31,0	32,5	31,7
55-59 ans	20,7	27,0	23,7	4,0	7,2	5,5	18,0	23,8	20,7
60 ans et plus	19,8	10,7	15,6	3,3	3,9	3,6	15,4	8,6	12,2
Ensemble	35,5	36,0	35,7	21,9	23,0	22,5	33,8	33,9	33,8

Lecture : parmi les salariés de 55 à 59 ans en mars 1999, 23,7 % ont suivi une formation entre janvier 1999 et février 2000 (27 % de femmes et 20,7 % d'hommes).

Taux d'accès : = part, en pourcentage, d'individus ayant au moins une formation entre janvier 1999 et février 2000.

* Situation en mars 1999.

Source : DARES, enquête complémentaire à l'enquête emploi 2000.

En 1995, 70 % des hommes et des femmes nés en 1938 n'avaient reçu aucune formation au cours des cinq dernières années

En 1995, plus de 70 % des hommes et des femmes toujours en emploi nés en 1938 (qui avaient donc alors 56-57 ans), et 60 % de ceux de la génération 1943 (51-52 ans), déclaraient n'avoir reçu aucune formation au cours des cinq dernières années ³³.

Compte tenu des diverses formes de changement auxquelles doit faire face aujourd'hui un salarié dans son travail (renouvellement technologique rapide, restructurations industrielles et réaménagement des processus et des équipes de production, recherche de flexibilité...), la formation à de nouvelles connaissances et de nouveaux outils est un atout essentiel, dont les plus anciens sont donc souvent tenus à l'écart. Ce comportement, qui contribue à faire des salariés qui ont une expérience certaine des professionnels qui ne seraient plus « dans le coup », et à développer leur aspiration à quitter le travail pour la retraite, peut provenir du management de l'entreprise – considérant que les anciens auront du mal à s'adapter au changement ou s'inquiétant de la rentabilité de la formation à partir d'un certain âge. Ce comportement fait aussi écho, probablement, aux réticences des salariés eux-mêmes qui craignent, « à leur âge », de ne pouvoir maîtriser une nouvelle situation de travail ou se sentent mal à l'aise vis-à-vis d'une situation classique d'apprentissage. Ce double comportement a des

33. Enquête santé, travail et vieillissement (ESTEV), CREAPT avec la collaboration de l'inspection du travail.

effets en retour sur les représentations les plus répandues des capacités des plus âgés à se former et à s'impliquer dans toute forme de changement.

Le travailleur âgé et le jeune retraité

Au total, dans les représentations collectives, on observe aujourd'hui la confrontation paradoxale de deux stéréotypes : celui du travailleur âgé dépassé, dévalorisé, mal armé pour se confronter au changement, mais destiné à devenir... un jeune retraité actif et dynamique, prêt à investir dans des activités personnelles, familiales et bénévoles une énergie d'autant plus vivace qu'il construit, bien en amont, un projet positif de retraite.

Les difficultés des travailleurs vieillissants sont fortement dépendantes de leurs parcours professionnels, des conditions de gestion du changement ainsi que des modalités d'apprentissage mises en œuvre

Qu'en est-il de la vision quelque peu idyllique du « jeune retraité dynamique » ? Elle correspond effectivement à une certaine réalité, cependant inégalement partagée ; pour aucune catégorie sociale, la retraite n'est plus « une mort sociale » comme on pouvait encore la décrire dans les années 70 ³⁴. Les travailleurs âgés déclarent vouloir développer après leur cessation d'activité trois pôles d'intérêt qui font l'objet d'un investissement sensible de la part des retraités et dont ils retirent motif d'épanouissement ou satisfaction ³⁵.

Les jeunes retraités profitent tout d'abord de leur temps libre pour leur famille. Les retraités sont pour beaucoup des grands-parents : 85 % des femmes, 75 % des hommes gardent leurs petits enfants plus ou moins régulièrement. Les grandes enquêtes sociologiques des dernières années confirment, en dépit de l'abandon des formes anciennes de cohabitation, la forte permanence de liens intergénérationnels réguliers (avec les enfants et petits-enfants et, pour les jeunes retraités, avec la génération de grand âge qui a particulièrement besoin d'un soutien dans cette période). L'aide matérielle que permet un revenu de retraite plus « sûr » que celui des jeunes menacés depuis plusieurs décennies par la situation de l'emploi, est largement complété par des temps consacrés à des « coups de main » qui peuvent prendre des formes très diverses ³⁶.

La famille, la vie sociale, notamment associative, ainsi que des activités plus personnelles constituent les trois pôles d'intérêt des « jeunes retraités »

L'investissement des personnes âgées dans la vie sociale en second lieu, est très sensiblement croissant. L'investissement associatif des retraités n'est pas supérieur à celui des actifs, qui sont notamment présents dans les clubs sportifs et les organisations de parents d'élèves – qui, évidemment, mobilisent moins les retraités. Cependant, non seulement leur

34. Anne-Marie Guillemard, *La retraite, une mort sociale*, Paris, Monton, 1972.

35. Maurice Bonnet, rapport du Conseil économique et social, mai 2001.

36. Claudine Attias-Donfus, *Les solidarités entre générations*, Paris 1995.

engagement n'est pas négligeable mais il conduit une partie des intéressés à prendre des responsabilités : de 1973 à 1999, la part des personnes âgées de plus de 60 ans membres d'une association a plus que doublé, passant de 22,5 à 47 % ; 17 % y sont « impliquées » c'est-à-dire y consacrent un temps significatif et y prennent des responsabilités. Ainsi, l'activité associative à l'âge de la retraite se développe nettement.

Enfin, les jeunes retraités « profitent », plus personnellement, comme ils l'avaient envisagé, de leur temps libre, pour entreprendre ou développer les activités de loisir actif qui leur font plaisir : l'industrie des voyages en connaît les effets, mais aussi les multiples promoteurs publics et privés d'activités sportives, artistiques ou culturelles.

Les retraités actuels comme les futurs retraités sont parfaitement conscients que ces formes de vie, qui leur apportent des satisfactions appréciables, sont rendues possibles par la disposition de revenus sûrs et suffisamment confortables, apportés par les régimes de retraite. Les enquêtes qui ont tenté de mesurer l'arbitrage entre temps et argent que seraient prêtes à faire les différentes catégories professionnelles dénotent une vision somme toute assez nuancée des choses. Une majorité de personnes se seraient pas hostile à travailler *un peu* plus, s'il le fallait vraiment, à la fois pour se constituer personnellement une retraite suffisante, et pour contribuer collectivement à maintenir un système qui leur offre ces satisfactions. Mais une majorité de personnes se refuseraient à sacrifier *beaucoup* plus de temps car cela les conduirait à repousser l'accès à une forme de vie à laquelle elles aspirent ³⁷.

Plus généralement, les retraités comme les futurs retraités se montrent d'autant plus soucieux de l'avenir du système de retraite qu'ils en apprécient fortement les bénéfices.

Des inquiétudes croissantes concernant l'avenir des retraites

La retraite est un des premiers sujets de préoccupation des Français. Cette inquiétude se nourrit à la fois de la mauvaise connaissance qu'ils peuvent avoir de leurs droits futurs et de la succession d'informations les alertant sur les difficultés financières à venir de leurs régimes. Elle pourrait, s'il n'y était pas répondu, porter atteinte à la confiance indispensable à la pérennité de notre système de retraite.

37. Sondage SOFRES-Notre temps-RTL mai 2001, publié par *France-soir* le 25 mai.

Une préoccupation centrale et unanime

Toutes les enquêtes le confirment ³⁸ : pour tous, les retraites sont un sujet d'inquiétude important pour l'avenir, quelle que soit la façon de prendre le problème ou la méthode d'exploration de l'opinion.

C'est un des quatre sujets de préoccupation prioritaires sur lesquels les Français souhaitent une intervention des pouvoirs publics (avec la lutte contre le chômage, la violence à l'école ou la violence urbaine) ; c'est le premier sujet de préoccupation cité dans les sondages parmi les thèmes liés au travail (avant les salaires, les conditions de travail, etc.). Une grande majorité de la population se déclare « inquiète » ou « assez inquiète » du financement des régimes de retraite (85 % des sondés dans l'enquête quantitative Liaisons sociales – Manpower de septembre 2001, 89 % de l'enquête Sofres – Notre temps – RTL de mai 2001 et 85 à 87 % du sondage IPSOS répété en 1999 et 2000, par exemple) et une quasi unanimité des sondés appelle une réforme (92 % des sondés de l'enquête Liaisons sociales – Manpower). De façon plus qualitative, c'est le sujet qui inspire l'incertitude et l'angoisse, un sentiment de flou et d'opacité, et la crainte d'un nivellement par le bas.

Avec de très légères variations, ces préoccupations sont partagées par toutes les tranches d'âge. C'est qu'en effet, les craintes de l'avenir sont ressenties comme un risque personnel, aussi bien par les jeunes, qui ne se sentent pas du tout à l'abri des réformes futures, que par les plus âgés, dont les craintes sont activées par la proximité de la retraite. Les moins anxieux à titre personnel sont peut-être les retraités, encore qu'ils ne se désintéressent pas du sort de leurs enfants et petits enfants et sont conscients que l'entrée tardive de ces derniers sur le marché du travail ne constituera pas un facteur favorable pour eux.

Ces préoccupations sont aussi partagées par l'ensemble des catégories professionnelles. Elles sont fortes aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public.

Une connaissance approximative des droits futurs de chacun

Non seulement les Français se font de la construction du système de retraite une idée qui reste très générale, mais ils connaissent également mal les règles qui s'appliquent à leur propre cas. Il leur est difficile d'évaluer à l'avance à

En dépit de progrès importants réalisés dans la diffusion d'informations sur les retraites, les Français connaissent mal les règles qui s'appliquent à leur propre cas

38. Les plus récentes et les plus importantes de ces enquêtes par sondage sont citées au paragraphe suivant ; il faut également citer l'enquête régulière du CREDOC sur les aspirations des Français, et ajouter probablement d'autres études réalisées à la demande de journaux, du gouvernement ou d'autres organismes, dont nous n'avons pas cherché à faire une étude exhaustive, la régularité et la convergence des résultats étant déjà sur ce sujet, remarquable.

quelle pension ils auront droit, et parfois à quel âge ils pourront partir à taux plein, compte tenu :

- des règles très complexes de prise en compte des trimestres cotisés et des salaires portés au compte (ou encore des modalités d'acquisition de points) ;
- des évolutions de paramètres sur lesquels l'information n'est pas facile à reconstituer, comme le niveau successif des plafonds, ou dont les modalités de prise en compte varient selon les régimes ;
- des majorations de diverses natures, notamment pour raisons familiales ou pour affectation à certains emplois ;
- des règles de coordination entre régimes, qui rendent les opérations de liquidation particulièrement compliquées, notamment pour les pluripensionnés ;
- de la mise en place encore progressive de réformes récentes (notamment des mesures prises en 1993, pour le régime général et les régimes alignés, et dans les années suivantes pour les régimes complémentaires des salariés du secteur privé) : celles-ci conduisent par exemple à différencier les règles applicables aux assurés selon leur année de naissance.

Les plus jeunes, en outre, auraient en toute rigueur à prendre en compte les modifications ultérieures de réglementation qui peuvent survenir d'ici la liquidation de leur retraite. Dans ces conditions, évaluer sans l'aide d'un professionnel le montant de la retraite sur laquelle il doit compter est rarement à la portée de l'assuré.

Les efforts réalisés dans les dernières années par de nombreux régimes de base ou complémentaires pour prendre la mesure des besoins d'information de leurs assurés et pour les informer dans de meilleures conditions, ont été très importants. Ces efforts ont porté en particulier sur trois points :

- la délivrance d'informations non seulement aux « liquidants », mais élargie aux « retraitables » : la quasi totalité des assurés à partir de cinquante-sept ans se voit désormais proposer de façon systématique un relevé de carrière et un calcul estimatif de ses droits futurs. Les régimes d'indépendants (agriculteurs, artisans, commerçants, professions libérales) sont en relation directe avec l'assuré, lui-même cotisant durant sa vie active : certains ont fait des efforts pour l'informer « en temps réel » des conséquences potentielles de sa situation sur sa retraite, et expérimentent des systèmes de suivi et d'alerte pour le conseiller en cas de difficulté en cours de carrière. Les régimes de salariés quant à eux sont en contact, non avec les assurés eux-mêmes durant leur vie active, mais avec les employeurs ; cette situation leur permet moins aisément d'établir un suivi direct de l'assuré. Ces régimes ont cependant progressé considérablement, notamment par une politique active d'information auprès des publics fragilisés, souvent par l'intermédiaire des institutions avec lesquelles ils sont en contact (chômeurs indemnisés ou non, par l'intermédiaire des ASSEDIC, populations immigrées, invalides, personnes incarcérées...) ;

- la mise en place de points d'accueil de proximité, où les assurés peuvent trouver des renseignements généraux ou personnels délivrés par des techniciens, une orientation pour compléter leur recherche d'information auprès d'autres caisses ou régimes, une aide pour la constitution de leur dossier, des possibilités d'évaluation anticipée de leur retraite, et la réception des demandes de retraite ou de régularisation de comptes. En particulier, le régime général a créé un réseau « d'agences retraite » et de « points d'accueil retraite » qui accueillent le public dans des lieux spécialisés au nombre de 2 500 environ, dispersés sur l'ensemble du territoire, en l'an 2001 – et les régimes complémentaires (ARRCO, AGIRC, IRCANTEC) ont mis en place en commun des centres d'information et de coordination de l'action sociale (« CICAS » – au nombre de près de 500). Des enquêtes de satisfaction auprès des usagers confirment une très large approbation de cette politique et témoignent que ces services proches et « personnalisés » sont fortement appréciés ;
- la coordination des stratégies d'accueil et d'information entre les caisses (de base et complémentaires). Les progrès dans ce domaine sont sans doute à la fois les plus difficiles à réaliser et ceux dont la portée est la plus grande à terme pour une simplification des démarches de l'assuré et une information de qualité. Sur le plan de l'accueil, les actions de coordination (des rendez-vous, du traitement des dossiers...) se mettent en place progressivement de façon active. Toutefois, pour rendre le meilleur service aux usagers, par exemple pour traiter dans un même dossier les périodes de cotisation dans plusieurs régimes et permettre une évaluation globale de la retraite, il convient également de réaliser des réformes dans le sens d'une compatibilité entre des systèmes de recueil et de circulation des données de nombreuses institutions. Ceci ne va pas sans poser des questions d'organisation et de coûts considérables. C'est assurément, dans le prolongement des efforts déjà réalisés, l'un des caps importants qui devront être maintenus dans les prochaines années.

Malgré ces efforts importants, dirigés principalement vers les assurés et cotisants âgés, l'ensemble de la population a des difficultés à se situer dans le système actuel. La poursuite des orientations en cours pour une meilleure information devrait à la fois répondre aux besoins et aux souhaits des assurés, et contribuer à une certaine stabilisation de l'inquiétude plus générale sur l'avenir des retraites : la difficulté à prendre un point de comparaison solide pour aujourd'hui est plus encore génératrice de peurs sur un avenir qui s'annonce « plus difficile », sans que l'expérience personnelle des uns et des autres leur permette d'apprécier pleinement de quelle évolution il s'agit par rapport à un point de départ bien identifié.

Un public alarmé par des informations récurrentes sur les difficultés financières des régimes

Il y a maintenant une quinzaine d'années que l'opinion publique est largement alertée des difficultés financières des régimes. Les mesures déjà

prises depuis le début des années 90 ont été présentées comme les moyens de faire face rapidement à des déséquilibres imminents, mais comme insuffisantes pour résoudre les problèmes de long terme, problèmes d'ailleurs souvent mal identifiés car il est difficile pour le citoyen de s'y retrouver dans un argumentaire complexe portant sur plusieurs générations, qui fait intervenir des moyennes, des stocks, des flux. Comment faire comprendre facilement, par exemple, « l'effet noria » qui explique que, chaque génération de retraité bénéficiant en moyenne de salaires (base de cotisation, génératrice de droits) plus élevés que les générations précédentes, le remplacement des générations de retraités les unes par les autres se répercutera en hausse sur la moyenne des pensions ?

Plusieurs rapports successifs ont été présentés et commentés publiquement dans les dernières années. La discontinuité dans le processus de débat et de réforme brouille la perception.

L'inquiétude, en outre, a souvent été véhiculée non seulement dans le cadre habituel de la presse et du débat public, mais par des courriers personnels via banquiers ou assureurs, qui ont régulièrement assis la promotion de produits d'épargne sur un argumentaire faisant appel à l'incertitude sur les retraites.

Dans ce contexte, les contresens renforçant l'inquiétude se répandent sans difficulté, malgré de régulières rectifications : ainsi, le public croit toujours aussi fermement que les rapports d'experts ont affirmé que « si l'on ne fait rien, les retraites vont baisser (en valeur absolue) » : aucun rappel n'est réellement entendu ³⁹, précisant que ce qui est en cause, entre la situation actuelle et la situation de demain, c'est l'évolution du rapport entre les retraites et les salaires.

Les dangers d'une crise de confiance dans les régimes de retraite si l'inquiétude persistait

L'ensemble des inquiétudes qui s'expriment fortement aujourd'hui sur l'avenir des régimes de retraite pourrait déboucher sur une crise de confiance. De fait, on ne mesure pas toujours suffisamment l'ampleur considérable de la cohérence exigée dans le temps, non seulement du gestionnaire et du responsable des régimes de retraite, mais du cotisant lui-même, qui verse aujourd'hui à ces régimes des sommes qu'il pourra « récupérer » à plus de 40 ans de distance et par l'intermédiaire des versements de plusieurs autres générations qui le suivront. C'est une construction à la fois formidablement robuste – les engagements s'enchaînent et se tiennent dans le temps – et reposant sur un

*La confiance dans la
solidité du système
d'assurance vieillesse est
une condition essentielle
de sa pérennité*

39. Bien que ceci soit explicitement mentionné dans plusieurs documents et rapports publics. Voir par exemple rapport de la Commission de concertation sur l'avenir des retraites, La Documentation française, 1999.

ingrédient essentiel et potentiellement fragile : la confiance dans la solidité permanente de régimes solidaires. Que cette confiance soit attaquée, que l'assuré ne croie plus dans le retour de son investissement, et l'on pourrait assister à une fuite progressive devant les exigences de ces régimes et se trouver confronté à des difficultés accrues de financement.

Disons fermement qu'il n'y a pas, pour l'instant, de signes d'une telle crise : les cotisants s'acquittent correctement de leurs versements, sans qu'on puisse identifier de mouvement de fuite particulière. Sans doute les versements sont-ils obligatoires, et les URSSAF se font-elles fort de rappeler à l'ordre les employeurs-cotisants retardataires ; mais le test de confiance est plus probant si l'on regarde par exemple chez les professions indépendantes, où l'on ne constate pas de fuite croissante devant les versements aux organismes de retraite.

La demande qui s'exprime est bien une demande de garantie pour l'avenir et non de rejet du système existant. Parmi les hypothèses proposées dans les études pour faire face aux difficultés financières des régimes, aucune n'est indolore : si aucune n'attire donc l'enthousiasme, c'est encore l'hypothèse d'une augmentation des cotisations qui réunit le plus de suffrages des citoyens (mais jusqu'à quel niveau paraît-elle plus acceptable que d'autres solutions ?). C'est bien que les assurés n'ont pas perdu confiance, il faut le souligner, et qu'ils acceptent de rechercher les conditions nécessaires pour que le système continue à fonctionner dans de bonnes conditions.

Il n'en demeure pas moins nécessaire de prendre garde aux limites au-delà desquelles une inquiétude croissante ferait basculer l'assuré et le cotisant dans la perte de confiance et mettrait ainsi gravement en cause le système de retraite dans son ensemble.

Des inquiétudes auxquelles il est possible et nécessaire de répondre

Au total, les citoyens manifestent à l'égard des retraites et de leur avenir des soucis légitimes et somme toute raisonnables : ils s'inquiètent de la permanence d'avantages auxquels ils tiennent particulièrement. S'ils souhaitent être confortés dans leur souhait de voir le système actuel perdurer, ils ont bien intégré que ce système va subir à terme des contraintes nouvelles, qu'il faudra prendre en compte, et ils veulent y voir plus clair pour choisir et négocier les voies d'ajustements inévitables. Les observations précédentes permettent de souligner deux traits essentiels de la situation présente, qui pourront servir d'appui pour développer une réflexion sur l'avenir :

- Il existe un ensemble de principes qui cristallisent une volonté commune. Ils constituent, de fait, les principaux éléments du contrat de

confiance qui, au travers des mécanismes de retraites, lie entre eux les assurés, et entre elles, les générations. La confiance dont on vient de souligner l'existence et la nécessité s'est construite selon un processus continu. Elle prend appui sur les choix effectués, pour l'essentiel dans l'après-guerre, en conformité avec ce qui était possible et souhaité dans la société française, et sur la capacité qu'a montré le système à évoluer, à s'adapter. En un demi-siècle d'évolution, le passage du temps et l'accumulation de dispositifs ont conduit à un certain effacement des éléments essentiels du contrat entre les générations, qui ne sont plus toujours explicites, mais peuvent être aujourd'hui réexaminés, réaffirmés, ajustés aux situations nouvelles et aux préoccupations actuelles.

– Une perspective de long terme et des garanties sérieuses sur les objectifs prioritaires et sur la solidité du système sont des éléments constitutifs de la confiance des citoyens dans le système de retraite. Sur ces points également des réponses peuvent leur être apportées.

Deuxième partie

Les éléments à prendre en compte pour le futur

Il a paru indispensable au Conseil d'orientation des retraites, au commencement de ses travaux, de s'accorder sur l'ampleur des problèmes financiers des régimes au cours des quarante prochaines années, d'évaluer les évolutions d'ores et déjà certaines et les éléments d'incertitude. Cette clarification du diagnostic constituait une étape nécessaire pour progresser dans la définition de solutions propres à assurer la pérennité du système. Ceci explique la tonalité très économique et financière de la deuxième partie du présent rapport.

Un premier chapitre présente les facteurs, en nombre limité, qui déterminent l'équilibre des régimes de retraite : facteurs démographiques mais aussi économiques.

Un deuxième chapitre retrace les évolutions démographiques à venir qui pèseront sur cet équilibre et qui sont marquées par deux phénomènes : l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du *baby boom* et l'allongement de la durée de la vie.

Le contexte économique n'est pas indifférent à la façon dont les régimes pourront assumer les effets du choc démographique, attendus entre 2005 et 2010 et qui se prolongeront jusqu'en 2030 environ. C'est pourquoi le Conseil d'orientation des retraites a demandé à deux organismes d'études économiques la construction d'un scénario économique de référence et de variantes, lui permettant de mesurer l'impact des variables économiques sur l'équilibre des régimes de retraite. Le scénario de référence, qui suppose le retour de l'économie française au plein emploi en 2010, et les variantes étudiées sont présentés dans un troisième chapitre.

Le quatrième chapitre retrace, enfin, les résultats des projections financières à l'horizon 2040. Ces projections ont été réalisées, sur la base des hypothèses retenues par le Conseil, régime par régime à l'aide des modèles de projection des principaux organismes de retraite et de façon globale à l'aide d'une maquette réalisée par la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

Pour le Conseil d'orientation des retraites cependant, la prospective relative au système de retraite ne saurait se réduire à l'étude des paramètres conditionnant son équilibre financier, même si cette étude est indispensable à la veille d'importants changements démographiques. Les évolutions de la société touchant à l'organisation des différents temps de la vie, à l'articulation entre activité, formation et loisirs sont sans doute également déterminants pour le devenir à long terme des régimes, de leurs objectifs et de leur mode de fonctionnement. Aussi, le Conseil pose-t-il, dans un cinquième chapitre, quelques jalons pour une réflexion sur l'évolution des temps de la vie qu'il entend approfondir dans la suite de ses travaux.

Enfin, pour clore cette partie, un sixième chapitre fournit quelques éclairages sur la façon dont les instances de l'Union européenne abordent aujourd'hui la question des retraites dans les États membres, présente les évolutions du compromis social fondant les systèmes de retraite dans quelques pays étrangers et analyse la situation de la France dans ce contexte.

Chapitre 1

Les facteurs déterminant l'équilibre des régimes de retraite sont en nombre limité

L'objectif de ce chapitre introductif est d'identifier de façon synthétique les mécanismes déterminant l'équilibre financier d'un système de retraite par répartition et les variables intervenant dans cet équilibre.

L'équilibre d'un régime de retraite par répartition peut s'écrire sous forme d'une équation, c'est-à-dire d'une égalité, qui fait intervenir plusieurs facteurs. Cette égalité est respectée si la masse des cotisations est égale à la masse des pensions, ou, en l'écrivant autrement, si le taux de cotisation moyen est égal au taux de pension moyen multiplié par le ratio de dépendance économique (*cf.* encadré).

Dans une hypothèse d'indexation de l'évolution des pensions liquidées sur celle des revenus d'activité ¹, les seules variables démographiques et économiques ayant une influence sur l'équilibre du régime sont celles qui font varier le ratio de dépendance économique, c'est-à-dire : l'évolution de la structure démographique, des taux d'activité et des taux d'emploi aux différents âges. L'évolution de la productivité du travail et des revenus d'activité professionnelle n'a d'incidence sur le taux de cotisation d'équilibre que pour autant que l'évolution des pensions n'est pas indexée sur l'évolution de ces revenus. Il est vrai cependant qu'un taux de cotisation donné sera d'autant plus facile à supporter pour les actifs que la progression de la croissance des salaires sera forte.

1. Et sans changement des profils de carrière.

Parmi les variables qui déterminent l'égalité, le choix de telle ou telle d'entre elles comme variable de commande relève de choix politiques.

Si l'on se fixe un objectif de taux de cotisation, le terme « taux de pension moyen multiplié par ratio de dépendance économique » doit s'ajuster. À facteurs démographiques donnés, il est nécessaire d'agir sur les taux d'activité (éventuellement à travers la réglementation relative à l'âge de cessation d'activité) ou sur le rapport entre pension moyenne et salaire moyen à travers le mode de calcul et de revalorisation des pensions.

Si l'on se fixe un objectif de taux de pension moyen (rapport entre la pension moyenne des retraités et le revenu moyen d'activité, du moment), on peut agir, à facteurs démographiques donnés, sur le taux de cotisation ou sur les taux d'activité (éventuellement à travers la réglementation relative à l'âge de cessation d'activité).

Il est utile de s'arrêter un instant sur l'effet des règles d'indexation des pensions liquidées sur l'évolution des dépenses de retraites. L'étude des dépenses de retraite révèle un « effet noria ». Schématiquement, « l'effet

L'effet noria désigne le fait que la pension moyenne des retraités augmente, sous l'effet du renouvellement des générations, au même rythme que le revenu d'activité professionnelle moyen

noria » désigne le fait qu'en régime permanent ² et dans un système de retraite dans lequel la pension est calculée en fonction du revenu d'activité professionnelle, quelle que soit la règle retenue pour la revalorisation des pensions liquidées, en fonction des prix, des revenus d'activité ou entre les deux, la pension moyenne des retraités augmente, sous l'effet du renouvellement des générations, au même rythme que le revenu d'activité professionnelle moyen ³. Toute hausse du revenu d'activité

moyen, par exemple à la suite d'une augmentation de la productivité du travail, se traduit donc à terme par une hausse des pensions versées.

En régime de transition, ce qui est le cas actuellement, où l'on passe d'une période au cours de laquelle l'évolution des pensions était indexée sur celle des revenus d'activité à une période au cours de laquelle cette évolution est indexée sur celle des prix, la pension moyenne augmente moins vite que le revenu d'activité professionnelle moyen. Au terme de la période de transition, c'est-à-dire au bout d'une trentaine d'années environ, la pension moyenne sera inférieure en niveau à ce qu'elle aurait été si les pensions étaient restées indexées sur les revenus d'activité. Le taux de remplacement du revenu d'activité par la pension est stabilisé pour les générations qui partent alors à la retraite. Ceci conduit à une réponse de l'effet noria et entraîne une progression de la pension moyenne qui rejoint progressivement celle des revenus d'activité.

2. En régime permanent, les revenus d'activité croissent à un taux constant, la structure par âge de la population est stable et l'espérance de vie est constante.

3. Rapport, *L'avenir de nos retraites*, Commissariat général du plan, 1999, annexe IV.

L'équation d'équilibre d'un régime de retraite *

À tout moment, dans un régime par répartition, on a l'égalité suivante :

$$\text{Cotisations} = \text{Prestations}$$

La masse des cotisations est le produit des taux de cotisation appliqués aux revenus d'activité professionnelle. Par souci de simplification et sans effet sur le résultat, il est possible de raisonner en terme de revenu moyen comme de taux de cotisation moyen. De la même manière, la masse des prestations est le produit de la pension moyenne par le nombre de retraités.

$$\text{Cotisations} = \text{taux de cotisation} \times \text{revenu moyen d'activité} \times \text{nombre de cotisants.}$$

$$\text{Prestations} = \text{pension moyenne} \times \text{nombre de retraités.}$$

On en déduit le taux de cotisation nécessaire à l'équilibre financier du régime.

$$\text{Taux de cotisation} = \frac{\text{Pension moyenne}}{\text{Revenu moyen d'activité}} \times \frac{\text{Nombre de pensionnés}}{\text{Nombre de cotisants}}$$

On appelle taux de pension moyen le ratio pension moyenne/revenu moyen d'activité. Il est la moyenne des taux de pension des différentes générations de retraités constatés au moment où on observe l'équilibre du régime de retraite. Si l'évolution des pensions liquidées n'est pas indexée sur celle des revenus d'activité, le taux de pension moyen est tiré vers le bas par les retraités les plus anciens qui, sous l'effet de la désindexation, ont un ratio pension individuelle/revenu d'activité moyen de l'économie plus bas que les retraités les plus récents, à carrière équivalente. Si l'évolution des pensions liquidées est indexée sur celle des revenus d'activité, ce taux de pension est constant, (égal au taux de remplacement du revenu d'activité par la pension, au moment du départ à la retraite), en supposant l'invariance de la réglementation et des profils de carrière.

On appelle ratio de dépendance économique le rapport nombre de pensionnés/nombre de cotisants. Si on appelle ratio de dépendance démographique le rapport, nombre de personnes en âge d'être à la retraite/nombre de personne d'âge actif, on peut écrire :

$$\text{Ratio de dépendance économique} = \frac{\text{Ratio de dépendance démographique}}{\frac{\text{Part des retraités dans la population en âge d'être à la retraite}}{\text{Taux d'activité des personnes d'âge actif} \times (1 - \text{taux de chômage})}} \times$$

Au total on peut déduire une relation assez simple :

$$\text{Taux de cotisation moyen} = \text{Taux de pension moyen} \times \text{ratio de dépendance économique.}$$

* Cet encadré a été élaboré à partir d'une présentation faite par M^{me} F. Legros, professeur à Paris IX, membre du Conseil d'orientation des retraites.

Cet effet n'est vrai qu'en régime permanent, qui constitue un cadre théorique. Dans la réalité, l'effet noria existe mais son ampleur peut être modifiée à la marge par deux phénomènes démographiques. L'espérance de vie s'accroît pour chaque génération, ce qui alourdit la part des retraités les plus âgés, avec des pensions plus faibles, dans l'ensemble des retraités. En sens inverse, les générations qui vont arriver à la retraite à partir de 2006 seront plus nombreuses que les générations précédentes et le poids des classes d'âge jeunes, qui, notamment pour ce qui concerne les femmes, devraient percevoir des pensions plus élevées que la moyenne, va s'accroître.

La plupart des régimes de retraite en France, notamment le régime général et les régimes complémentaires des salariés du secteur privé, qui indexent l'évolution de leurs paramètres (salaires portés au compte et pensions pour le régime général, salaire de référence et valeur du point pour les régimes complémentaires) sur celle des prix, sont soumis à l'effet noria.

L'ensemble des variables et facteurs pouvant intervenir dans l'équation d'équilibre des régimes de retraite et dans l'effet noria seront étudiés dans les chapitres qui suivent : les variables démographiques, qui influent sur le ratio de dépendance démographique ; les variables liées à l'activité et à l'emploi ; les variables influant sur les revenus d'activité et celles influant sur les pensions versées. Cette étude s'ordonnera en plusieurs temps : après une analyse des facteurs démographiques puis des facteurs économiques seront présentées les projections relatives à l'équilibre financier du système de retraite, et l'évolution des montants moyens de pension associée à ces projections. Un certain nombre de variantes seront présentées permettant de mesurer la sensibilité de cet équilibre à des variations dans les hypothèses démographiques, économiques et institutionnelles retenues.

Chapitre 2

Les évolutions démographiques sont marquées par une rupture au cours des années 2005-2010

Les données démographiques étudiées ici recouvrent trois phénomènes : la natalité, la mortalité et l'immigration. Chacun de ces éléments est bien connu pour le passé ⁴, mais doit faire l'objet pour l'avenir, d'hypothèses qui sont prises en compte dans les projections.

On décrira ici les hypothèses établies par l'INSEE à partir du dernier recensement de la population qui ont été utilisées dans le cadre des travaux du Conseil d'orientation des retraites. On analysera ensuite l'évolution d'ici 2040 du ratio, dit ratio de dépendance démographique, rapportant le nombre de personnes en âge d'être à la retraite au nombre de personnes d'âge actif. On présentera enfin les incertitudes pesant sur les hypothèses retenues en matière de fécondité, de mortalité et d'immigration.

4. À la forte nuance près que les connaissances des flux migratoires restent très imprécises.

Les hypothèses d'évolution démographique de l'INSEE

L'INSEE a réalisé en 2001 de nouvelles projections de la population à l'horizon de 2050 ⁵, sur la base des données du dernier recensement effectué en 1999. Ce sont les hypothèses centrales de ces projections qui ont été retenues par le Conseil d'orientation des retraites comme base de ses travaux. Elles ont par ailleurs été complétées par quelques hypothèses alternatives qui ont permis de réaliser des variantes des projections financières présentées plus loin. Reprenant la présentation faite par l'INSEE de ces hypothèses, on peut les caractériser comme suit.

L'indice conjoncturel de fécondité retenu tout au long de la période de projection s'établit à 1,8 enfant par femme, soit le niveau moyen observé depuis un quart de siècle. L'âge moyen à la maternité augmente jusqu'à 30 ans en 2005 puis se stabilise. Cette hypothèse suppose une inflexion à la baisse de la descendance finale des générations 1955 à 1985 ; cette descendance finale sera alors égale à l'indice conjoncturel de fécondité de 1,8 enfant par femme à partir de cette dernière génération. Actuellement, la descendance finale des générations de femmes ayant achevé ou presque leur vie féconde (1945 à 1955) est de l'ordre de 2,1 enfants par femme ⁶.

La baisse des quotients de mortalité (probabilité de décéder) par sexe et âge se poursuit selon le rythme observé au cours des trente dernières années. Elle intègre notamment la poursuite de la baisse de la mortalité aux âges élevés. En 2040, la vie moyenne ou l'espérance de vie à la naissance qui en découle est de 82,7 ans pour les hommes et de 89,7 ans pour les femmes. Elle progresse en moyenne au long de la période de projection de 2,2 mois par an. L'espérance de vie à 60 ans passe quant à elle de 20,2 ans en 2000 à 25,9 ans en 2040 pour les hommes et de 25,6 à 31 ans pour les femmes soit un gain moyen au long de la période de projection de 1,7 mois par an, ou 1 an et demi par décennie environ.

S'agissant enfin du solde migratoire, l'hypothèse retenue est celle d'un solde positif de + 50 000 personnes par an, soit le niveau moyen observé au cours des dernières années ; il est également réparti entre hommes et femmes et la structure par âge correspond à la moyenne observée au cours de la période 1990-1999.

5. « Projections de population à l'horizon 2050 », *INSEE Première* n° 762 – mars 2001.

6. L'indice conjoncturel de fécondité retrace la fécondité du moment en sommant les taux de fécondité par âge observés durant l'année étudiée. La descendance finale retrace le nombre moyen d'enfants par femme pour une génération donnée. En cas de recul continu de l'âge moyen à la maternité pendant une période donnée, l'indice conjoncturel de fécondité peut être inférieur à la descendance finale.

Au total, si les tendances démographiques de la période récente se maintenaient, la population de la France métropolitaine augmenterait jusqu'en 2040 pour atteindre, à cette date, un maximum de 64,5 millions de personnes. Selon cette projection, en 2040, 21,6 millions d'habitants, soit environ une personne sur trois, auraient plus de 60 ans, qui sont à comparer à 12,1 millions, soit une personne sur cinq en 2000. Ainsi la modification de la répartition par âges de la population conduirait sur la période 2000-2040 à une augmentation très sensible du rapport entre le nombre de personnes de plus de 60 ans et celui des personnes de 20 à 60 ans.

En 2040, une personne sur trois, contre une sur cinq aujourd'hui, aurait plus de 60 ans

Le ratio de dépendance démographique

Le ratio de dépendance démographique qui mesure le rapport entre le nombre de personnes en âge d'être à la retraite et le nombre de personnes d'âge actif peut faire l'objet de différentes conventions de calcul. Il se dégrade d'ici 2040 sous l'effet de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du *baby boom* et de l'allongement de la vie.

Les conventions de calcul du ratio de dépendance démographique

Il est d'usage pour analyser la situation des régimes de retraite d'examiner des ratios de dépendance démographique ⁷ rapportant le nombre de personnes en âge d'être à la retraite au nombre de personnes en âge de travailler. Il y a cependant une part de convention forte dans le calcul de tels ratios. Ils sont en effet généralement construits avec des bornes d'âge fixées *a priori* alors même que les âges d'entrée dans la vie active et de sortie d'activité varient au cours du temps, reflétant l'état de législations et de pratiques qui évoluent sensiblement avec l'état de l'économie et de la société.

Il peut être intéressant de compléter l'analyse du ratio de dépendance retenant des bornes d'âge normatives, par des ratios de dépendance retenant les âges réels de début et de fin d'activité.

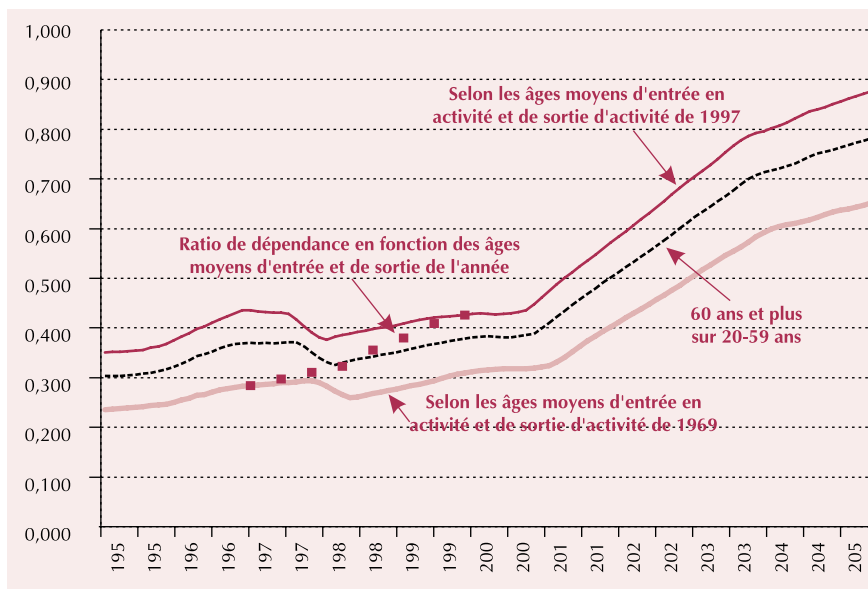
Pour ce faire, on présente ici des ratios de dépendance rapportant le nombre de personnes en âge d'être à la retraite au nombre de personnes en âge de travailler, calculés selon trois conventions :

7. Les ratios, rapportant le nombre total de personnes d'âge inactif (enfants et personnes de plus de 60 ou 65 ans) au nombre de personnes d'âge actif, sont également intéressants. Sur ce point, on se reportera à l'annexe 7 du rapport. La question de redéploiements éventuels de la fonction famille à la fonction retraite, que suggère l'étude de tels ratios, est traitée dans la troisième partie du rapport.

- la première convention consiste, comme cela est usuellement fait, à rapporter le nombre de personnes âgées de 60 ans et plus au nombre de personnes de 20 à 59 ans ⁸ ;
- la deuxième convention consiste à retenir comme bornes les âges moyens d'entrée en activité et de sortie d'activité observés en 1969 et rapporte le nombre des plus de 62,4 ans à celui des 18,3 à 62,4 ans ;
- la troisième convention retient comme bornes les âges moyens d'entrée en activité et de sortie d'activité observés en 1997, soient 21,7 et 58,8 ans.

Graphique 4

Ratio de dépendance démographique : nombre de personnes en âge d'être à la retraite / nombre de personnes en âge de travailler



Source : INSEE, calcul COR.

Ce graphique montre que si, pour raisonner sur les ratios de dépendance démographique à utiliser en matière de retraite, on retient des bornes ajustées sur les comportements effectifs d'activité, alors, compte tenu du recul de l'âge d'entrée dans la vie active et du développement des cessations anticipées d'activité, on aboutit à un ratio de dépendance démographique d'un niveau plus élevé que le ratio usuellement mis en avant.

En sens inverse, une modification du fonctionnement du marché du travail aboutissant à une augmentation des taux d'activité aux âges élevés, conduirait à un ratio de dépendance sensiblement plus faible.

8. La plupart des autres pays développés qui ont des âges légaux de la retraite plus élevés qu'en France choisissent plutôt un ratio (65 ans et plus) / (20 à 64 ans).

Les carrés figurant sur le graphique, donnent une représentation du cheminement de 1969 à 1997 résultant des modifications de comportement d'activité.

L'évolution en projection du ratio de dépendance démographique

Dans cette analyse qui considère uniquement les effectifs des classes d'âge et les comportements à l'entrée et à la sortie de l'activité, l'évolution des comportements d'activité féminins n'est pas prise en compte. On pourrait à cet égard tenir des raisonnements analogues à ceux qui viennent d'être présentés en ce qui concerne l'activité en début et en fin de vie professionnelle : l'augmentation forte de l'activité féminine réduit en effet, lorsqu'elle se produit, le rapport entre nombre de retraités et nombre de personnes actives. Cette analyse ne tient pas compte non plus de la proportion de personnes âgées qui n'ont pas de pensions de retraite (conjointes le plus souvent), proportion qui évolue aussi dans le temps.

Évolution en projection des ratios de dépendance démographique suivant diverses conventions

	2000	2005	2035	2040	de 2000 à 2040
60 ans et + / 20-59 ans	0,383	0,386	0,713	0,730	+ 0,347
62,4 ans et + / 18,3-62,4 ans *	0,315	0,318	0,583	0,611	+ 0,296
58,8 ans et + / 21,7-58,8 ans **	0,428	0,436	0,792	0,821	+ 0,393

* Bornes calées sur les comportements d'activité de 1969.

** Bornes calées sur les comportements d'activité de 1997.

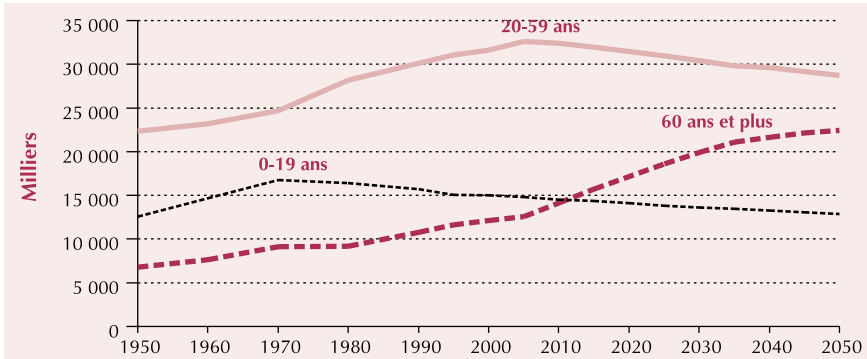
Source : INSEE, calcul COR.

L'alourdissement du ratio de dépendance démographique, prévu pour l'avenir, quelle que soit la convention de calcul retenue, s'accompagne d'une rupture importante par rapport au passé. Alors que jusqu'à présent le nombre de personnes en âge d'être en activité et le nombre de personnes en âge d'être à la retraite croissaient tous deux, les évolutions seront, à compter de 2005-2010, de sens inverse. À partir de ce moment, la tranche d'âge 20-59 ans verra ses effectifs diminuer. En effet, les départs à la retraite des générations du *baby boom* ne seront pas compensés par les entrées dans la vie active des nouvelles générations moins nombreuses du fait de la baisse des naissances constatée à partir du milieu des années 70. En même temps, l'arrivée à 60 ans des générations du *baby boom* accélérera la croissance du nombre de personnes en âge d'être à la retraite. Par ailleurs, la baisse continue de la mortalité n'aura plus qu'une incidence limitée sur le nombre de personnes de 20 à 59 ans, car les taux de mortalité avant 59 ans sont déjà faibles, tandis que les plus de 60 ans devraient bénéficier largement des progrès de l'espérance de vie prévus pour l'avenir.

*La dégradation
du ratio de dépendance
démographique*

Le graphique qui suit illustre ce constat.

Graphique 5
Population par tranche d'âge



Source : INSEE, calcul COR.

Deux phénomènes expliquent l'évolution du ratio de dépendance démographique

Il est intéressant de distinguer dans la dégradation du ratio de dépendance démographique la part qui revient à l'augmentation de l'espérance de vie aux âges élevés et celle qui revient au baby boom, phénomènes de nature et de portée (dans le temps notamment) extrêmement différentes.

- **Allongement de la vie**

Espérance de vie à 60 ans : évolution et gain en années par période décennale

Date	Espérance de vie à 60 ans		Période	Gain par période de 10 ans	
	Hommes	Femmes		Hommes	Femmes
1950	15,4	18,4			
1960	15,7	19,5	1950-1960	0,4	1,2
1970	16,2	20,8	1960-1970	0,5	1,3
1980	17,3	22,4	1970-1980	1,1	1,5
1990	19,0 *	24,2	1980-1990	1,7 **	1,8
2000	20,2	25,6	1990-2000	1,2	1,4
2010	21,7	27,1	2000-2010	1,5	1,5
2020	23,2	28,5	2010-2020	1,5	1,4
2030	24,6	29,8	2020-2030	1,4	1,3
2040	25,9	31,0	2030-2040	1,3	1,2

Lecture : en 1990 les hommes avaient une espérance de vie à 60 ans de dix-neuf années (valeur marquée *), soit un accroissement de 1,7 ans (valeur marquée **) au cours de la décennie 1980-1990.

Source : INSEE, calcul COR.

L'espérance de vie à 60 ans devrait ainsi continuer à augmenter d'environ un an et demi par décennie.

L'espérance de vie à 60 ans pourrait augmenter d'un an et demi tous les dix ans

• **Baby boom**

L'arrivée à l'âge adulte des générations du *baby boom*, succédant aux classes creuses de la première guerre mondiale, a favorisé l'équilibre des régimes de retraite. Le passage à la retraite de ces générations met fin à cette situation favorable et provoque un effet de marche d'escalier qui ne joue qu'une fois, mais de façon non réversible. Le *baby boom* ayant duré une trentaine d'années, cet effet est complet entre 2030 et 2040 et à partir de ce moment, toutes choses égales d'ailleurs (notamment en termes de fécondité), seul joue l'allongement de l'espérance de vie.

Le nombre des personnes atteignant 60 ans chaque année passera d'à peine 600 000 personnes avant 2006 à plus de 800 00 ensuite

• **Effets respectifs de l'allongement de la vie et du baby boom sur le ratio de dépendance démographique**

L'augmentation de l'espérance de vie après 60 ans, résultant de la baisse de la mortalité, contribue largement à la dégradation du ratio de dépendance démographique. Pour mesurer l'importance relative des effets dus à l'allongement de l'espérance de vie et au *baby boom*, on élabore une hypothèse théorique où, à l'avenir, l'espérance de vie n'augmenterait plus, la mortalité restant figée à son niveau actuel. La hausse du ratio de dépendance démographique serait alors réduite d'un peu moins de la moitié à l'horizon 2040. Un peu plus de la moitié de la croissance du ratio de dépendance⁹ provient donc de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du *baby boom*.

L'allongement de l'espérance de vie accentue l'impact de l'arrivée à la retraite de la génération du baby boom sur le ratio de dépendance démographique

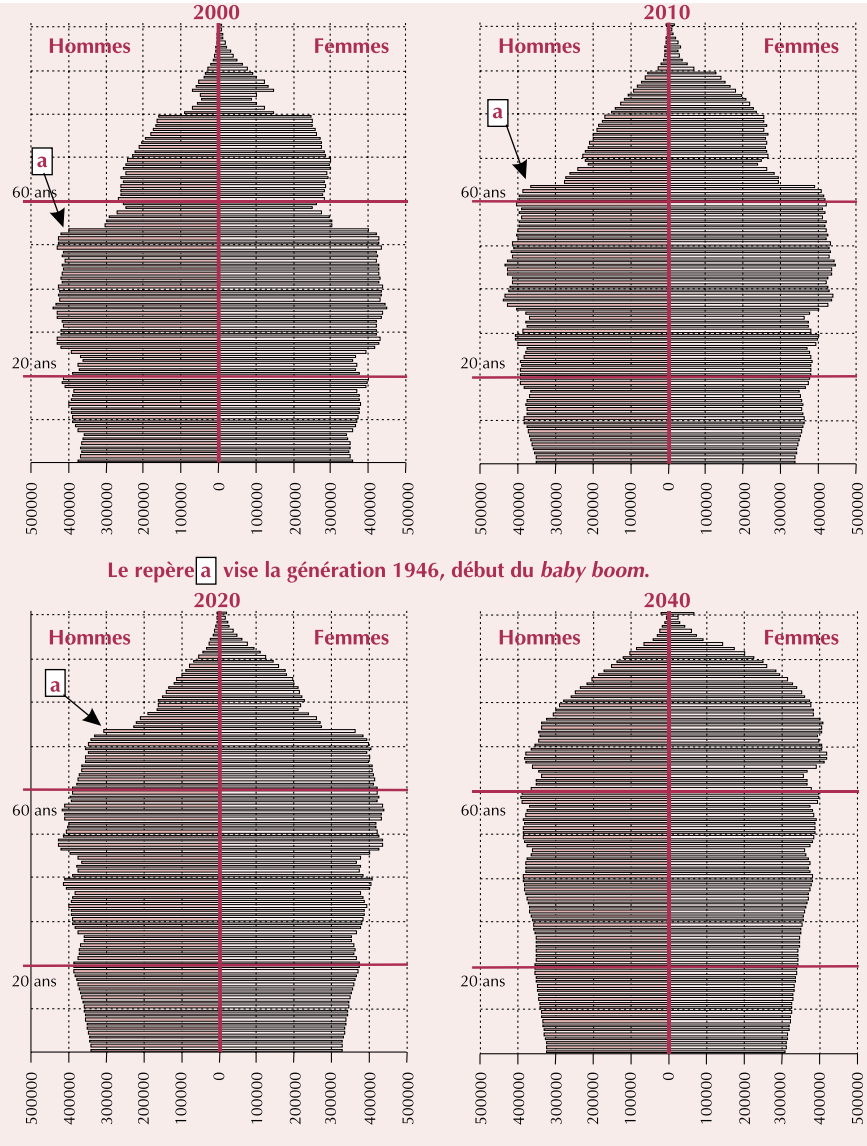
Évolution du ratio de dépendance démographique : analyse des facteurs d'évolution

	2000	2010	2020	2040	de 2000 à 2040
60 ans et plus/20-59 ans à taux de mortalité projetés	0,38	0,43	0,54	0,73	+ 0,35
60 ans et plus/20-59 ans avec maintien des taux de mortalité de 2000	0,38	0,43	0,51	0,61	+ 0,23

Source : INSEE, calcul COR.

9. Les parts relatives dues à l'accroissement de l'espérance de vie et au *baby boom* sont bien évidemment dépendantes du point de départ de la projection. Le choix d'un point de départ situé avant 2000 aurait conduit à attribuer à la part relative de l'espérance de vie, les gains d'espérance de vie réalisés au cours de la période passée. Le poids relatif du facteur espérance de vie aurait alors été plus important.

Graphique 6
Pyramide des âges de la population française en 2000, 2010, 2020 et 2040



Des éléments d'incertitude

Les hypothèses retenues concernant les différentes variables démographiques sont entachées d'incertitudes qui peuvent être importantes, mais qu'il n'est pas possible de lever en l'état actuel des connaissances. Il est cependant nécessaire de les identifier et, lorsque c'est faisable, d'en estimer l'ampleur, afin de pouvoir mesurer la sensibilité des résultats des projections réalisées par le Conseil d'orientation des retraites à des variations de ces hypothèses. Tel est l'objet de certaines des variantes qui ont été réalisées.

La fécondité

Dans ses projections, l'INSEE a encadré l'hypothèse de 1,8 enfant par femme par deux hypothèses alternatives. L'hypothèse basse retient un niveau de 1,5 enfant par femme, niveau observé aujourd'hui pour l'ensemble de l'Union européenne et au Japon. L'hypothèse de fécondité haute, quant à elle, retient un niveau de 2,1 enfants par femme qui assure dans une perspective de long terme, le renouvellement des générations. L'INSEE observe que parmi les générations les plus récentes dont la descendance est quasiment constituée, aucune n'est descendue en dessous de deux enfants en moyenne. Un changement dans cette hypothèse n'est toutefois susceptible d'avoir une incidence sur les résultats des projections qu'à partir de 2020, date à laquelle elle se répercute dans les effectifs de la population d'âge actif. Le passage du taux de 1,8 à un taux de 2,1¹⁰ ramènerait en 2040 le ratio 60 ans et plus/20 à 59 ans, de 0,73 à 0,70, réduisant la croissance de ce ratio d'un dixième entre 2000 et 2040.

La mortalité

Des incertitudes, plus importantes qu'on ne le croit souvent, pèsent sur l'évolution de la mortalité. On a ainsi par le passé souvent sous-estimé la baisse de la mortalité et la hausse des gains d'espérance de vie dont on anticipait une progressive stabilisation. L'accord est aujourd'hui très large parmi les experts pour estimer que l'augmentation de l'espérance de vie va se poursuivre à un niveau élevé. Toutefois, certains éléments font défaut pour éclairer l'avenir : incidence du rapprochement des comportements féminins et masculins en matière de consommation de tabac et d'alcool et ou montée de la précarité, ou, en sens inverse, des progrès de la médecine et de la prise en charge des personnes âgées. Autant de questions qui n'ont pas aujourd'hui de réponse assurée. Le Conseil d'orientation des retraites estime nécessaire d'approfondir ses connaissances et sa réflexion sur le sujet. Il y consacrera une ou plusieurs séances dans l'année 2002.

10. L'indice conjoncturel de fécondité atteindrait ce niveau de 2,1 en 2015 puis resterait stable.

Les hypothèses alternatives étudiées par l'INSEE dans le cadre de ses projections démographiques ont été, à ce stade, retenues à titre illustratif. Deux hypothèses encadrent ainsi l'hypothèse retenue dans la projection centrale. Dans une hypothèse de mortalité haute, le rythme de la diminution observée au cours des trente dernières années se ralentit à l'avenir. Dans une hypothèse de mortalité basse, le rythme de baisse constaté au cours des dernières années pour la tranche d'âge 65-74 ans est poursuivi et étendu aux plus de 75 ans.

Les hypothèses alternatives se situent dans une fourchette relativement étroite. Cependant les variations étudiées ont une incidence sensible sur l'ampleur des gains d'espérance de vie entre 2000 et 2040. Ainsi, alors que, dans la projection centrale, les gains d'espérance de vie à 60 ans des hommes devraient s'établir entre 2000 et 2040 à 5,7 ans, dans l'hypothèse de mortalité haute, ces gains ne seraient plus que de 4,8 ans et ils seraient dans l'hypothèse de mortalité basse de 7,1 ans. Les écarts sont d'une amplitude analogue pour les femmes.

L'incidence des variations des hypothèses de mortalité sur le ratio de dépendance démographique est cependant atténuée par l'effet progressif de telles variations sur les générations successives. L'impact est en conséquence extrêmement limité en 2020. À l'horizon de 2040, l'hypothèse de mortalité haute ramènerait le ratio démographique, 60 ans et plus/20-59 ans, de 0,73 à 0,706, réduisant la croissance de ce ratio de 7 % environ. L'hypothèse de mortalité basse a un effet inverse et d'une amplitude analogue.

Le solde migratoire

De fortes incertitudes pèsent sur les flux migratoires, dont l'ampleur est, même pour le passé, difficile à cerner. Le solde migratoire s'est établi depuis la dernière guerre à un niveau inférieur à 80 000 personnes par an en moyenne. Hormis les rapatriés de 1962, le solde migratoire n'a approché ou dépassé 150 000 personnes par an sur des périodes quinquennales que deux fois depuis la guerre (en 1956-1960 et 1966-1970). De 1946 à 1995 le solde cumulé a été de 3,5 millions de personnes auxquelles se sont ajoutés 1,5 million de rapatriés.

Ceci étant, la situation de la France dans les quarante prochaines années change sensiblement. La baisse de la fécondité pèse sur la population active potentielle. Les femmes qui constituaient une sorte de réserve de main-d'œuvre ont dès maintenant des taux d'activité très élevés. Dans ces conditions, les marges existant pour accroître la population active résident notamment dans l'immigration, dans une proportion qui mérite d'être discutée. Sur ce point, les éléments manquent toutefois au Conseil d'orientation des retraites pour déterminer des hypothèses alternatives. Celles-ci renvoient en effet à des choix politiques qui ne sauraient avoir pour argument essentiel les besoins de rééquilibrage des régimes de

retraite. Ces choix ne pourront être réalisés indépendamment de considérations plus larges parmi lesquelles figureront notamment l’offre potentielle de migrants venant de pays étrangers et donc la situation de ces pays, ainsi que la capacité d’intégration de notre pays.

Une hypothèse alternative de solde migratoire de +100 000 personnes par an a, en conséquence, été retenue à titre illustratif en variante ¹¹. Cette nouvelle hypothèse conduit à une diminution du ratio de dépendance démographique qui passe de 0,73 à 0,71 en 2040, réduisant la croissance de ce ratio de 5 à 6 % environ entre 2000 et 2040 par rapport à l’hypothèse centrale. À plus longue échéance cependant, cet effet à la baisse est en partie compensé par le vieillissement des populations migrantes.

Au total, l’impact sur le ratio de dépendance démographique de variations des hypothèses de fécondité, de mortalité et d’immigration, correspondant aux incertitudes sur ces variables, demeure à l’horizon considéré d’une portée limitée.

Les variations futures des taux de fécondité et de mortalité n’ont d’influence sensible qu’à long terme. Des marges résultant de l’immigration peuvent exister à moyen terme mais renvoient à des débats plus vastes

Effet sur le ratio de dépendance démographique de variantes sur la mortalité, la fécondité et le solde migratoire

Ratio de dépendance démographique 60 ans et plus sur 20-59 ans	2000	2040	Évolution 2000-2040	Écart par rapport au scénario de référence
Scénario de référence *	0,383	0,730	+ 0,353	Référence
Mortalité haute	0,383	0,706	+ 0,323	– 0,024
Fécondité haute : + 2,1 enfants par femme	0,383	0,699	+ 0,316	– 0,031
Solde migratoire + 100 000 par an	0,383	0,712	+ 0,329	– 0,018

* Mortalité dite tendancielle, taux de fécondité de 1,8 enfant par femme et solde migratoire de + 50 000 personnes par an.

Source : maquette DREES, 2001.

11. Dans cette variante, le niveau de + 50 000 par an du solde migratoire est atteint dès 2005. La structure de ce solde est équilibrée par sexe et la structure par âge correspond aux entrées observées sur la période 1990-1999 ; dans ce flux supplémentaire, les enfants entraînent une augmentation de la population active essentiellement au delà de 2020 mais n’interviennent pas sur le nombre de retraités sur la période de projection.

Chapitre 3

Le scénario économique retenu pour référence prévoit le retour au plein emploi en 2010

Le Conseil d'orientation des retraites a demandé à la Direction de la prévision du ministère de l'Économie, des Finances, et de l'Industrie et à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) de proposer des scénarios macro-économiques décrivant l'évolution de l'économie française pour la période allant de 2000 à 2040. Les scénarios fournis sont proches et il est possible d'en tirer un scénario de référence et des variantes associées.

Ces variantes ont porté sur l'évolution de la productivité et du partage de la valeur ajoutée, d'une part, et sur l'évolution du nombre d'actifs occupés, d'autre part.

Présentation générale du scénario économique de référence

Dans le scénario de référence, l'économie française reviendrait au plein emploi d'ici 2010, avec un taux de chômage de 4,5 %, puis connaîtrait une croissance conforme à la « croissance potentielle de long terme » calculée comme le produit de la croissance tendancielle de la population active et de celle de la productivité du travail. Les projections de population active reprennent, en les actualisant de façon provisoire, les projections réalisées par l'INSEE en 1996 à partir du recensement de 1990. Les nouvelles

projections de l'INSEE fondées sur le recensement de 1999, disponibles seulement à la fin de l'année 2001, n'ont pu être utilisées à ce stade. Il ne sera possible d'en tenir compte que dans le prochain exercice de projection relatif aux régimes de retraite.

Ce scénario appelle plusieurs remarques.

Tout d'abord, ce scénario de référence ne saurait être considéré comme une prévision des évolutions économiques telles qu'elles sont susceptibles de se produire d'ici 2040. On sait que ces évolutions seront marquées par des cycles et des accidents qu'il n'est pas possible aujourd'hui de se hasarder à prévoir. C'est par convention que l'on enchaîne deux exercices : un exercice de moyen terme décrivant entre 2000 et 2010 un cheminement correspondant au retour au plein emploi et un exercice de long terme décrivant entre 2010 et 2040 une phase de croissance déterminée par l'évolution des facteurs d'offre.

Par ailleurs, **au moins pour le début de période, ce scénario n'a aucune des caractéristiques d'un scénario « central »**, intermédiaire entre un scénario « haut » favorable à l'équilibre des régimes de retraites et un scénario « bas » défavorable. C'est un scénario volontariste fondé sur l'hypothèse d'une prolongation du processus vertueux qu'a connu l'économie française entre 1997 et 2001 et qui lui permettrait d'atteindre le plein emploi en 2010. Il suppose la poursuite de la remontée des taux d'investissement, la capacité à continuer à mobiliser une main-d'œuvre supplémentaire sans tensions excessives sur le marché du travail et un bon positionnement de la France en termes de compétitivité. Il suppose également la réunion de

Le scénario de référence est un scénario volontariste et suppose un retour au plein emploi à partir de 2010 avec un taux de chômage de 4,5 %

conditions favorables du point de vue de l'environnement international : stabilité du prix du pétrole et de l'euro, neutralité de l'évolution des taux d'intérêt et croissance mondiale soutenue. La dégradation de l'environnement économique international qui pèse sur l'économie française en cette fin d'année 2001 ne remet pas en cause le choix de ce scénario de référence, dont le noyau essentiel

se trouve dans la capacité que pourra avoir l'économie française à revenir au plein-emploi d'ici 2010. Cette capacité, qui peut être retardée par de mauvaises conditions économiques de court terme, reste à construire sur le moyen terme et rien n'indique que cela soit subitement devenu impossible.

Naturellement, ce scénario de référence n'est pas le seul examiné et des variantes ont été faites sur plusieurs points. Deux points, essentiels du point de vue de la perspective d'équilibre des régimes de retraite, méritent, en effet, d'être examinés avec un soin particulier : l'évolution des revenus d'activité, avec la productivité et le partage de la valeur ajoutée entre revenus du travail et revenus du capital, et l'emploi, avec l'évolution de la population active et du chômage. Après un exposé des hypothèses retenues dans le scénario de référence, ces deux points donneront lieu à des analyses de sensibilité au moyen des variantes examinées dans le chapitre suivant.

Caractéristiques du scénario macroéconomique de référence

En % annuel

Évolutions annuelles moyennes	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2020	2021-2025	2026-2030	2031-2035	2036-2040
Population active	0,9	0,5	- 0,1	- 0,2	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,1
Variation du chômage *	- 0,3	- 0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Emploi	1,2	1,0	- 0,1	- 0,2	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,1
Productivité du travail	1,8	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Stock de capital	3,3	2,6	1,5	1,4	1,3	1,3	1,3	1,5
Croissance	3,0	2,6	1,5	1,4	1,3	1,3	1,3	1,5
Salaires (en pouvoir d'achat)	1,8	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Masse salariale (en pouvoir d'achat)	3,0	2,6	1,5	1,4	1,3	1,3	1,3	1,5

* Le taux de chômage passe à 7,0 % en 2005, 4,5 % en 2010 puis reste stabilisé à ce niveau.
Source : COR, premier rapport 2001, d'après données DP et OFCE 2001.

La productivité et le partage de la valeur ajoutée

La croissance de la productivité du travail

Dans le scénario de référence, l'augmentation annuelle de la productivité sur quarante ans est de 1,6 %. Plus précisément, l'hypothèse de croissance annuelle de la productivité du travail par tête retenue est de 1,8 % en début de période, puis de 1,6 % à partir de 2005.

L'hypothèse de croissance de la productivité du travail par tête est de 1,6 % par an

Après une période, longue, au cours de laquelle le taux de croissance de la productivité du travail a été supérieur à 2 %, la France a connu dans les années 1990 un fort fléchissement de la productivité du travail.

Évolution de la productivité du travail

En % annuel

	1970-1973	1973-1980	1980-1990	1990-1999
Croissance annuelle moyenne de la productivité du travail par tête	3,4	2,3	2,3	1,3

Source : MES-DARES, INSEE, calculs Lerais (2001).

La valeur retenue dans le scénario de référence suppose un retour à un niveau légèrement supérieur à la valeur constatée dans la dernière décennie. Encadrant cette valeur, deux variantes de productivité, l'une à + 1 % par an et l'autre à + 2,5 % par an, sont examinées dans le chapitre suivant avec leur incidence sur les dépenses de retraite. Ces variantes permettent

d'apprécier l'influence de la productivité du travail sur la dynamique financière des régimes de retraites et mettent en évidence la question des choix à faire quant au partage de la richesse produite entre actifs et retraités et notamment la façon dont les gains de productivité sont répercutés, par les règles d'indexation, sur le montant des pensions.

Au-delà de cette analyse déjà conduite dans de précédents travaux, une réflexion au moins qualitative serait utile sur la façon dont s'articulent les hypothèses de croissance de la productivité du travail et les choix relatifs aux conditions et à l'organisation de l'activité économique dans le cadre d'un développement durable.

Les hypothèses retenues en matière de productivité renvoient en effet à des questions telles que l'investissement, la formation de la main-d'œuvre, les politiques économiques à court et moyen terme et le progrès technique. Sur ce dernier point, des gains de productivité importants pourraient être envisageables dans l'avenir, notamment grâce à la diffusion de technologies informatiques toujours plus puissantes. Une amélioration de la qualité des emplois, rendue possible par l'élévation du niveau de formation de la population active, pourrait également avoir des conséquences positives sur la productivité.

Ces hypothèses posent également la question de la répartition de l'activité entre secteurs (industrie, agriculture, services), les gains de productivité potentiels étant différents d'un secteur à l'autre. C'est ainsi que le développement d'emplois de proximité et de services à la personne, qui recèlent des gains de productivité potentiels limités, tout en améliorant la situation de l'emploi, pourrait ralentir la croissance de la productivité du travail en France.

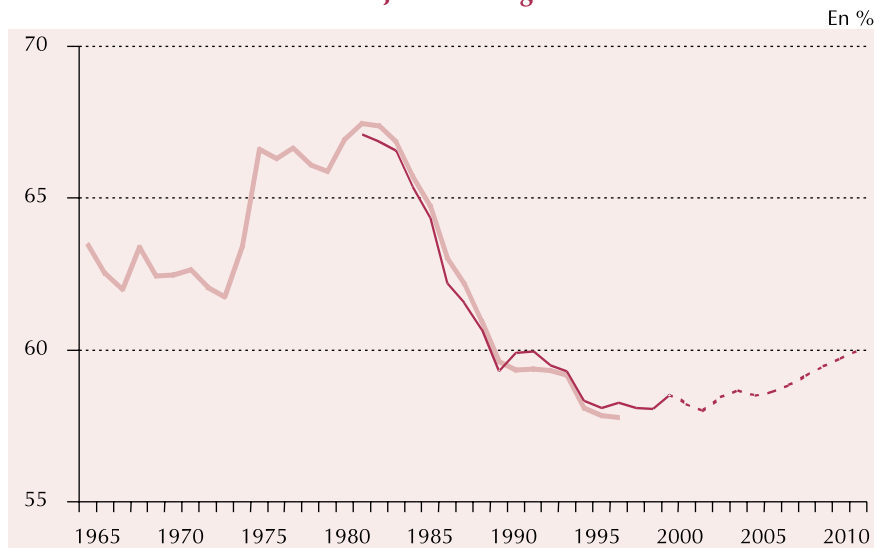
Les hypothèses retenues renvoient en outre sans doute aux choix opérés en matière de conditions d'exercice de l'activité et d'organisation individuelle au long de la vie. Il faut se demander notamment quel lien peut être établi entre les hypothèses de productivité retenues et les formes que pourrait prendre une remontée des taux d'activité des jeunes et des plus âgés. Les résultats sont différents selon qu'il s'agit d'activité à temps plein ou à temps partiel (le temps partiel pouvant par exemple être appelé à se développer par le cumul d'une activité professionnelle et des études ou par des préretraites progressives). En effet, le travail à temps partiel peut avoir des effets positifs sur la croissance de la productivité horaire, mais diminue mécaniquement la productivité par tête.

Le partage de la valeur ajoutée entre revenus du travail et revenus du capital

La part des salaires dans la valeur ajoutée s'est fortement réduite depuis le début des années 80. Elle est inférieure de 10 points à son niveau culminant de 1981 (où elle atteignait 67,5 %), mais, sur longue période, la part moyenne se situe plutôt autour de 62 à 63 %.

Graphique 7

Part des salaires dans la valeur ajoutée corrigée de la non salarisation



Source : OCDE de 1965 à 1995, comptes nationaux base 95 de 1980 à 2000, OFCE de 2001 à 2010.

Dans le scénario de référence, le partage est supposé se modifier un peu en faveur des salaires en début de période puis se stabiliser à long terme, à 60 % pour les revenus du travail et 40 % pour les revenus du capital. Une analyse de l'impact sur les dépenses de retraite de l'augmentation de la part des salaires dans la valeur ajoutée est examinée dans le chapitre suivant.

Après une légère amélioration en début de période, la part des salaires dans la valeur ajoutée s'établit dans le scénario de référence à 60 %

Les évolutions passées du partage de la valeur ajoutée en France sont donc amples. Il paraît difficile d'affirmer qu'il existe un partage optimal de la valeur ajoutée, ou même que le niveau actuel est optimal et qu'il ne devra subir aucune modification. Il n'existe pas par ailleurs de consensus sur les déterminants de ce partage qui sont complexes. Ces déterminants, en effet, sont nombreux et résident aussi bien dans le fonctionnement du marché du travail, dans les possibilités de gains de productivité et de substitution entre travail et capital, que, par exemple, dans le niveau des taux d'intérêt réels. De plus, les déterminants de court terme et de long terme ne sont pas forcément les mêmes. Le scénario de référence a retenu un niveau de partage à peu près stable et le Conseil d'orientation des retraites a choisi de tester des modifications en variantes.

Les variantes ont été construites à l'aide de son modèle de court terme par l'OFCE. Elles sont bâties à partir d'une modification *ex ante* du partage de la valeur ajoutée et de l'examen des canaux par lesquels l'équilibre économique est retrouvé.

Dans toutes les variantes l'horizon retenu est 2010 (cet horizon paraît suffisant pour évaluer les effets sur le financement des retraites d'une telle déformation ; les effets seraient similaires à un horizon plus long). Une augmentation *ex ante* des salaires nets de 2,5 % est introduite dans le modèle, correspondant à une augmentation d'un point de la part des salaires dans la valeur ajoutée. *Ex post*, cependant, la variation du partage de la valeur ajoutée peut être différent suivant les comportements des agents économiques induits par la variante.

Quatre scénarios sont examinés, un « défavorable » à une hausse des salaires et trois « favorables » :

- dans le premier, les entreprises réagissent au surplus de coût salarial par une augmentation de leurs prix de vente, enclenchant une inflation supérieure à celle projetée dans le scénario de référence, et provoquant à terme un ralentissement de la croissance économique et des salaires. La part des salaires dans la valeur ajoutée revient alors à son niveau initial. La situation de l'emploi se dégrade ;
- dans les trois suivants, les entreprises ne répercutent pas le surplus de coût salarial dans les prix, soit qu'elles s'endettent, soit qu'elles diminuent leur investissement tout en augmentant le taux d'utilisation de leurs équipements et donc en préservant l'emploi, soit qu'elles diminuent les dividendes nets versés. L'enchaînement inflationniste défavorable est alors évité et la part des salaires dans la valeur ajoutée est durablement accrue.

Ces variantes construites par l'OFCE à l'aide de son modèle de court terme ont une valeur plus illustrative que démonstrative. L'utilisation d'autres modèles pourrait donner des résultats différents. Il ressort de l'exercice que des variations tendanciellles dans le partage de la valeur ajoutée renvoient à un débat portant autant sur des questions de distribution des revenus que d'organisation et de structure de la production.

Le nombre d'actifs occupés

Le nombre d'actifs occupés influe sur la croissance et l'équilibre des finances publiques et des comptes sociaux. En ce qui concerne les retraites, le nombre d'actifs occupés, et donc le nombre de cotisants, influe directement sur les comptes des régimes.

Les taux d'activité et d'emploi ont une influence forte sur l'équilibre des régimes de retraite

En effet, les comptes des régimes sont, sur courte ou moyenne période, très sensibles à la conjoncture économique et au marché de l'emploi, les recettes des régimes étant croissantes avec le nombre de cotisants, donc l'emploi, et avec les revenus d'activité professionnelle. Cet effet a eu une influence sensible au cours de la période 1997-2001 sur les comptes des régimes qui, en raison de l'amélioration de la conjoncture économique plus rapide que prévu, ont eu un nombre de cotisants supérieur aux prévisions. Ceci concerne principalement le régime général et

les régimes complémentaires. C'est ainsi que le solde des opérations courantes de l'ARRCO, proche de l'équilibre en 1997, devrait être de l'ordre de 18 MdF (2,74 Md €) en 2001 et que celui de l'AGIRC, qui était de - 3,5 MdF (- 0,53 Md €) en 1997, devrait être de 2 MdF (0,30 Md €) en 2001. Les taux d'activité et d'emploi ¹² ont donc une influence forte à court terme et non négligeable à long terme sur l'équilibre des régimes de retraite.

L'augmentation des taux d'emploi est devenue un objectif clair et fort de l'Union européenne, affirmé par les quinze lors du sommet de Lisbonne en 2000. L'objectif affiché est une hausse des taux d'emploi dans chaque pays, pour que le taux d'emploi des 15-64 ans atteigne 70 % en 2010 (ce taux est actuellement de l'ordre de 60 % en France).

Lorsqu'on s'intéresse à l'évolution possible des taux d'emploi dans les prochaines décennies, plusieurs aspects peuvent, dans une certaine mesure, être étudiés séparément car ils font appel à des raisonnements et à des mécanismes différents. Le premier aspect concerne l'évolution du chômage. Les autres concernent les taux d'activité de catégories particulières de la population, dont les évolutions ne sont pas simples à appréhender et pourraient être notables : les jeunes, les femmes et les salariés âgés ¹³.

Dans le scénario économique de référence, la population active occupée augmente entre 2000 et 2010 de 3 170 000 personnes. L'augmentation de l'emploi d'ici 2010 correspond pour 60 % à l'accroissement des effectifs de population active (1 870 000) et pour 40 % environ (1 300 000) à la diminution des effectifs de chômeurs. Ainsi, la discussion sur les caractéristiques d'une situation de plein emploi en 2010 doit porter autant sur les taux d'activité que sur le taux de chômage.

Seront examinées ci-dessous les tendances passées, les marges d'incertitude concernant l'avenir et les options retenues dans le scénario macro-économique du Conseil d'orientation des retraites.

Le chômage

L'évolution du taux de chômage à long terme permet, en cas de baisse sensible, de dégager des marges de manœuvre non négligeables.

Le scénario de référence retenu par le Conseil d'orientation des retraites est un scénario de retour au plein-emploi d'ici 2010. Le taux de chômage de plein-emploi est estimé dans ce scénario à 4,5 %. L'hypothèse retenue de 4,5 % résulte non d'un scénario spontané issu des tendances

12. Le taux d'activité rapporte le nombre d'actifs (actifs occupés plus chômeurs) à la population considérée ; le taux d'emploi rapporte le nombre d'actifs occupés à la population.

13. Le taux d'activité des hommes de 25 à 50 ans n'appelle pas ici de remarque particulière. Il est aujourd'hui très élevé, de l'ordre de 95 % et, même s'il semble décroître très légèrement depuis quelques années, son évolution future ne se situe pas dans les mêmes marges d'incertitude que celle des autres catégories.

économiques et monétaires, mais d'un scénario volontariste s'appuyant sur des politiques publiques économiques et structurelles et des stratégies d'entreprise actives.

Le scénario de référence n'est donc pas un scénario « spontané » hors « mesures » dans le champ de l'emploi. La baisse du chômage dans les années à venir dépendra tout à la fois de notre capacité à maintenir le coût du capital à un taux relativement faible, à mettre en œuvre des réformes structurelles touchant aux règles de fonctionnement de l'ensemble des marchés (marché du travail, bien sûr, mais aussi marché du crédit et marché des produits) et à trouver une bonne articulation entre les réformes structurelles et la politique macroéconomique.

Le scénario de référence renvoie à une stratégie volontariste dans le champ de l'emploi

Un certain nombre de risques, résultant de facteurs internes à l'économie française ou de causes externes, sont susceptibles de se réaliser pendant la première période de la projection et d'entraver le cheminement vers le retour au plein emploi. Aussi, une variante conduisant à un niveau moins favorable en terme de chômage est examinée dans le chapitre suivant pour en mesurer l'impact sur les régimes de retraite. Elle retient un taux de chômage de 7 % en 2010. Par ailleurs une deuxième variante dans laquelle le taux de chômage s'établit à long terme à 3 % a également été réalisée.

L'activité des jeunes

L'évolution du taux d'activité des 15-24 ans a été marquée par un net retournement à la hausse depuis 1997-1998, après une très longue période de baisse. Ce taux est remonté de 28 % à 29,5 % environ. Il n'est pas aisé de faire la part entre un effet conjoncturel lié à la situation économique et un effet de plus long terme qui résulterait d'une rupture dans la préférence toujours plus partagée pour des études longues.

Pour comprendre comment pourrait évoluer le taux d'activité des jeunes, il est utile de distinguer les catégories selon lesquelles se répartit la tranche d'âge des 15-24 ans :

- les inactifs en formation initiale, collégiens, lycéens et étudiants ;
- les inactifs non scolaires, essentiellement des jeunes femmes qui ont terminé leurs études et ne se portent pas sur le marché du travail (par exemple en raison d'une grossesse précoce). Le taux des inactives non scolaires a chuté depuis 25 ans et s'établit aujourd'hui à 4 % de la tranche d'âge ;
- les apprentis : leur taux a presque doublé entre 1993 et 2000 et atteint presque 5 % en 2000. Leur nombre est très influencé par des facteurs institutionnels ;
- les élèves ou étudiants actifs ; leur taux semble légèrement en hausse depuis 1998, ce qui pourrait résulter d'une augmentation du nombre de « petits boulots », à la fois en raison de l'amélioration de la conjoncture

économique, de la baisse des cotisations employeur sur les bas salaires et, peut-être, d'une évolution des mentalités ;
– les actifs occupés.

L'évolution de l'activité des jeunes dans les prochaines décennies pourra donc dépendre des comportements des jeunes et des familles face aux études longues, d'une poursuite de la montée en charge de l'apprentissage, du développement des emplois à temps partiel occupés par des jeunes en marge de leurs études.

Dans le scénario de référence du Conseil d'orientation des retraites, environ 700 000 actifs supplémentaires d'ici 2010 seraient issus de la tranche d'âge des 15-24 ans. Ceci est équivalent à un abaissement moyen d'un an environ de l'âge de sortie des études et de début d'activité et pourrait être atteint par le développement du cumul entre études et activité professionnelle.

Le scénario de référence suppose une augmentation du taux d'activité des jeunes

L'activité des femmes

Depuis 1975, la participation des femmes au marché du travail a fortement augmenté. Le taux d'activité des femmes est aujourd'hui de 78 %, de 7 points inférieur aux 85 % atteints dans les pays nordiques.

Plusieurs éléments rendent délicate l'analyse des évolutions passées et donc la réflexion sur les perspectives futures : le report progressif des âges de la maternité ; la mise en place de l'allocation parentale d'éducation (APE) et son extension récente aux familles de deux enfants ; le retournement du chômage depuis 1997.

La courbe de la participation des femmes au marché du travail selon l'âge s'est rapprochée de celle des hommes. Les écarts sont passés de 30 à 40 points en 1975 à 12 à 18 points aujourd'hui, l'écart le plus important de 18 points étant atteint entre 30 et 35 ans, âge auquel la naissance d'un deuxième enfant permet souvent d'accéder à l'APE. Le taux d'activité des femmes baisse aux âges de la maternité pour remonter ensuite. Le taux d'activité des 25-29 ans est aujourd'hui de 80 %. Le taux d'activité des générations nées au début des années 1950 et qui atteignent 50 ans actuellement frôle ou dépasse 80 % depuis qu'elles ont atteint 40 ans.

Dans le scénario de référence, l'hypothèse faite est celle d'une poursuite de la progression des taux d'activité féminins dans la prolongation des tendances passées. Une projection plus élevée que la prolongation des tendances passées, qui correspondrait à une convergence vers des taux d'activité analogues aux taux suédois, ferait gagner 200 000 actifs. Il reste donc des marges d'augmentation de l'activité féminine mais des interrogations demeurent sur les perspectives d'avenir et les comportements féminins face à la maternité et à la baisse possible du chômage.

Les marges potentielles d'augmentation de l'activité féminine sont faibles

L'activité des plus de 50 ans

Les aspects de la problématique âge et travail ont été abordés et développés dans le chapitre 2 de la première partie. Il y a actuellement un peu plus de 500 000 préretraités et dispensés de recherche d'emploi. Ces personnes en cessation anticipée d'activité représentent environ 2 % de la population active et le nombre de ces personnes a tendance à augmenter. Si l'objectif de diminution des préretraites et du chômage n'était pas atteint dans la décennie à venir, plusieurs hypothèses seraient envisageables concernant son évolution. En effet, sa seule stabilisation à son niveau actuel n'est pas acquise. En 2001, la génération qui atteint 55 ans est la génération 1946, la première du *baby boom*. Dans les 5 ans qui viennent, la population des 55-59 ans va s'accroître de plus de 1 million et atteindre 4 millions. Si l'on poursuit la tendance actuelle en appliquant les taux d'activité d'aujourd'hui aux différentes classes d'âge à venir, le nombre des préretraités et chômeurs dispensés de recherche d'emploi passe de 530 000 en 2000 à 750 000 en 2010.

L'objectif européen de remontée du taux d'emploi des 15-64 ans à 70 % en moyenne pour l'ensemble de l'Europe intègre en priorité une forte hausse du taux d'emploi des plus de 55 ans. Les chefs d'État et de gouvernement des Quinze ont défini en mars 2001 au Conseil européen de Stockholm un objectif de taux d'emploi de 50 % des 55-64 ans à l'horizon 2010, ce taux étant actuellement de 34 % en France. Cet objectif est conforté au niveau français par les discussions qui se sont engagées à la mi-2001 entre le gouvernement et les partenaires sociaux et dont un volet est consacré à l'emploi des travailleurs âgés. Il existe aujourd'hui un large consensus, confirmé par plusieurs rapports, autour de l'opinion selon laquelle il serait nécessaire de remonter le taux d'activité des 55-59 ans.

Cependant, ce consensus n'implique pas que le taux d'activité des salariés âgés va remonter mécaniquement. L'histoire des vingt-cinq dernières années montre que la fermeture ou la restriction d'un dispositif institutionnel se traduit par des transferts vers d'autres dispositifs de cessation anticipée. En surplomb des dispositifs institutionnels, des aspects primordiaux de la vie économique et sociale entrent en jeu, notamment les conditions de travail des salariés âgés et la gestion des ressources humaines dans les entreprises. Si une réflexion approfondie sur ces aspects n'avait pas lieu, ou si la mise en application de ces réflexions ne devait pas être portée par une volonté forte de l'ensemble des partenaires, État et partenaires sociaux, et par les salariés concernés eux-mêmes, la remontée des taux d'activité des plus âgés pourrait n'avoir pas lieu. L'insistance sur ce point ne signifie pas que tous les mécanismes de préretraites doivent être supprimés car ils peuvent être, notamment en cas de restructuration lourde, un palliatif nécessaire. Elle signifie que la diminution du nombre des départs avant l'âge de la retraite prise en compte dans le scénario de référence ne se produira que si certaines conditions sont réunies.

Le scénario de référence du Conseil d'orientation des retraites fait, en effet, l'hypothèse d'une résorption dans une proportion significative des préretraites et du chômage avec dispense de recherche d'emploi ¹⁴. La projection estime à 1 490 000 l'accroissement entre 2000 et 2010 du nombre de personnes de 55 à 64 ans actives au sens du BIT, soit + 73 %. Dans cet accroissement, + 45 % s'expliquent par les effets de la démographie (croissance des effectifs de 55 à 64 ans lié au *baby boom*). Le reste, soit 420 000 actifs supplémentaires, correspond pour l'essentiel à une résorption partielle des préretraites et du chômage dispensé de recherche d'emploi et correspond à un recul moyen de l'âge de cessation d'activité d'un peu plus de six mois. La projection intègre une rupture forte que seule une action volontariste dans le champ de l'emploi est susceptible de produire.

Le scénario de référence fait l'hypothèse d'une résorption partielle des préretraites et du chômage dispensé de recherche d'emploi d'ici 2010

La projection de la population active associée au scénario de référence estime à + 1 850 000 le nombre d'actifs supplémentaires d'ici 2010. Une décomposition par tranche d'âge associée à cette projection est présentée dans le tableau suivant :

Projection de la population active

Âges	Taux d'activité *		Nombre de points d'accroissement	Effectifs en milliers		Accroissement des effectifs
	2000	2010		2000	2010	
15-24 ans	29,5 %	38,0 %	8,5 %	2 290	2 980	690
25-54 ans	86,2 %	87,8 %	1,6 %	22 000	21 700	- 300
55-64 ans	37,2 %	44,3 %	7,1 %	2 050	3 540	1 490
15-64 ans	67,9 %	69,6 %	1,7 %	26 340	28 220	1 880
65 ans et plus	1,3 %	1,0 %	- 0,3 %	130	110	- 20
Total				26 470	28 330	1 860

* au sens du Bureau international du travail.
Source : DP pour COR, premier rapport 2001.

Sous ces hypothèses d'évolution de l'emploi et de l'activité, la population active serait légèrement supérieure en 2010 à son niveau de 2005 mais le retournement de tendance interviendrait entre 2005 et 2010 et la population active commencerait alors à décliner.

14. Cette hypothèse était également faite dans le scénario à 6 % de taux de chômage du rapport de la Commission de concertation sur les retraites, même si la mention n'en était pas explicitement faite.

Chapitre 4

Un besoin de financement du système de retraite qui s'établirait à 4 points de PIB en 2040, à réglementation inchangée

Le Conseil d'orientation des retraites s'est doté d'outils de projection et de suivi permanent. Les méthodes utilisées devront sans doute être perfectionnées dans la durée, des incertitudes techniques pouvant demeurer sur certains points. Il faut souligner que les exercices dont les résultats sont présentés dans ce chapitre seront renouvelés à intervalles réguliers et permettront une analyse fine, dans le temps, des évolutions, de leurs origines et de leurs conséquences.

Après une présentation des méthodes retenues et des résultats, des projections de la situation financière du système de retraite associées au scénario économique de référence, sont ensuite retracées les évolutions du taux de remplacement des revenus d'activité par les pensions dans les principaux régimes, associés à ces projections.

Enfin, une dernière partie présente l'incidence sur les résultats financiers et sur le niveau relatif des pensions par rapport aux revenus d'activité, de variantes des différentes hypothèses démographiques et économiques.

La méthode retenue pour les projections financières

Les projections financières résultent de deux exercices : les projections réalisées par les régimes de retraite et un exercice global permettant de simuler des variantes

Les projections financières du Conseil d'orientation des retraites intègrent deux exercices distincts. L'un est un exercice analytique. Il a consisté à demander aux principaux régimes des projections de dépenses et de recettes à l'horizon 2040 correspondant aux hypothèses retenues par le Conseil d'orientation des retraites puis à agréger et consolider ces résultats. L'autre est un exercice synthétique, consistant à considérer l'économie française comme un tout, avec d'un côté des actifs et la masse de leurs revenus professionnels, de l'autre des retraités et les pensions versées. Le premier exercice permet d'établir le compte de référence du système de retraite pour la période 2000-2040, de chiffrer les besoins de financement et d'évaluer précisément l'incidence de la modification de la réglementation relative au calcul et à la revalorisation des pensions. Le second permet d'analyser de façon plus globale l'incidence de variantes démographiques et économiques.

À partir des données fournies par le scénario macroéconomique de référence, les projections d'évolution annuelle de la population active occupée et de la masse des revenus d'activité (ceux-ci étant supposés croître comme la productivité du travail) sur la période 2000-2040 ont été remises aux principaux régimes de retraite. Les régimes ont alors procédé aux projections de recettes, de dépenses, de solde technique et de pension moyenne, avec, en hypothèse centrale, une indexation des pensions sur les prix (ou sur les prix plus la répercussion des mesures catégorielles¹⁵ pour les fonctionnaires). Pour les régimes de taille plus modeste qui, par manque de temps, n'ont pas été associés à cet exercice, les projections précédentes réalisées pour la Commission de concertation sur les retraites en 1998-1999 ont été reprises et actualisées. Pour ces régimes, de nouveaux exercices de projection seront réalisés dans le cadre de travaux ultérieurs du Conseil d'orientation des retraites.

Par ailleurs, pour simuler l'évolution à long terme du système de retraite français pris dans son ensemble, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité a réalisé une maquette globale, permettant d'évaluer les effets des différentes hypothèses démographiques et économiques ainsi que les conséquences de la variation de l'âge moyen de départ à la retraite et du niveau des retraites moyennes. Cette maquette n'est pas l'agrégation des projections de tous

15. L'article L. 16 du Code des pensions civiles et militaires prévoit qu'en cas de réforme statutaire du corps auquel ils appartenaient à la fin de leur carrière, les pensionnés voient leur indice de traitement servant de base au calcul de la pension être revalorisé. Cette disposition a entraîné une majoration des pensions d'environ 0,4 % par an sur la dernière décennie, décennie marquée par une faible progression des rémunérations ; en projection, l'incidence est supposée être de 0,5 % par an compte tenu de l'hypothèse d'évolution des rémunérations brutes d'activité (+ 1,6 % par an).

les régimes. Elle permet, au niveau macroéconomique, de constituer un cadre de projections sur des données très générales (nombre d'actifs et de retraités, évolution de la pension moyenne de l'ensemble des retraités, etc.) et de réaliser aisément des exercices en variante.

Il est nécessaire de signaler d'emblée une différence importante entre les projections réalisées par les régimes et celles réalisées à partir de la maquette. Les projections des régimes ont été réalisées sans hypothèse de financement des déficits, les paramètres des régimes et notamment les taux de cotisation restant fixés au niveau actuel. Au contraire, la maquette globale requiert de fixer comme paramètre d'entrée une valeur pour le ratio de la pension moyenne nette sur le revenu d'activité moyen net et prend en compte l'évolution des cotisations sociales. La maquette est construite avec l'hypothèse que toutes les prestations de retraite sont financées par des cotisations : quand le montant des prestations servies augmente, le montant des cotisations prélevées sur les revenus d'activité s'accroît d'autant. Le rééquilibrage se fait au fur et à mesure que les besoins de financement apparaissent. Cette construction a, comme on le verra par la suite, des incidences sur l'ampleur des conséquences des variantes étudiées.

Le compte associé au scénario économique de référence

Les projections réalisées par les régimes de retraite rendent possibles deux types d'analyse. En premier lieu, une analyse globale à partir des résultats agrégés de tous les régimes et à partir du compte de référence de la maquette de la DREES permet d'apprécier l'évolution du poids des retraites dans le PIB et le profil au cours du temps du besoin de financement global du système de retraite selon le mode d'indexation retenu. En second lieu, une analyse différenciée par régime permet de décrire pour chacun d'eux l'évolution du solde technique (soit l'écart entre les cotisations et les prestations) au cours des prochaines années.

Le poids des dépenses de retraite dans le PIB

Le poids des dépenses de retraite dans le produit intérieur brut (PIB) et l'ampleur des besoins de financement qui apparaîtront d'ici 2040 ont été estimés à partir des projections réalisées par les régimes de retraite et par la DREES sur sa maquette globale. Les résultats de ces deux exercices sont cohérents ; ils présentent cependant quelques écarts, dus à des différences de méthode et de champ couvert.

L'analyse globale des données agrégées fournies par les régimes montre que, avec une indexation des pensions sur les prix ¹⁶, le poids dans le PIB des pensions *stricto sensu* devrait passer de 11,6 ¹⁷ % en 2000 à 13,6-13,8 ¹⁸ % en 2020 et 15,7-16 % en 2040. Selon la maquette globale, la part des dépenses de retraite dans le PIB devrait passer de 12,6 % en 2000 à 16,3 % en 2040 si la réglementation reste constante.

L'écart entre les deux exercices sur la part des dépenses de retraite en début de période de projection est d'un point de PIB. La raison tient à ce que les dépenses prises en compte par la maquette globale incluent des éléments non pris en compte dans les projections des régimes, comme les dépenses d'assurance veuvage et d'assurance décès, les sommes versées par les institutions de prévoyance, certaines dépenses d'action sociale, etc.

**Total des pensions de retraite en points de PIB,
calculé à partir des projections des régimes**

	2000	2005	2010	2020	2040
Part des dépenses de retraite dans le PIB – H1 *	11,6 %	11,3 %	11,8 %	13,6 %	15,7 %
Part des dépenses de retraite dans le PIB – H2	11,6 %	11,4 %	11,9 %	13,8 %	16,0 %

* Les deux résultats H1 et H2 correspondent à deux hypothèses sur la pension moyenne de la CNAV.

Source : COR premier rapport 2001.

**Total des dépenses de la fonction vieillesse-survie en points de PIB,
calculé à partir de la maquette de la DREES**

	2000	2005	2010	2020	2040
Part des dépenses de la fonction vieillesse survie dans le PIB	12,6 %	11,9 %	12,4 %	14,2 %	16,3 %

Source : maquette DREES, 2001.

Les résultats étant proches, on en déduit que la maquette globale permet de procéder aux exercices de variantes qui sont présentés plus loin.

À l'horizon 2040, l'économie française devrait donc faire face à un besoin de financement supplémentaire de l'ordre de 4 points de PIB, si la réglementation actuellement en vigueur restait inchangée.

16. Cette indexation sur les prix concerne : au régime général, les salaires portés au compte et les pensions liquidées ; dans les régimes complémentaires, le salaire de référence et la valeur du point ; dans les régimes de fonctionnaires et les régimes spéciaux, les pensions liquidées.

17. Ce chiffre s'entend hors frais de gestion des régimes, action sociale, minimum vieillesse...

18. La marge d'incertitude porte sur l'évolution de la pension moyenne des pensionnés de la CNAV – voir plus loin pour plus de précisions sur ce point.

À réglementation constante, le besoin de financement global du système de retraite, intégrant les excédents du Fonds de solidarité vieillesse et de l'Association pour la gestion du fonds de financement (AGFF) ¹⁹, serait de 220 à 250 MdF (33 à 38 Md €) en 2020 et de 640 à 700 MdF (97 à 106 Md €) en 2040, on passerait ainsi d'un excédent de 0,2 % du PIB en 2000 à un besoin de financement de 1,6 à 1,8 % du PIB en 2020 et 3,5 à 3,8 % du PIB en 2040 ²⁰.

À l'horizon 2040, l'économie française devrait faire face à un besoin de financement d'environ 700 MdF (en francs 2000), représentant 4 points de PIB, à réglementation constante

Plusieurs remarques s'imposent d'emblée.

– Ces résultats sont proches de ceux qui ont été publiés en 1999 dans le rapport de la Commission de concertation sur les retraites, avec des hypothèses de taux de chômage de 6 et 3 %. Ils sont proches également des chiffres cités dans le document d'information qui accompagnait le discours du 21 mars 2000 du Premier ministre. Ces exercices de projections réalisés à intervalles rapprochés font néanmoins apparaître des écarts. Ces écarts sont dus à plusieurs facteurs : l'évolution de la conjoncture économique qui améliore les comptes sur le début de la période ; un changement de réglementation à l'AGIRC et l'ARRCO ; des modifications opérées par les services de prévision des régimes de retraite dans la modélisation de paramètres tels que le nombre de retraités et de cotisants, l'évolution de la pension moyenne, etc. Il sera nécessaire dans l'avenir d'examiner la façon de rendre plus robustes les méthodes et les données servant de base aux projections et de mieux cerner les marges réelles d'incertitude ; l'un des intérêts d'un travail réalisé à intervalles réguliers est d'ailleurs précisément d'obliger à un affinement des méthodes et des paramètres.

– Ces résultats sont fondés sur un scénario de référence volontariste qui peut se réaliser mais qui ne constitue pas une prévision ; ils doivent être notamment complétés par la variante, présentée plus loin, dans laquelle le chômage est plus élevé et par la variante réalisée avec une hypothèse de chômage réduit à terme à 3 %.

– Ces résultats ne doivent pas être interprétés comme une prévision pour une autre raison : un besoin de financement supplémentaire de 2 points de PIB en 2020 et de 4 points de PIB en 2040 donnera nécessairement lieu à des mesures de réajustement. L'ampleur des besoins de financement ne désigne pas et ne peut pas désigner des déficits, mais permet de mesurer l'ampleur des augmentations de ressources ou des diminutions de dépenses qui devront, d'une manière ou d'une autre, être réalisées.

19. L'AGFF est l'Association pour la gestion du fonds de financement de l'AGIRC et de l'ARRCO, qui s'est substituée à l'ASF à compter du 1^{er} avril 2001 pour financer le surcoût de la retraite à 60 ans dans les régimes complémentaires.

20. Selon l'hypothèse retenue en matière d'évolution de la pension moyenne de la CNAV et sur laquelle on revient plus loin.

Les résultats par régime

Les projections demandées aux régimes sont fondées sur les projections d'évolution de la population active occupée de 2000 à 2040. Cependant, des distinctions ont été apportées pour tenir compte de la situation spécifique de certains régimes. Ainsi, la projection du nombre de cotisants de la fonction publique d'État, de la CNRACL (collectivités locales et hospitalières), de la CANCAVA (régime des artisans), de la SNCF, de la RATP et des salariés agricoles s'appuie sur une hypothèse de stabilité des effectifs cotisants à partir de 2002. Les effectifs cotisants d'IEG (EDF-GDF) baissent jusqu'en 2010 puis se stabilisent. Les effectifs des exploitants agricoles diminuent tout au long de la période de projection, de 49 % au total. Le nombre de cotisants à la CNAVPL (professions libérales) suit l'évolution d'ensemble des effectifs occupés. Le nombre de cotisants au régime général et à l'ARRCO évolue plus rapidement en début de période, ce qui permet une évolution de l'ensemble des effectifs occupés égale à celle du scénario macroéconomique de référence. Les effectifs cotisants à l'AGIRC bénéficient en projection d'une hypothèse d'évolution du taux d'encadrement progressant jusqu'en 2040 pour atteindre 25 % contre 21 % actuellement.

En ce qui concerne les fonctionnaires, d'autres hypothèses d'évolution des effectifs cotisants auraient pu être faites, par exemple une hypothèse égale à l'évolution de la population active occupée. Les effectifs cotisants augmenteraient alors un peu jusqu'en 2010 et baisseraient ensuite jusqu'en 2040. Une telle hypothèse modifierait à la marge les résultats en début de période mais aurait peu d'influence à long terme, l'écart entre les deux scénarios d'effectifs cotisants étant inférieur à 4 % en 2040.

La réglementation actuellement en vigueur dans chaque régime a été prolongée jusqu'en 2040. Ceci est notamment le cas pour les régimes AGIRC et ARRCO, dont les règles actuelles (rendement, taux de cotisation, financement du surcoût de la retraite à 60 ans par l'AGFF) relèvent d'un accord qui prendra fin au 31 décembre 2002.

Le tableau suivant présente les résultats par régime. Les premières colonnes indiquent le solde technique de chaque régime. Le solde technique est la différence entre les cotisations, auxquelles s'ajoutent les transferts du Fonds de solidarité vieillesse pour le chômage et les majorations pour enfants, et les prestations. Les colonnes suivantes indiquent le solde élargi des régimes, qui intègre en plus du solde technique un certain nombre de flux financiers et qui permet de préciser la situation financière réelle des régimes. Le solde élargi comprend les transferts de compensation, les subventions, les impôts et taxes affectés, les cotisations de l'Assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF), les cotisations implicites des employeurs courant la compensation en 2000, les frais de gestion et d'action sociale. Les produits et frais financiers ne sont pas inclus.

Évolution des soldes par régime en milliards de francs 2000

	Solde technique (cotisations – prestations)			Solde élargi Y compris frais de gestion, compensation, subventions, impôts...		
	2000	2020	2040	2000	2020	2040
CNAV H1	10,0	– 71,7	– 260,6			
CNAV H2	10,0	– 99,5	– 325,5			
CNAV H1 + sal. agricoles *				0,9	– 72,7	– 239,3
CNAV H2 + sal. agricoles				0,9	– 101,7	– 306,5
Salariés agricoles	– 14,7	– 17,9	– 20,5			
AGIRC	1,9	– 10,2	– 24,6	– 0,4	– 12,5	– 26,9
ARRCO	25,5	0,0	– 86,7	18,7	– 7,0	– 93,5
IRCANTEC	1,5	– 3,8	– 13,2	1,2	– 4,2	– 13,6
Fonction publique d'État **	0	– 132,4	– 241,1	0	– 122,5	– 230,7
CNRACL	17,4	– 49,4	– 132,4	– 2,0	– 61,1	– 130,6
SNCF	– 17,9	– 17,9	– 19,7	0	1,8	4,4
IEG	0	– 11,3	– 6,9	0	– 10,5	– 7,6
RATP	– 2,6	– 3,9	– 4,5	0	– 0,5	– 0,1
CANCAVA	– 4,7	– 8,1	– 12,0	– 1,6	2,0	0,5
CNAVPL	2,9	0,9	1,6	– 0,1	– 0,7	0,2
Exploitants agricoles	– 42,3	– 30,4	– 22,0	– 1,3	– 1,1	0,2
Autres régimes ***	– 36,8	– 48,3	– 52,5	– 3,3	– 11,5	– 17,1

* Pour le solde élargi, la CNAV et le régime des salariés agricoles ont été regroupés.

** C'est par convention que ces soldes sont nuls en 2000, en raison du choix retenu pour calculer les cotisations implicites employeur d'équilibre et les subventions.

*** Les autres régimes comprennent l'ORGANIC, le régime des Mines, des ouvriers de l'État, des marins, de la Banque de France, des Cultes, des clercs de notaires.

Source : COR, premier rapport 2001.

Évolution des soldes par régime en milliards d'euros 2000

	Solde technique (cotisations – prestations)			Solde élargi y compris frais de gestion, compensation, subventions, impôts...		
	2000	2020	2040	2000	2020	2040
CNAV H1	1,5	– 10,9	– 39,7			
CNAV H2	1,5	– 15,2	– 49,6			
CNAV H1 + sal. agricoles *				0,1	– 11,1	– 36,5
CNAV H2 + sal. agricoles				0,1	– 15,5	– 46,7
Salariés agricoles	– 2,2	– 2,7	– 3,1			
AGIRC	0,3	– 1,6	– 3,8	– 0,1	– 1,9	– 4,1
ARRCO	3,9	0,0	– 13,2	2,9	– 1,1	– 14,2
IRCANTEC	0,2	– 0,6	– 2,0	0,2	– 0,6	– 2,1
Fonction publique d'État **	0,0	– 20,2	– 36,8	0,0	– 18,7	– 35,2
CNRACL	2,7	– 7,5	– 20,5	– 0,3	– 9,3	– 19,9
SNCF	– 2,7	– 2,7	– 3,0	0,0	0,3	0,7
IEG	0,0	– 1,7	– 1,1	0,0	– 1,6	– 1,2
RATP	– 0,4	– 0,6	– 0,7	0,0	– 0,1	0,0
CANCAVA	– 0,7	– 1,2	– 1,8	– 0,2	0,3	0,1
CNAVPL	0,4	0,1	0,2	0,0	– 0,1	0,0
Exploitants agricoles	– 6,4	– 4,6	– 3,4	– 0,2	– 0,2	0,0
Autres régimes ***	– 5,6	– 7,4	– 8,0	– 0,5	– 1,8	– 2,6

* Pour le solde élargi, la CNAV et le régime des salariés agricoles ont été regroupés.

** C'est par convention que ces soldes sont nuls en 2000, en raison du choix retenu pour calculer les cotisations implicites employeur d'équilibre et les subventions.

*** Les autres régimes comprennent l'ORGANIC, le régime des Mines, des ouvriers de l'État, des marins, de la Banque de France, des Cultes, des clercs de notaires.

Source : COR, premier rapport 2001.

Les autres régimes comprennent l'ORGANIC, le régime des Mines, des ouvriers de l'État, des marins, de la Banque de France, des cultes, des clercs de notaires.

Pour le solde de la CNAV, deux hypothèses d'évolution de la pension moyenne servie par le régime général ont été réalisées. Cette incertitude est liée à la complexité de la modélisation de l'évolution de la pension du régime général, notamment au cours de la période de transition actuelle pendant laquelle la réforme de 1993 produit ses effets. Des travaux complémentaires seront engagés pour réduire autant que possible cette incertitude.

L'écart important entre les projections réalisées par les régimes complémentaires en 1998 et celles réalisées en 2001 tient au changement de réglementation intervenu à la suite des accords du 10 février 2001 entre les partenaires sociaux ; ces accords ont pour objectif de maintenir le rendement de ces régimes et donc de limiter la forte détérioration du taux de remplacement assuré par les régimes complémentaires à laquelle conduisait la réglementation précédente. Par ailleurs, il faut rappeler que les soldes des régimes complémentaires ne prennent pas en compte les produits financiers qui devraient résulter de la constitution de réserves importantes en début de période, notamment à l'ARRCO.

Le solde technique et le solde élargi des pensions de la fonction publique d'État sont nuls en 2000. Cela résulte de la convention suivante : deux niveaux de contribution d'équilibre de l'État étant donnés pour 2000, le premier pour le calcul du solde technique et le second pour le calcul du solde élargi ²¹, on calcule deux taux de cotisation implicite de l'État employeur de façon à ce que les deux niveaux de cotisation implicite correspondants soient égaux aux deux niveaux de contribution d'équilibre. Ces deux taux de cotisation implicite sont ensuite maintenus constants sur toute la période de projection. Les besoins de financement qui apparaissent indiquent l'écart entre les cotisations qui seraient perçues si était appliqué le taux de cotisation implicite calculé pour 2000 et les pensions versées chaque année.

Il faut souligner que le besoin de financement énoncé en milliards de francs ou d'euros 2000 pour l'année 2040 n'a pas la même signification qu'une somme identique en 2000 puisque d'ici 2040 le PIB aura quasiment été multiplié par deux.

21. Le premier niveau prend en charge, du côté des dépenses, les pensions versées, le second niveau prend en charge les pensions et la compensation.

En termes de calendrier, compte tenu du scénario économique, le solde élargi de la CNAV devient négatif vers 2010, celui des régimes complémentaires de salariés vers 2015 (un peu avant pour l'AGIRC, un peu après pour l'ARRCO). Le solde élargi des régimes de fonctionnaires se dégrade dès le début de la période de projection, en raison notamment de l'augmentation des flux de départs à la retraite. À titre d'exemple, les flux annuels de départ des fonctionnaires de l'État, actuellement inférieurs à 75 000, devraient atteindre 85 000 dès 2003 et dépasser 95 000 en 2007-2009.

La situation évolue différemment selon les régimes : le solde de la CNAV devient négatif vers 2010, celui des régimes complémentaires vers 2015 ; la situation des régimes de fonctionnaires se dégrade dès le début de période

La contribution du Fonds de réserve au financement des régimes entre 2020 et 2040

Le Fonds de réserve pour les retraites, créé par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999 (cf. première partie du rapport), est destiné à lisser entre 2000 et 2040 les efforts de financement des régimes.

Le schéma prévu par les pouvoirs publics pour la montée en charge et l'utilisation de ce Fonds est le suivant.

– D'ici 2020, le Fonds constitue des réserves à partir de ressources qui lui sont affectées (excédents de certains régimes et du Fonds de solidarité vieillesse, fraction du produit du prélèvement de 2 % sur les produits du patrimoine, recettes exceptionnelles, etc.). Ces ressources d'un montant d'environ 30 MdF (4,6 Md€) par an constituent en 2020 une somme cumulée d'environ 600 MdF (91 Md€). Les sommes recueillies sont au fur et à mesure placées de sorte que le total disponible en 2020 atteigne environ 1 000 MdF (152 Md€). L'annexe présente une projection des recettes du Fonds de réserve faite par la Direction de la Sécurité sociale du ministère de l'Emploi et de la Solidarité aboutissant à des chiffres un peu supérieurs à l'engagement de 1 000 MdF, sur la base des ressources actuellement affectées au Fonds.

– Entre 2020 et 2040, le Fonds procède au reversement des réserves ainsi constituées aux régimes éligibles au Fonds, qui sont à ce jour le régime général et les régimes alignés sur ce dernier.

Selon les prévisions réalisées dans le cadre du scénario de référence, les déficits du régime général et des régimes alignés sur ce dernier représentent en 2020, 0,54 à 0,74 point de PIB ²² et, en 2040, 1,36 à 1,72 point de PIB.

En faisant l'hypothèse que des mesures ont été prises pour rééquilibrer ces régimes jusqu'en 2020 (financements supplémentaires ou évolution des

22. Selon l'hypothèse H1 ou H2 retenue pour la pension moyenne du régime général.

règles des régimes), le besoin de financement cumulé qui apparaîtrait entre 2020 et 2040 peut être évalué à un montant compris entre 2 000 et 2 400 MdF (304 et 365 Md €). Le Fonds de réserve permettrait alors, sous cette hypothèse, de combler environ la moitié du besoin de financement entre 2020 et 2040.

Le Fonds de réserve, conçu comme un Fonds de lissage, reversant entre 2020 et 2040, l'intégralité des réserves constituées n'a pas d'influence sur le niveau des soldes en 2020 et en 2040. Il permet d'alléger les besoins nouveaux apparus entre 2020 et 2040. Même s'il ne dispense pas des efforts permettant de rejoindre par des mesures de rééquilibrage permanent un sentier d'équilibre en 2040, il permet de prendre des mesures plus progressives.

Le Fonds de réserve permettra de lisser les efforts de financement entre 2000 et 2040

L'évolution des niveaux de pension comparés aux revenus d'activité, dans le compte de référence

Il est important de souligner d'entrée qu'une baisse du taux de remplacement ne signifie pas une baisse du niveau des pensions en francs constants. Sous les hypothèses macroéconomiques retenues par le Conseil d'orientation des retraites (augmentation du salaire moyen de 1,6 % par an jusqu'en 2040), la baisse du taux de remplacement signifie que les pensions augmentent moins vite que le salaire moyen des actifs ; mais elles augmentent cependant. Il n'en reste pas moins que le taux de remplacement est pour les actifs du moment une donnée essentielle.

L'évolution du ratio pension moyenne sur revenu moyen d'activité, estimée à partir de la maquette de la DREES

Le ratio rapportant la pension moyenne de l'ensemble des retraités au revenu d'activité moyen de l'ensemble des actifs, à un moment donné, agrège les effets des règles de calcul qui déterminent le niveau des pensions à la liquidation et des règles de revalorisation qui s'appliquent aux pensions une fois liquidées.

La maquette globale fournit dans le compte de référence une estimation de l'évolution du besoin de financement du système de retraite et, en supposant un rééquilibrage par des cotisations salariales, de l'évolution du ratio entre la pension nette moyenne et le revenu net moyen d'activité. L'hypothèse est faite que, à réglementation inchangée, la pension moyenne évolue comme le revenu d'activité moyen moins 0,5 %.

Évolution des revenus d'activité, bruts et nets, de la pension nette et du ratio pension moyenne nette sur revenu moyen net, avec un rééquilibrage financier par des cotisations

	2000	2005	2010	2020	2040
Indice du pouvoir d'achat du revenu brut moyen du travail	100	107	116	136	188
Indice du pouvoir d'achat du revenu net moyen du travail	100	107	116	132	168
Indice du pouvoir d'achat de la pension nette moyenne	100	105	111	120	137
Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net	0,78	0,76	0,74	0,70	0,64

Source : maquette DREES, 2001.

Le revenu moyen augmentant annuellement de 1,6 % dans le scénario de référence, le revenu brut progresserait entre 2000 et 2040 de 88 %, le revenu net de 68 % et la pension nette de 37 %.

À réglementation inchangée, le pouvoir d'achat du salaire moyen net augmenterait de 68 % et celui de la pension nette de 37 % d'ici 2040

L'évolution des pensions, au moment de la liquidation, par régime

Rappelons que le taux de remplacement est le ratio entre la première pension et le dernier revenu d'activité. Il donne une indication sur la perte relative de revenu des personnes qui passent de l'activité à la retraite. Les régimes qui ont connu des réformes (régime général et régimes alignés, régimes complémentaires de salariés) voient, à règles inchangées, le taux de remplacement qu'ils assurent diminuer dans les prochaines décennies.

Comparons la situation de deux salariés occupant le même poste en 2000 et en 2040. Prenons l'exemple d'un salarié qui gagnerait 10 000 F (1 524 €) bruts par mois en 2000. L'évolution annuelle du salaire moyen retenue dans le scénario macroéconomique du Conseil d'orientation des retraites est de 1,6 %. Un autre salarié, occupant un emploi équivalent en 2040, percevrait en 2040, du fait de l'augmentation du salaire moyen entre 2000 et 2040, un salaire brut de 18 900 F (2 881 €) par mois, en francs constants.

Si le taux de remplacement brut est pour le salarié qui liquide sa pension en 2000 de 70 %, et pour celui qui liquide sa pension en 2040 de 60 %, le premier perçoit en 2000 une première pension de 7 000 F (1 067 €) et le second perçoit en 2040 une première pension de 11 300 F (1 722 €) en francs constants. Les premières pensions versées augmentent donc moins que le salaire moyen de l'économie, mais augmentent nettement néanmoins. Les pensions augmentent en valeur absolue mais baissent relativement aux salaires.

Si les règles actuelles étaient conservées, et pour des carrières complètes, le taux de remplacement net des salariés non cadres du secteur privé, qui est actuellement de 78 à 84 %, selon le profil de carrière, diminuerait et atteindrait 67-68 % en 2040. Le taux de remplacement des cadres du secteur privé, qui est actuellement de 56 à 75 %, diminuerait et atteindrait 47 à 58 %. À taux de cotisation inchangés, le taux de remplacement théorique des salariés du secteur privé, estimé sur des cas types, baisserait donc de 9 à 17 points selon le profil de carrière.

Les régimes qui ont connu des réformes voient, à règles inchangées, le taux de remplacement qu'ils assurent diminuer dans les prochaines décennies pour se stabiliser ensuite à un niveau inférieur au niveau actuel

Cette évolution qui affecte les générations successives se stabilise, comme le montre le tableau ci-dessous, aux alentours de 2020 pour la part régime général et en 2040 pour la part complémentaire. Au total pour l'ensemble base et complément, l'essentiel de la baisse est acquis aux alentours de 2030.

Il faut souligner que le taux de remplacement est d'autant plus faible que la carrière est plus ascendante ; un salarié dont le dernier salaire serait notablement élevé par rapport à son salaire annuel moyen, qui sert de base pour le calcul de la pension, aurait un taux de remplacement inférieur aux données indiquées dans le tableau suivant.

Taux de remplacement net estimé sur des cas types en 2000 et en projection, sous l'hypothèse de taux de cotisation inchangés

	2000	2020	2040
CNAV (1)	56 %	49 %	49 %
CNAV (2)	52 %	49 %	49 %
CNAV (3)	55 %	49 %	49 %
CNAV (4)	26 %	25 %	24 %
CNAV (5)	26 %	25 %	25 %
ARRCO (1)	25 %	21 %	19 %
ARRCO (2)	25 %	20 %	18 %
ARRCO (3)	29 %	21 %	19 %
ARRCO (4) cadre	13 %	11 %	9 %
ARRCO (5) cadre	13 %	11 %	9 %
AGIRC (4)	17 %	15 %	14 %
AGIRC (5)	35 %	26 %	24 %
CNAV + ARRCO (1)	81 %	70 %	68 %
CNAV + ARRCO (2)	78 %	69 %	67 %
CNAV + ARRCO (3)	84 %	71 %	67 %
CNAV + ARRCO + AGIRC (4)	56 %	50 %	47 %
CNAV + ARRCO + AGIRC (5)	75 %	62 %	58 %

(1) Carrière toujours au SMIC.

(2) Carrière de 0,8 plafond au plafond en 20 ans (ce qui correspond, en projection, à une augmentation annuelle de 2,7 % les vingt premières années et de 1,6 % ensuite si le plafond progresse, comme le salaire moyen, de 1,6 % par an).

(3) Salaire moyen ARRCO.

(4) Du plafond à 2 plafonds en 40 ans, cadre.

(5) Salaire moyen de l'AGIRC par âge.

Source : COR, premier rapport 2001.

La baisse des taux de remplacement assurés par la CNAV et les régimes complémentaires est due aux réformes en cours (voir première partie, chapitre 5).

En revanche, en projection, les taux de remplacement des fonctionnaires et des salariés des régimes spéciaux ne varient pas ; les taux nets restent compris, pour l'essentiel, entre 60 % et 80 % pour une carrière complète ²³.

Il n'est pas possible de donner un profil unique d'évolution du taux de remplacement des salariés du secteur privé et des fonctionnaires, puisque ce taux est dépendant du profil de carrière, ou du profil de primes, des cotisants. Il est possible d'estimer cependant que, si les taux de remplacement sont proches en 2000, l'écart pourrait atteindre ou dépasser une dizaine de points en 2040 pour des personnes ayant des niveaux de salaire comparables. Du point de vue de l'équité entre les régimes, l'écart, déjà souligné par d'autres rapports, qui, à réglementation inchangée, se creusera entre les salariés du secteur privé et les salariés des régimes spéciaux, est donc important et doit être pris en compte dans la réflexion sur l'avenir du système de retraite.

La baisse du taux de remplacement, sensible pour les cotisants du régime général et des régimes alignés, est forte également pour les pluripensionnés, soit du régime général et d'un régime aligné, soit du régime général et d'un régime spécial ²⁴.

Les variantes

Plusieurs variantes ont été réalisées par rapport aux projections financières établies à partir du scénario de référence, les unes sur les données démographiques, les secondes sur les données économiques et les dernières sur les règles de calcul des pensions et d'indexation appliquées par les régimes de retraite.

Les variantes démographiques et économiques ont été réalisées avec la maquette de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Cette maquette part du ratio de la pension moyenne nette sur le revenu net d'activité dont l'évolution suit globalement l'évolution moyenne des ratios des divers régimes à réglementation constante ²⁵. Par ailleurs le rééquilibrage est supposé être réalisé par des cotisations.

Les variantes sur les règles de calcul des pensions et sur les règles d'indexation ont donné lieu à un exercice global à partir de la maquette de la

23. Selon le taux de primes des cotisants.

24. Pour une description des raisons pour lesquelles les pluripensionnés sont touchés par la réforme de 1993, on se reportera au chapitre 5 de la première partie.

25. Dans cet exercice global, la pension moyenne nette (tous régimes confondus) évolue comme le revenu du travail moyen – 0,5 % par an.

DREES, et à des exercices analytiques à partir des modèles de projection des régimes.

Les variantes démographiques

Les variantes démographiques ont été réalisées avec la maquette de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

Le tableau regroupe les résultats relatifs à trois variantes démographiques portant sur les taux de mortalité, de fécondité et les migrations. Les hypothèses alternatives testées ici sont celles présentées par l'INSEE dans le cadre des projections à long terme de population totale réactualisées après le recensement de 1999.

L'hypothèse de mortalité haute correspond ainsi à un moindre allongement de l'espérance de vie. En effet, dans l'hypothèse de mortalité haute, l'espérance de vie à la naissance atteint 81,5 ans pour les hommes et 87,4 ans pour les femmes en 2040, contre 82,7 et 89,7 dans le scénario de référence.

L'hypothèse de natalité haute correspond au retour du taux de fécondité à 2,1 enfants par femme, contre 1,8 dans le scénario de référence.

L'hypothèse haute de migrations correspond enfin à un doublement du solde migratoire qui passerait de 50 000 par an à 100 000, les structures d'âge étant rajeunies pour simuler l'impact d'une reprise plus forte des migrations de main-d'œuvre.

Les résultats obtenus mettent en évidence l'impact limité²⁶, à l'horizon considéré, de ces variantes démographiques dont l'ampleur reste faible au regard du choc caractéristique de la situation de référence. L'incidence de chacune de ces variantes est, en effet, de 0,4 point de PIB, ce qui doit se

Les effets de variantes démographiques (mortalité, fécondité, solde migratoire) peuvent ne pas jouer dans le même sens

comparer à une hausse de la part des retraites dans le PIB qui dépasse, dans le scénario de référence, 3 points de 2000 à 2040. Prises une à une, les incertitudes démographiques, telles qu'elles sont présentées par l'INSEE, auraient donc une incidence relativement faible sur la question du financement des retraites. Le cumul des variantes « positives » pourrait avoir un effet plus significatif, mais il faut tenir compte de ce

que ces incertitudes peuvent jouer dans les deux sens : l'allongement de la durée moyenne de la vie peut aussi excéder l'hypothèse du compte de référence et la natalité être plus faible que ce qui est escompté.

26. L'hypothèse d'un lien entre la pension moyenne nette et le salaire moyen net retenue dans la maquette, réduit l'impact des variantes démographiques. Ainsi dans le cas des migrations, la hausse de la population active et du PIB diminue le poids des retraites *ex ante*, ce qui permet une baisse du taux de prélèvement retraite implicite ; il en résulte une hausse de la retraite moyenne nette (le rapport pension moyenne nette/salaire moyen net étant inchangé *ex post*) qui limite in fine, la réduction de la part des retraites dans le PIB. Si l'on ne retenait pas cette hypothèse, le rapport pension moyenne nette / salaire moyen net diminuerait et la part des retraites dans le PIB serait plus faible.

Variantes démographiques : mortalité, natalité et migrations

	2000	2020	2040
<i>Ratio retraités/actifs</i>			
Situation de référence	0,44	0,60	0,83
Mortalité haute	0,44	0,60	0,80
Fécondité haute	0,44	0,60	0,79
Migrations	0,44	0,59	0,81
<i>Part des dépenses de retraite dans le PIB</i>			
Situation de référence	12,6 %	14,3 %	16,3 %
Mortalité haute	12,6 %	14,2 %	15,9 %
Fécondité haute	12,6 %	14,2 %	15,9 %
Migrations	12,6 %	14,1 %	16,0 %
<i>Besoin de financement des régimes en points de PIB</i>			
Situation de référence	– 0,2 %	1,5 %	3,5 %
Mortalité haute	– 0,2 %	1,4 %	3,2 %
Fécondité haute	– 0,2 %	1,5 %	3,1 %
Migrations	– 0,2 %	1,4 %	3,3 %

Note : la situation de référence correspond à l'hypothèse d'évolution des pensions moyennes comme les revenus d'activité nets moyens – 0,5 % par an.

Source : maquette DREES, 2001.

Les différentes variantes démographiques se distinguent les unes des autres par des incidences ayant des profils dans le temps différents : la reprise de la natalité a évidemment les effets les plus retardés du fait du long délai qui sépare la naissance de l'entrée dans la vie active. La reprise des migrations ou une moindre diminution de la mortalité ont des effets plus rapides puisqu'elles réduisent rapidement le nombre des retraités (mortalité) ou augmentent immédiatement la population active (migrations).

Les variantes démographiques se différencient d'autre part par le caractère permanent ou transitoire des effets obtenus. Une moindre augmentation de l'espérance de vie aux âges élevés réduit ainsi le rapport retraités/actifs de manière définitive. En revanche, les migrations ont essentiellement un effet transitoire puisqu'elles augmentent d'abord la population active puis la population retraitée. La reprise de la natalité a quant à elle des effets durables ; en effet, si, en régime permanent, le ratio retraités/actifs dépend essentiellement de l'espérance de vie, ce ratio se stabilise à un niveau différent selon que la natalité assure ou non le renouvellement des générations.

Les variantes économiques

Comme les variantes démographiques, les variantes économiques ont été réalisées à l'aide de la maquette de la Direction de la recherche, des études et de l'évaluation des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Trois types de variantes ont été réalisées : les premières portent sur l'évolution de la productivité du travail, les secondes portent sur l'évolution du partage de la valeur ajoutée entre revenus du travail et revenus du capital, les dernières enfin concernent l'évolution du taux de chômage.

• Les variantes sur l'évolution de la productivité du travail

Une hausse plus rapide de la productivité du travail permettrait une croissance plus forte de l'économie et des revenus d'activité. À l'inverse une hausse moins rapide ralentirait la croissance économique et celle des salaires.

Le tableau suivant met en évidence les conséquences d'une accélération de la croissance de la productivité et des salaires dans un contexte où les règles de calcul et de revalorisation des pensions actuelles sont maintenues et prévoient en particulier dans le régime général une revalorisation des pensions et des salaires portés au compte comme les prix, dans les régimes complémentaires, une indexation du point sur les prix et un maintien des règles d'indexation sur les salaires des régimes publics. Le résultat approximatif obtenu par pondération des différents régimes constitue donc une moyenne qui cache une forte accentuation des inégalités entre les retraités des différents régimes.

Variante productivité du travail

Hypothèse 1 : la réglementation actuelle concernant le calcul et la revalorisation des pensions est maintenue

	2000	2005	2010	2020	2040
<i>Part des dépenses de retraite dans le PIB</i>					
Situation de référence	12,6 %	11,9 %	12,4 %	14,3 %	16,3 %
Productivité du travail + 2,5 %	12,6 %	11,9 %	12,1 %	13,6 %	15,2 %
Productivité du travail + 1 %	12,6 %	11,9 %	12,6 %	14,7 %	17,1 %
<i>Besoin de financement des régimes en points de PIB*</i>					
Situation de référence	-0,2 %	-0,8 %	-0,4 %	1,5 %	3,5 %
Productivité du travail + 2,5 %	-0,2 %	-0,9 %	-0,7 %	0,8 %	2,4 %
Productivité du travail + 1 %	-0,2 %	-0,8 %	-0,2 %	2,0 %	4,3 %
<i>Indice du pouvoir d'achat du revenu net moyen du travail</i>					
Situation de référence	100	107	116	132	168
Productivité du travail + 2,5 %	100	108	120	152	234
Productivité du travail + 1 %	100	107	113	119	132
<i>Indice du pouvoir d'achat de la pension nette moyenne</i>					
Situation de référence	100	105	111	120	137
Productivité du travail + 2,5 %	100	105	112	128	172
Productivité du travail + 1 %	100	104	110	113	117
<i>Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net</i>					
Situation de référence	0,78	0,76	0,74	0,70	0,64
Productivité du travail + 2,5 %	0,78	0,76	0,72	0,66	0,57
Productivité du travail + 1 %	0,78	0,76	0,75	0,74	0,69

* Le besoin de financement est calculé en supposant constant le taux de cotisation retraite fixé à son niveau initial. Les indices de pension moyenne nette et de revenu moyen net incluent un rééquilibrage par des cotisations.

Note : le choc de productivité n'intervient qu'en 2004. Dans la situation de référence, la productivité du travail augmente de 1,6 % par an.

Source : maquette DREES, 2001.

Les résultats obtenus montrent que, dans un contexte réglementaire proche de ce qu'il est aujourd'hui, une hausse plus rapide de la productivité et des salaires permet des gains de pouvoir d'achat supplémentaires du revenu des actifs : les retraites moyennes augmentent en effet moins rapidement, ce qui permet une hausse moins forte de la part des dépenses de retraite dans le PIB et donc des taux de cotisations implicites. Symétriquement, une hausse des salaires plus faible conduit dans un tel contexte à une augmentation de la part des dépenses de retraite et à une hausse du taux d'effort des actifs.

Une hausse plus rapide de la productivité diminuerait les besoins de financement des régimes, si le pouvoir d'achat des retraites ne bénéficiait pas des gains de productivité. Dans le cas contraire, elle serait sans incidence sur les besoins de financement mais pourrait rendre plus aisée une augmentation des ressources affectées aux retraites

Néanmoins, il est vraisemblable qu'en cas de croissance rapide de la productivité du travail, une redistribution d'une part des gains réalisés bénéficierait aux retraités. De même si un décrochage important s'opérait en sens inverse, il est probable qu'il serait d'une manière ou d'une autre répercuté sur le niveau des pensions. Ceci conduit à tester une deuxième hypothèse dans laquelle l'évolution du ratio pension nette sur revenu d'activité net n'est pas affecté par un changement du rythme de croissance des salaires. Cela revient à répercuter sur la pension nette les variations de salaire résultant des hypothèses de productivité.

Dans ce cas, le poids des retraites dans le PIB est évidemment inchangé par une accélération de la croissance de la productivité et des revenus d'activité puisque, à part des revenus d'activité constante dans le PIB, les deux termes du rapport évoluent au même rythme. Le tableau suivant illustre ce résultat. Il montre qu'alors, le seul effet d'une modification de la hausse de la productivité et des salaires consiste en une accélération (inversement un freinage) des gains de pouvoir d'achat des revenus du travail qui sont partagés également entre actifs et retraités.

Variante productivité du travail

Hypothèse 2 : le ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net évolue comme dans la situation de référence

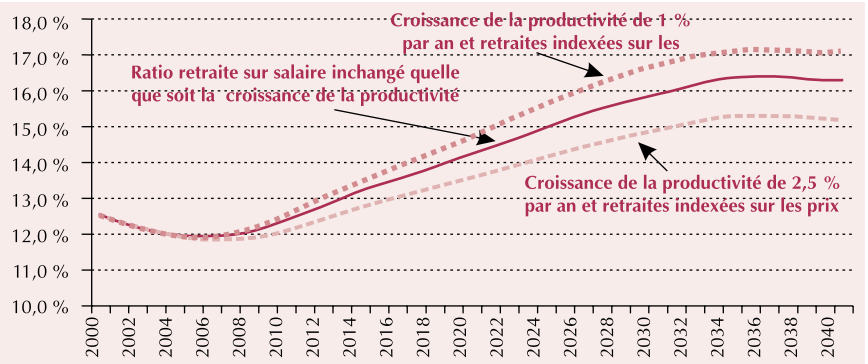
	2000	2005	2010	2020	2040
<i>Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net</i>					
Situation de référence	0,78	0,76	0,74	0,70	0,64
<i>Part des dépenses de retraite dans le PIB</i>					
Situation de référence	12,6 %	11,9 %	12,4 %	14,3 %	16,3 %
Productivité du travail + 2,5 %	12,6 %	11,9 %	12,4 %	14,3 %	16,3 %
Productivité du travail + 1 %	12,6 %	11,9 %	12,4 %	14,3 %	16,3 %
<i>Indice du pouvoir d'achat du revenu net moyen du travail</i>					
Situation de référence	100	107	116	132	168
Productivité du travail + 2,5 %	100	108	120	149	225
Productivité du travail + 1 %	100	107	113	121	136
<i>Indice du pouvoir d'achat de la pension nette moyenne</i>					
Situation de référence	100	105	111	120	137
Productivité du travail + 2,5 %	100	106	115	135	185
Productivité du travail + 1 %	100	104	108	109	112
<i>Besoin de financement des régimes en points de PIB</i>					
Situation de référence	-0,2 %	-0,8 %	-0,4 %	1,5 %	3,5 %
Productivité du travail + 2,5 %	-0,2 %	-0,8 %	-0,4 %	1,5 %	3,5 %
Productivité du travail + 1 %	-0,2 %	-0,8 %	-0,4 %	1,5 %	3,5 %

Note : le choc de productivité n'intervient qu'en 2004. Dans la situation de référence, la productivité du travail augmente de 1,6 % par an.

Source : maquette DREES, 2001.

Le graphique suivant montre enfin que relativement à la situation de référence, le poids des retraites dans le PIB est stable quelle que soit la hausse des salaires, dans le cas d'une évolution parallèle de la retraite moyenne et du revenu moyen d'activité professionnelle. Dans le cas d'une évolution de la pension moyenne parallèle aux prix, il croît plus vite en cas de ralentissement de la productivité et moins vite dans le cas inverse.

Graphique 8
Part des dépenses de retraite dans le PIB



Source : OCDE de 1965 à 1995, comptes nationaux base 95 de 1980 à 2000, OFCE de 2001 à 2010.

• **Les variantes sur l'évolution du partage de la valeur ajoutée**

Deux variantes relatives à la déformation du partage de la valeur ajoutée entre revenus du travail et revenus du capital ont été réalisées.

La première correspond au premier scénario examiné par l'OFCE, dit scénario « inflation », dans lequel l'augmentation initiale de la part des salaires dans la valeur ajoutée se traduit par une augmentation des prix, un ralentissement économique et à terme un retour de la part des salaires dans la valeur ajoutée à son niveau initial. La deuxième correspond aux trois autres scénarios examinés par l'OFCE, dits scénarios « croissance non modifiée », dans lesquels cette augmentation pourrait se consolider dans le long terme sans déséquilibre économique.

Les tableaux suivants récapitulent les résultats de ces deux variantes dans lesquelles la part des salaires dans la valeur ajoutée augmente en début de période d'un point, ce qui correspond à un accroissement des salaires bruts de 2,5 %. Pour chacune des variantes, deux hypothèses ont été testées : l'une dans laquelle les règles de calcul et de revalorisation des pensions sont maintenues (avec notamment une indexation sur les prix des pensions des salariés du secteur privé), l'autre dans laquelle ces règles sont adaptées de façon à maintenir le rapport global entre pension moyenne et revenu moyen d'activité professionnelle égal à celui de la situation de référence.

Variante augmentation de la part des salaires dans la valeur ajoutée

Écart en points par rapport au compte de référence

	2001	2005	2010
PIB			
Scénario « inflation »	+ 0,1	- 0,4	- 0,4
Scénario « croissance non modifiée »	=	=	=
Part des revenus d'activité dans le PIB			
Scénario « inflation »	+ 0,4	+ 0,2	+ 0,1
Scénario « croissance non modifiée »	+ 0,8	+ 0,7	+ 0,7
Part des retraites dans le PIB			
<i>Avec règles d'indexation actuelles</i>			
Scénario « inflation »	- 0,01	+ 0,05	+ 0,04
Scénario « croissance non modifiée »	- 0,01	- 0,01	=
<i>Avec un ratio pension moyenne nette sur revenu net moyen d'activité égal à celui de la situation de référence</i>			
Scénario « inflation »	+ 0,09	+ 0,10	+ 0,09
Scénario « croissance non modifiée »	+ 0,17	+ 0,16	+ 0,15

Source : maquette DREES, 2001.

Le taux de cotisation d'équilibre des dépenses varie peu, sauf dans le cas du scénario « croissance non modifiée » avec maintien des règles actuelles d'indexation. Ce taux est alors plus favorable d'environ 0,2 % en raison d'une masse salariale plus élevée.

Au total l'incidence en terme de « taux de cotisation d'équilibre » est extrêmement réduite. En effet, dans ces scénarios, le poids total des retraites est très peu modifié et, dans la maquette, le financement est intégralement assuré par des « cotisations »²⁷.

À productivité donnée, une déformation du partage de la valeur ajoutée en faveur des salaires a des effets du même type qu'une hausse de la productivité, avec une ampleur cependant plus limitée

Cependant, dans les scénarios favorables, le salaire net est plus élevé que dans le scénario de référence, une fois les retraites financées. Le déplacement du partage de la valeur ajoutée entraîne une moindre pression sur le salaire net pour financer les retraites, à croissance donnée de la productivité du travail et à effectif de cotisants inchangé. On peut remarquer qu'une croissance supérieure de la productivité sans déplacement du partage de la valeur ajoutée conduirait aussi à un même niveau du salaire net une fois les retraites financées²⁸.

• Les variantes sur l'évolution du taux de chômage

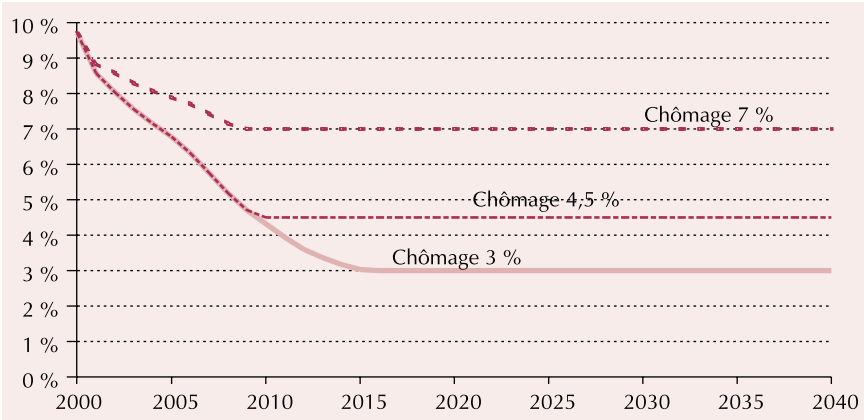
Le scénario de référence suppose un retour au plein-emploi à partir de 2010 à un niveau de taux de chômage de 4,5 %.

Deux variantes illustrant respectivement un scénario « gris » et un scénario « optimiste » ont été étudiées. Dans le scénario « gris », le taux de chômage se stabilise à 7 % à partir de 2010. À l'inverse, dans le scénario « optimiste », il atteint 3 % en 2015.

27. Il y a lieu cependant de rappeler la notion que recouvre le terme de cotisations dans la maquette. Comme on se situe dans un raisonnement économique global, le taux de cotisation retraite implicite calculé est un taux de prélèvement global sur les revenus d'activité « superbruts », prélèvement destiné à financer les dépenses de retraite. Cette maquette ne dit rien sur la répartition du partage du financement entre les prélèvements directement assis sur les salaires et revenus d'activité, et les ressources fiscales. À ce stade de l'analyse, un scénario favorable pourrait ainsi être compatible avec une augmentation plus rapide des ressources fiscales ; on aurait alors une moindre hausse des cotisations au sens classique ; mais la somme des prélèvements sur les retraites ne serait pas modifiée et représenterait une proportion identique des revenus d'activités directs et différés.

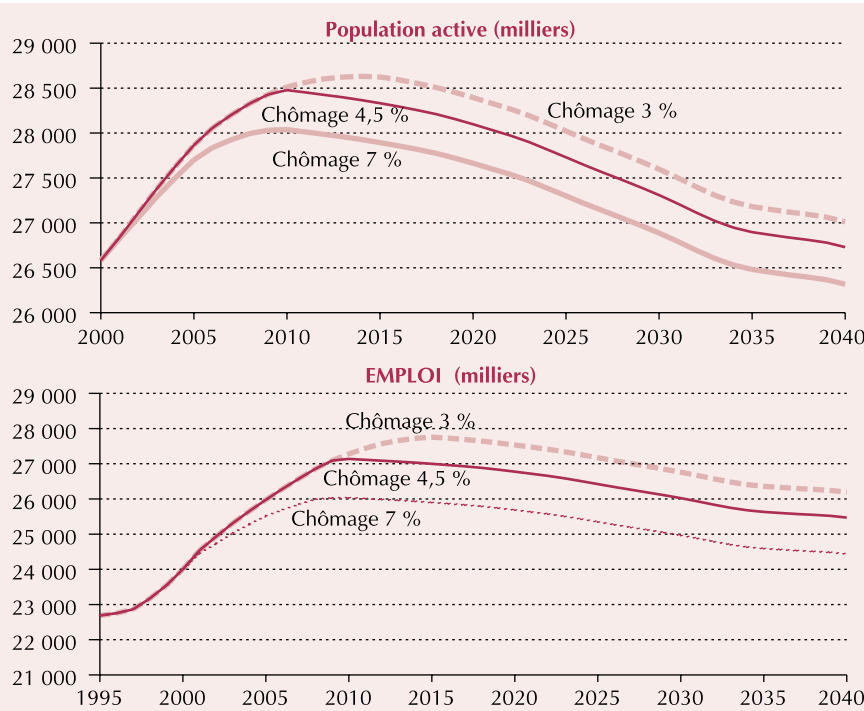
28. Un point de valeur ajoutée correspond à une croissance supplémentaire du salaire brut de 2,5 % la première année, suivie d'une évolution parallèle à celle du scénario de référence dans le cas favorable ; cela maintient un écart en niveau de 2,5 %. Ce même écart permanent peut être obtenu avec une croissance de la productivité supérieure sans modification du partage de la valeur ajoutée. Cette croissance supplémentaire, de 2,5 % au total, peut correspondre à un rythme annuel supérieur de 0,25 point par an sur 10 ans ou d'environ 0,06 point par an sur 40 ans ; 3 points de déplacement du partage de la valeur ajoutée seraient alors approximativement équivalents à un peu moins de 0,2 point par an de croissance supplémentaire de la productivité sur 40 ans.

Graphique 9
Évolution du taux de chômage



Source : maquette, DREES, 2001.

Graphique 10
Évolution de la population active et de l'emploi selon le scénario de taux de chômage



Source : maquette, DREES, 2001.

Les variations du taux de chômage ont une incidence sensible sur les comptes des régimes, au moment où se produit le changement de tendance

Le scénario « gris » est caractérisé par une hausse de la part des retraites dans le PIB plus forte que dans le scénario de référence et une augmentation du prélèvement implicite sur les actifs. À l'inverse, dans le cas du scénario « optimiste », la part des retraites dans le PIB est réduite.

Variantes de taux de chômage

	2000	2005	2010	2020	2040
<i>Ratio retraités/actifs</i>					
Situation de référence (Taux de chômage à 4,5 %)	0,44	0,44	0,48	0,60	0,83
Scénario « gris » (Taux de chômage à 7 %)	0,44	0,45	0,49	0,61	0,84
Scénario « optimiste » (Taux de chômage à 3 %)	0,44	0,44	0,48	0,59	0,82
<i>Part des dépenses de retraite dans le PIB</i>					
Situation de référence (Taux de chômage à 4,5 %)	12,6 %	11,9 %	12,4 %	14,3 %	16,3 %
Scénario « gris » (Taux de chômage à 7 %)	12,6 %	12,1 %	12,9 %	14,8 %	17,0 %
Scénario « optimiste » (Taux de chômage à 3 %)	12,6 %	11,9 %	12,3 %	13,8 %	15,8 %
<i>Besoin de financement des régimes en points de PIB *</i>					
Situation de référence (Taux de chômage à 4,5 %)	-0,2 %	-0,8 %	-0,4 %	1,5 %	3,5 %
Scénario « gris » (Taux de chômage à 7 %)	-0,2 %	-0,6 %	0,1 %	2,1 %	4,2 %
Scénario « optimiste » (Taux de chômage à 3 %)	-0,2 %	-0,8 %	-0,4 %	1,1 %	3,1 %
<i>Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net</i>					
Situation de référence (Taux de chômage à 4,5 %)	0,78	0,76	0,74	0,70	0,64
Scénario « gris » (Taux de chômage à 7 %)	0,78	0,76	0,74	0,72	0,65
Scénario « optimiste » (Taux de chômage à 3 %)	0,78	0,76	0,74	0,70	0,63
<i>Indice de la pension moyenne nette</i> Identique dans les trois scénarios	100	105	111	120	137

* Le besoin de financement est calculé en supposant constant le taux de cotisation retraite fixé à son niveau initial. Les indices de pension moyenne nette et de revenu moyen net incluent un rééquilibrage par des cotisations.

Source : maquette DREES, 2001.

Ces résultats découlent de l'effet de l'indexation sur les prix qui conduit à augmenter la charge qui pèse implicitement sur les actifs en cas de détérioration des perspectives économiques et à les faire bénéficier intégralement des gains associés à une amélioration de la conjoncture, sans aucun partage de ces gains avec les retraités, en cas d'amélioration des perspectives économiques.

On constate ici l'incidence sensible, surtout en début de période, de variantes sur le taux de chômage.

Des résultats des différentes variantes économiques, il ressort que ce sont les variations des effectifs de la population active et de la productivité qui sont susceptibles d'avoir l'impact le plus sensible sur les conditions d'équilibre des régimes de retraite (comme sur la situation économique générale

d'ailleurs) dans le long terme. S'agissant de la croissance de la productivité, il est certain que cet impact est d'autant plus sensible que l'évolution des retraites est supposée déconnectée de celle de la productivité et donc des revenus d'activité, comme le prévoit la législation actuelle ²⁹. S'il n'y avait pas de déconnexion, des variations dans l'évolution de la productivité auraient essentiellement pour effet de rendre plus ou moins faciles des variations des taux de prélèvement destinés au financement des retraites.

Les variantes relatives aux règles de calcul et d'indexation des pensions appliquées dans les régimes de retraite

À la différence des variantes démographiques et économiques, des variantes relatives aux règles de calcul et d'indexation des pensions ont été réalisées à la fois à l'aide de la maquette globale et par les régimes eux-mêmes.

La maquette globale simule les effets d'une modification des règles de calcul et d'indexation des pensions qui conduirait à une stabilisation entre 2000 et 2040 du ratio pension moyenne nette sur salaire moyen net. Dans le compte de référence, ce ratio baisse de 0,78 en 2000 à 0,64 en 2040. Cette baisse correspond à un maintien de la réglementation actuelle des régimes de retraite. La variante retient une stabilité du ratio à 0,78 tout au long de la période de projection. Cette hypothèse de stabilité du ratio pension moyenne nette sur revenu moyen du travail net correspondrait approximativement, dans les projections des régimes, à la variante dite « indexation sur les prix + 0,8 % ».

À réglementation inchangée, le ratio pension moyenne nette sur salaire moyen net baisserait de 0,78 en 2000 à 0,64 en 2040

• Variante globale

La variante étudiée permet de mesurer l'écart en termes de part des dépenses de retraite dans le PIB, de besoins de financement et d'évolutions du revenu d'activité net et de la pension nette, (avec une hypothèse de rééquilibrage des régimes par des cotisations), résultant d'une stabilisation du ratio pension moyenne nette sur revenu moyen d'activité net. Une telle stabilisation suppose une modification des règles de calcul et d'indexation des pensions dont la maquette ne permet pas de simuler le détail. Les simulations plus précises, portant sur les modifications de telle ou telle règle, ne peuvent être faites que par les régimes eux-mêmes.

Le maintien à 0,78 du ratio entre pension moyenne nette et salaire moyen net correspond à un besoin de financement supplémentaire d'un peu plus de 2 points de PIB

29. Hors effet noria vu précédemment.

Variante : modification de la réglementation permettant de maintenir constant le ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net entre 2000 et 2040

	2000	2005	2010	2020	2040
<i>Part des dépenses de retraite dans le PIB</i>					
Situation de référence	12,6 %	11,9 %	12,4 %	14,2 %	16,3 %
Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net constant	12,6 %	12,3 %	13,0 %	15,2 %	18,5 %
<i>Besoin de financement des régimes en points de PIB *</i>					
Situation de référence	- 0,2 %	- 0,8 %	- 0,4 %	1,5 %	3,5 %
Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net constant	- 0,2 %	- 0,5 %	0,2 %	2,4 %	5,7 %
Évolution du pouvoir d'achat après rééquilibrage					
<i>Indice du Pouvoir d'achat du revenu brut moyen du travail</i>					
Situation de référence	100	107	116	136	188
Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net constant	100	107	116	136	188
<i>Indice du Pouvoir d'achat du revenu net moyen du travail</i>					
Situation de référence	100	107	116	132	168
Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net constant	100	107	116	127	155
<i>Indice du Pouvoir d'achat de la pension moyenne</i>					
Situation de référence	100	107	111	120	137
Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net constant	100	107	116	127	155
<i>Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net</i>					
Situation de référence	0,78	0,76	0,74	0,70	0,64
Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net constant	0,78	0,78	0,78	0,78	0,78

* Le besoin de financement est calculé en supposant constant le taux de cotisation retraite fixé à son niveau initial.

Source : maquette DREES, 2001.

• **Variantes par régime**

L'impact des modifications des règles d'indexation a été mesuré à partir des modèles de projection des régimes.

Deux variantes d'indexation ont été réalisées par les régimes afin de mesurer l'incidence de l'indexation sur les équilibres financiers et les évolutions relatives des pensions moyennes. Elles correspondent à une indexation des pensions et des salaires portés au compte sur les prix majorés de 0,8 % et 1,2 %. Ces taux sont à comparer au taux de 1,6 % par an pour la progression du salaire brut moyen dans le scénario macroéconomique de référence.

Pensions de retraite en points de PIB

	2000	2005	2010	2020	2040	Variation 2000– 2040
Indexation sur les prix	11,6 %	11,3 %	11,8 %	13,6 %	15,7 %	+ 4,1 %
Indexation sur les prix + 0,8 %	11,6 %	11,6 %	12,4 %	15,0 %	18,3 %	+ 6,7 %
Écarts	= + 0,3 %	+ 0,6 %	+ 1,4 %	+ 2,6 %		
Indexation sur les prix + 1,2 %	11,6 %	11,7 %	12,8 %	15,8 %	20,0 %	+ 8,4 %
Écarts par rapport à une indexation sur les prix	= + 0,4 %	+ 1,0 %	+ 2,2 %	+ 4,3 %		

Note : hypothèse H1 pour la pension moyenne du régime général.

Source : COR, premier rapport, 2001.

Ces résultats globaux illustrent ainsi l'importance d'une variation des modes d'indexation. Avec une indexation sur les prix + 0,8 %, la part des dépenses de retraite dans le PIB est nettement plus élevée, et cette croissance double avec une indexation sur les prix + 1,2 % alors même que les salaires bruts évoluent par hypothèse de + 1,6 % par an.

Cependant les règles sont très différentes suivant les régimes, puisque, dans certains cas ³⁰, l'indexation a une incidence sur le taux de remplacement au moment du départ en retraite ; dans d'autres cas, l'incidence porte sur l'évolution de la retraite une fois liquidée. Les conséquences, très différentes, nécessitent donc un examen régime par régime. Au régime général, le coût de l'indexation sur les prix + 0,8 % ou les prix + 1,2 % inclut le coût de l'indexation des salaires portés au compte et celui de l'indexation des pensions ; chacun de ces coûts représente environ la moitié du coût total.

L'incidence d'une révision des règles d'indexation du régime général se décompose à l'horizon 2040 en une moitié imputable à l'indexation des salaires portés au compte, et une moitié imputable à celle des pensions liquidées

Par ailleurs, pour certains régimes « de passage », l'évolution correspondante de la pension moyenne renvoie autant, sinon plus, à l'évolution de la durée d'affiliation au régime qu'à l'incidence de la réglementation. Cela concerne en particulier les régimes d'indépendants (ORGANIC, CANCAVA, CNAVPL), la CNRACL... Les affiliés concernés sont en très grande majorité des pluripensionnés et il n'y a pas de relation simple et directe entre l'évolution de la pension moyenne servie par ces régimes et la retraite totale des pensionnés qui émarginent pour partie à ces régimes. L'examen de ces résultats devra dans ces conditions être complété par une étude sur cas type. Quelques remarques générales peuvent cependant être tirées des résultats par régime.

30. C'est le cas pour tous les régimes où la pension n'est pas calculée sur le dernier revenu d'activité, mais sur le salaire moyen de carrière (régimes complémentaires par points) ou sur les vingt-cinq meilleures années (CNAV et régimes alignés).

Dans l'exercice ici conduit, on retrouve les résultats antérieurs qui montrent que, même avec une indexation stricte sur les prix, la pension moyenne augmente en francs constants, à la fois par l'effet noria et pour des raisons historiques (augmentation de l'activité féminine notamment).

Une hypothèse d'indexation sur les prix majorés de 1,2 % par an conduit dans les trois principaux régimes (CNAV, ARRCO, fonction publique d'État) à une évolution de la pension moyenne légèrement plus rapide que celle du salaire brut moyen, alors même qu'il subsiste un écart de 0,4 % par an entre l'indexation pour la revalorisation et l'évolution du salaire brut. Ce résultat est en grande partie dû à l'accroissement des durées validées pour les carrières féminines, mais il provient aussi de phénomènes divers tels que l'historique des taux de cotisations à l'ARRCO ou un rattrapage par rapport à une période d'indexation sur les prix ³¹.

Avec une indexation sur les prix majorés de 0,8 %, soit la moitié du taux de croissance du salaire brut, on obtient, pour le régime général et l'ARRCO, une évolution de la pension moyenne inférieure au salaire brut, mais s'en

Une indexation des pensions sur les prix majorés de 0,8 point par an correspond à un besoin de financement supplémentaire de 2,5 points de PIB en 2040

approchant de façon très significative. Dans une hypothèse où les besoins de financement seraient couverts par une hausse des cotisations salariées, cette variante serait assez représentative d'une indexation sur les salaires nets. Le besoin de financement supplémentaire associé est très important, supérieur à la moitié du besoin de financement correspondant à une indexation sur les prix, puisqu'il représente environ 2,5 points de PIB.

En conclusion, il apparaît que les données démographiques essentielles sont déjà connues. Les variations possibles paraissent, sauf peut-être pour l'immigration, limitées ; leur effet se fait surtout sentir en fin de période. Si elles doivent être intégrées par les responsables du pilotage du système de retraite pour l'appréciation des décisions à prendre, elles peuvent difficilement être considérées comme constituant des marges de manœuvre. En revanche, les hypothèses relatives à l'emploi et à l'activité sont déterminantes.

Les hypothèses relatives à l'emploi et à l'activité sont déterminantes. Cependant à long terme, la croissance économique ne résout pas à elle seule le problème des retraites

On soulignera par ailleurs que la validité des raisonnements est étroitement liée à la période de temps considérée. À long terme la croissance économique ne résout pas à elle seule le problème des retraites. En effet, à âge de cessation d'activité et mode de calcul des pensions inchangés, on ne peut attendre de cette croissance qu'elle parvienne à compenser les effets du doublement du nombre de retraités. En

31. Une indexation sur les prix, si elle conduit à une baisse de niveau du ratio pension sur salaire, aboutit, en régime permanent, à une évolution parallèle des pensions et des salaires du fait de l'effet noria ; de façon symétrique, après une période d'indexation sur les prix, le retour à une indexation sur les salaires conduirait, pendant une période intermédiaire, à une majoration du ratio pension sur salaire, avant de déboucher sur une évolution parallèle de la pension moyenne et du salaire en régime permanent.

revanche, à court terme, une croissance plus forte s'accompagnant d'une baisse du taux de chômage peut améliorer significativement la situation des régimes de retraites. Mais cet effet est épuisé une fois le niveau de l'emploi stabilisé. C'est dire que l'étude des déterminants essentiels doit être complétée, dans un exercice réaliste, par celle des cheminements.

Il faut sans doute également rappeler que la croissance économique a aussi une importance significative sur la possibilité éventuelle d'augmenter les cotisations pour la retraite, par redéploiement d'autres cotisations ou par augmentation nette. La prudence élémentaire amène cependant à souligner que, lorsqu'on raisonne en longue période, une croissance forte et continue sur quarante ans ne peut être considérée comme une hypothèse certaine et qu'il faut intégrer au raisonnement la possibilité d'accidents conjoncturels voire d'un régime de croissance plus faible.

Enfin, l'exercice qui a été conduit ici est un exercice de prolongement des tendances. Nul doute que la réflexion doive aussi et très largement inclure la prise en compte de l'évolution des comportements qui peut résulter notamment de l'élévation du niveau d'éducation et de l'allongement très important, selon la plupart des prévisions, de la durée de la vie.

Chapitre 5

Une évolution possible des temps de la vie

Au regard de la question des retraites, il faut se garder d'une interprétation trop automatique des données démographiques. Le nombre de cotisants ou le nombre de retraités dans vingt ou quarante ans ne peuvent pas être déduits simplement des projections démographiques. Quelle proportion de la population sera, à cette date, cotisante ou retraitée ? Cela dépend en partie de l'évolution des règles applicables en matière de retraites, mais aussi de pratiques sociales complexes qui rythment l'activité tout au long de la vie. Au cours des vingt dernières années, l'organisation du cycle de vie a subi de profondes transformations : période de formation initiale plus longue, entrée dans la vie active plus progressive, dissociation de la cessation d'activité et la liquidation de la retraite. Il est légitime de se demander si ces évolutions vont se poursuivre au même rythme à l'avenir et quelles questions elles soulèvent du point de vue de l'organisation des dispositifs sociaux notamment.

Un changement dans le cycle de vie ?

Une attention grandissante a été portée dans les dernières années, notamment par les sociologues, aux modifications observables du cycle de vie ³².

32. Xavier Gaullier, *La deuxième carrière, Ages, emploi, retraites*, Paris, Le Seuil, 1988, *Ages mobiles et générations incertaines*, Esprit, octobre 1998, *La protection sociale et les nouveaux parcours de vie*, Esprit, février 2001.

Anne-Marie Guillemard : *Équité et redistribution entre générations : un défi pour l'avenir des retraites et de l'ensemble des systèmes de protection sociale*, RISS, 1999, vol. 52.

Revenant sur les réflexions engrangées par le Commissariat au Plan il y a à peine plus d'une vingtaine d'années, il est surprenant aujourd'hui d'y trouver une analyse inquiète de tendances à « l'uniformisation »³³ du cycle de vie : avec le prolongement des études et la généralisation des retraites, à la fin des années 70, on craignait une sorte de standardisation de la vie en trois ou quatre phases, séparées par des événements de transition relevant à la fois de la sphère professionnelle et de la sphère personnelle et familiale, très concentrés dans le temps. « Fin d'études, mariage, entrée dans la vie professionnelle » marquaient, simultanément ou presque, le passage de la période « éducation – formation » à la période « activité professionnelle et parentale ». La prise de retraite, coïncidant avec la cessation d'activité et, *grosso modo*, avec l'arrivée des enfants à l'âge adulte, marquait ensuite le passage à la période « retrait de la vie sociale, repos, loisir ». Y succédait éventuellement le passage à un « quatrième âge » dominé par la montée des problèmes de santé et les incapacités, et par la médicalisation.

Les temps de la vie privée et de la vie professionnelle se diversifient et deviennent plus complexes

Aujourd'hui au contraire, la tendance est à la désynchronisation des évolutions de la vie privée et de la vie de travail, une certaine dilution dans le temps des « transitions » et une « déspecialisation » de chacune des fonctions professionnelles ou familiales qui sont moins nettement affectées à une seule et unique phase de la vie.

Ainsi, l'évolution de la vie familiale est devenue plus diversifiée et plus complexe, avec un départ plus tardif des enfants du foyer parental, des systèmes de cohabitation prolongée – éventuellement instable – des jeunes couples, le recul de l'âge moyen à la première naissance, des recompositions familiales successives, une certaine tendance à l'augmentation de naissances autrefois considérées comme tardives et exceptionnelles (concernant des mères d'environ 40 ans). À l'âge de la retraite, il n'est pratiquement plus question de cohabitation des grands-parents avec leurs enfants adultes : le mouvement de décohabitation qui a commencé à se manifester fortement à partir de 1975 est pratiquement achevé³⁴.

Parallèlement, les âges de fin d'études ont non seulement reculé³⁵, mais souvent cessé de coïncider de façon nette avec une entrée à plein temps dans la vie active : des périodes de travail à temps partiel, de contrats courts, succédant à des moments de chômage, de stages ou de reprises de formation sont devenues fréquentes. Cette évolution est directement liée à la situation de l'emploi dans les années récentes, et plus particulièrement au chômage important des jeunes : prolonger ses études a pour but direct

33. *Vieillir demain*, rapport du groupe de travail sur les politiques de la vieillesse, Commissariat général au Plan, 1980.

34. *Données sociales*, INSEE, 1997 et 1999.

35. Ainsi, à 14 ans, plus de 40 % de la génération née en 1940 était sortie de formation initiale, et à 18 ans, près de 80 %, tandis que les mêmes taux de sortie n'étaient atteints par la génération née en 1975 qu'à 21 et 24 ans respectivement.

d'échapper à cette situation et pour but indirect, de compléter un bagage essentiel pour se positionner sur un marché du travail devenu très exigeant ; l'accumulation de périodes de stage ou de contrats courts est aussi un moyen de ne pas se présenter sur ce marché « sans aucune expérience professionnelle », situation qui comporte des risques d'échec importants.

Plus tard, pour les femmes, non seulement l'insertion sur le marché du travail est devenue la norme, mais la séquence « interruption du travail pour élever des enfants » est plus rare : les mères d'un ou deux enfants interrompent de plus en plus rarement leur activité professionnelle ; une chute d'activité, moins nette, subsiste au troisième enfant, mais les familles « nombreuses » sont moins fréquentes.

Quant à la perspective d'une phase plus longue de « dépendance médicalisée », où les âgés n'auraient plus guère qu'à recevoir sans plus pouvoir beaucoup donner d'eux-mêmes, elle est de plus en plus contestée, notamment grâce aux analyses de « l'espérance de vie sans incapacité » ou « en bonne santé »³⁶.

Des fonctions jusqu'alors spécifiques de l'une des phases de la vie interfèrent dans d'autres phases : ainsi, le passage par des formations non seulement dans la jeunesse, mais en cours d'emploi, est devenu la norme, même si la formation initiale conserve un rôle central, particulièrement en France. Les connaissances s'acquièrent aussi après la retraite ; les « universités de tous les âges » se sont développées à cet effet. À l'inverse, en raison de la réduction du temps de travail, le temps de loisir a cessé de se concentrer sur la période de retraite. Du côté familial, on peut aussi observer que beaucoup de retraités se sont trouvés dans la position de « soutiens de famille » lorsque les jeunes ont été confrontés à des difficultés d'emploi, voire à des ruptures dans leurs vies personnelles et familiales. Cette répartition nouvelle des fonctions contribue, en même temps que l'élargissement des phases de transition, à la transformation et à la diversification des cycles de vie : l'évolution vers une « homogénéisation » n'est plus à l'ordre du jour.

Comparer la situation actuelle et celle d'il y a 20 ou 30 ans fait ressortir des différences importantes dans les cycles de vie. Si le constat est clair, cependant, l'analyse n'en est pas aussi aisée. Ces différences résultent de la combinaison de phénomènes de long terme (travail des femmes, exercice de l'autorité parentale, amélioration du niveau de formation, par exemple), et de stratégies de réponse à des contextes particuliers, voire, à des politiques publiques conjoncturelles (stages pour les jeunes, éviction des plus âgés du marché du travail). Les études qui ont été réalisées sur les situations de précarisation, par exemple, montrent bien comment interfèrent

36. On peut constater simultanément une augmentation de l'espérance de vie sans incapacité pour les individus et un accroissement du nombre de personnes rencontrant des difficultés, compte tenu de l'accroissement du nombre de personnes d'âge le plus élevé.

l'instabilité des rapports de travail, des rapports familiaux et des situations nouvelles dans les rapports entre générations ³⁷.

Évolutions possibles dans le futur

L'analyse des transformations passées ne permet pas toujours bien de dégager les interactions entre phénomènes conjoncturels (quel sont les impacts de la situation de l'emploi et des « mesures jeunes » sur l'entrée plus tardive des jeunes dans la vie active, par exemple ?) et phénomènes de long terme, ni de comprendre comment peuvent interférer les évolutions de la sphère privée et de la sphère professionnelle. Les principales interrogations s'articulent autour de trois points.

Ces évolutions portent aussi bien sur les conditions du passage de la vie active à la retraite, que sur la modulation tout au long de l'existence des temps de travail, de formation et de loisir, qu'enfin sur l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle.

Les plages de transition en début et en fin de vie active

La situation de l'emploi a indéniablement eu une part importante dans l'élargissement de plages de « transition » plus longues et plus indistinctes, au début et à la fin de la vie active. Les politiques publiques ont contribué puissamment au développement de dispositifs « intermédiaires » : systèmes de stage, de contrats d'emploi aidé pour les jeunes ou systèmes divers de cessation anticipée d'activité. Que se passera-t-il si la conjoncture se retourne ou du moins, si la pression sur l'emploi devient moins forte ? Reviendra-t-on à la situation antérieure par une réduction de ces plages de transition, impliquant à la fois un changement de politiques et de dispositifs publics, une modification des comportements et un changement dans les représentations sociales de chaque « âge » de la vie ? Ce n'est pas sûr : les comportements d'entrée dans la vie active, par exemple, ont subi des modifications profondes qui ne sont pas ou plus liées exclusivement à la situation de l'emploi mais traduisent des changements plus profonds des modes de vie des jeunes qui n'aspirent plus à « se fixer » aussi rapidement dans leur vie familiale et professionnelle. Les dispositifs publics eux-mêmes rencontreront des difficultés pour revenir en arrière, comme on le voit actuellement en matière de préretraites. Une sensibilité nouvelle à la question « âge et travail » peut cependant conduire à mieux intégrer les travailleurs vieillissants, à limiter les situations intermédiaires entre emploi et retraite ou à en transformer la nature (avec le développement des retraites progressives, par exemple).

37. *Rapports de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion*, La Documentation française 2000 et 2001. I. Billard, D. Debordeaux, M. Lurul, *Vivre la précarité, trajectoires et projets de vie*, éditions de l'aube, 2000.

Certaines mesures prises pour lutter contre le chômage ont trouvé leur raison d'être au regard d'autres objectifs également. Par exemple, beaucoup d'emplois-jeunes ont cristallisé une demande concernant des fonctions nouvelles dans certains domaines, beaucoup d'associations auraient bien du mal à se passer de l'aide que leur apportent les CES mis à leur disposition. Ces mesures ont aussi modifié le regard porté sur ces tranches d'âge concernées. Ainsi, il est difficile de prédire quel sera l'avenir de la phase de contrats courts et de stages, devenue fréquente, voire « normale » dans les débuts de la vie active. On retiendra surtout ici, bien sûr, le cas des dispositifs de départ anticipé d'activité : le consensus qui s'est peu à peu formé autour du départ des plus âgés, solution qui apparaît souvent la moins douloureuse en cas de difficultés d'emploi, a contribué à générer un nouveau regard sur la position et le travail des personnels vieillissants. En dépit des pressions exercées au niveau européen, ni les pouvoirs publics, ni les partenaires sociaux, ni sans doute les personnels concernés n'envisagent aisément désormais de se passer de tels dispositifs, moins impopulaires qu'ils ne l'ont été.

Mieux intégrer les travailleurs vieillissants et s'interroger sur l'accès des jeunes au marché du travail

Au total, on ne peut que s'interroger sur le maintien ou sur l'ampleur de ces phases de transition qui se sont progressivement installées dans les vingt dernières années en début et en fin de vie active.

La modulation des temps de travail, de formation et de loisir

La redistribution plus équilibrée de certaines fonctions, comme la formation ou le loisir, sur l'ensemble des phases du cycle de vie paraît plus durable.

Certes, la réduction récente du temps de travail a été puissamment motivée par le projet d'un « partage de l'emploi » lié à la situation économi-co-sociale des dernières années. Cependant, cette réduction du temps de travail s'inscrit aussi dans un mouvement largement séculaire. Jusqu'ici, les « acquis sociaux » réguliers de cette nature sont restés sans retour en arrière. De même, le développement de la formation dans le courant de la vie active (voire au-delà), correspond à un mouvement de long terme. Ce mouvement est lié à l'évolution des modalités de production et à des évolutions techniques qui se sont accélérées dans la seconde partie du dernier siècle ; il se situe aussi dans le prolongement d'un progrès de la diffusion des connaissances et du niveau de formation, qui se poursuit régulièrement depuis le Siècle des lumières. On voit difficilement quels éléments pourraient conduire à revenir sur un tel mouvement ; tout concourt, au contraire, à laisser penser qu'il pourrait se prolonger sans qu'on puisse très bien savoir, cependant, à quel rythme.

Un mouvement récent mais durable modifie les arbitrages temporels

L'articulation de la vie familiale et de la vie professionnelle

Reste enfin à prendre la mesure de l'articulation entre les évolutions qui affectent la structure et la vie familiale, et celles qui touchent à la vie professionnelle. On peut en donner plusieurs exemples.

On ne sait si le grand mouvement qui a touché depuis un demi-siècle l'activité féminine (l'activité salariée, en particulier) est parvenu à son terme. Il ne peut en être loin, en tout cas, compte tenu des taux d'activité très élevés constatés dans les jeunes générations. Ce mouvement est général dans l'ensemble des pays comparables à la France. On peut imaginer une stabilisation des comportements, mais difficilement leur régression. En revanche, toutes les conséquences n'en sont sans doute pas tirées : demande masculine de temps libre (dans le prolongement de la récente instauration d'un congé de paternité), par exemple. En ce qui concerne la tranche d'âge des 55-65 ans, d'autres phénomènes peuvent jouer, en liaison avec l'augmentation de l'espérance de vie : en 1980, un cinquième des femmes de plus de 60 ans étaient grand-mère et avaient encore au moins un de leurs parents ; en 2010, c'est un tiers des femmes de cet âge qui seront dans ce cas. Ce peut être une double charge lourde, qui serait difficilement acceptée si elle devait se cumuler avec le prolongement de la vie professionnelle. Autre illustration encore : la durée plus longue des cohabitations entre parents et jeunes adultes, apparemment bien supportée dans les dernières années, se prolongerait-elle avec un retour à un taux plus satisfaisant d'emploi des jeunes ? Le « déphasage » des rythmes de vie professionnelle et personnelle peut se traduire, enfin, par un changement dans la hiérarchie des priorités : il n'est pas sûr que l'étudiant (e) attende la fin de ses études, désormais plus longues, et l'acquisition d'une position « stable », succédant à une période d'insertion par à-coups dans le monde du travail, pour avoir des enfants.

L'état du débat sur les perspectives de redistribution des temps tout au long de l'existence

De telles situations concrètes, très diverses, permettent de souligner la fragilité des tentatives de projection à long terme. Nous ne disposons guère d'études socio-économiques qui nous permettraient d'être plus précis aujourd'hui pour projeter l'évolution à l'avenir des « comportements d'âge » et des normes. L'ensemble de ces transformations est donc à étudier régulièrement de façon approfondie.

En matière de retraite, elles peuvent avoir plusieurs types de conséquences. Certaines ont une influence directe sur les cotisations ou sur les prestations (recul de l'âge d'entrée dans la carrière de cotisant ou interruptions

d'activité, calcul des pensions). D'autres orientent, de façon moins directe, l'opinion ou les souhaits de la population (concernant par exemple l'âge de cessation d'activité, les périodes prises en compte...). Enfin, parmi les réflexions en cours, plusieurs courants de pensée mettent l'accent sur la moindre centralité du travail dans l'organisation du cycle de vie. Ils tendraient ainsi à faire entrer « la retraite » dans un ensemble plus vaste de « temps non consacrés à une activité professionnelle rémunérée » en augmentation et répartis tout au long de la vie.

Une partie de ces temps non consacrés à une activité professionnelle a trouvé dans le droit social actuel un mode de financement bien établi pour la protection sociale des personnes concernées, d'autres, non.

En matière de droits à la retraite, l'instrument le plus couramment utilisé est la validation gratuite de périodes non cotisées – et, pour les régimes complémentaires, l'inscription de points également « gratuits ». Par exception au principe de l'acquisition de droits par cotisation, sont ainsi validées sans contrepartie les périodes dites « assimilées » : périodes de guerre et de service militaire, de maladie et maternité, d'invalidité, d'indemnisation pour accident du travail ou de rééducation professionnelle suite à un tel accident, de chômage indemnisé (et, dans des conditions beaucoup plus restrictives, une part du chômage non indemnisé), ou encore, de préretraite ; le financement de ces avantages est assuré par différents financeurs : UNEDIC, FSV, État, ou laissé à la charge du régime de retraite.

Les régimes de retraite valident aujourd'hui un certain nombre de périodes non cotisées

La diversité des situations se traduit par une grande variété des méthodes et des financements retenus pour couvrir ces périodes particulières. Pour prendre quelques exemples :

- En ce qui concerne les stagiaires de la formation professionnelle et les apprentis, on fait appel à la notion d'assiettes forfaitaires, qui permet aux catégories de personnes concernées de bénéficier d'un allègement du poids global des cotisations salariales de sécurité sociale, et le coût en est en partie assuré par l'État.
- Les bénéficiaires de l'ASS (allocation spécifique de solidarité) ou les chômeurs en fin de droit bénéficient d'une couverture sociale pour l'ensemble des risques, à la charge de l'État.
- En matière de volontariat, seules les périodes de volontariat civil se substituant à l'obligation légale de service national donnent lieu à validation – sans contrepartie de cotisation –, par le premier régime d'affiliation vieillesse dont relèvera le volontaire à l'issue de sa période de volontariat... ; de nombreuses associations ont cependant réclamé que les volontaires, non rémunérés, puissent au moins se voir reconnus des droits en matière de retraite.
- On peut également mentionner la majoration de durée d'assurance liée au congé parental d'éducation.
- On soulignera enfin qu'au rebours de tous les cas évoqués jusqu'ici, les périodes de RMI et, plus généralement les périodes où les ressources sont

apportées par un minimum social (allocation aux adultes handicapés, par exemple) ne sont pratiquement pas validées.

En tout état de cause, aujourd'hui ces différents droits, applicables selon des règles particulièrement complexes, sont considérés séparément, rapportés à des situations et des dispositifs très différents les uns des autres et rarement rapprochés au sein d'une réflexion commune. Les modalités de financement de ces mesures font appel à une multiplicité d'intervenants, selon des formes variées. Sans réaliser un inventaire complet de ces situations nombreuses, on doit souligner que « l'avantage », pour le salarié, de telles validations de trimestres dans ces situations est difficile à apprécier ; ses effets peuvent être plus ou moins favorables pour les assurés concernés, notamment suivant les modalités de report (ou non) d'un salaire au compte des intéressés durant ces périodes. Un bilan plus complet mériterait d'être fait. Cependant, la diversité des situations a donné lieu à un débat qui s'amorce en termes prospectifs. Pour l'essentiel, ce débat s'articule autour de deux idées qui concernent la redistribution des temps tout au long de l'existence et une certaine mutualisation des droits sociaux.

La redistribution des temps tout au long de l'existence

Une nouvelle répartition des temps qui rythment notre existence s'opère sous nos yeux, dans le contexte d'un allongement de la durée de vie, qui s'est accompagné d'une augmentation des temps non consacrés à une activité professionnelle. Cette redistribution des temps du travail et des temps libres serait, selon différents auteurs, souhaitée et souhaitable parce qu'elle permettrait un meilleur épanouissement des différentes dimensions des capacités humaines, correspondant à une exigence de long terme de plus en plus présente.

Notre système de relations sociales, au contraire, est bâti sur une idée plus ancienne : seul le milieu professionnel serait susceptible d'offrir revenu, reconnaissance, identité et valorisation. Il faudrait désormais l'adapter aux perspectives nouvelles. Le temps de « la retraite », au lieu d'être considéré comme l'une des trois ou quatre grandes phases de la vie, auquel on accède à la suite d'une rupture nette avec la vie professionnelle, pourrait être considéré plus « en douceur » comme une forme de ce temps utile mais non strictement professionnel, également présent tout au long de la vie active, voire comme un moment de (re)-socialisation. Une redistribution des temps pourrait être favorisée, notamment quand ils présentent une certaine « utilité sociale », par leur prise en compte systématisée dans le droit du travail et le droit de la Sécurité sociale, contribuant à refaçonner le « statut du travailleur »³⁸ ou le « statut de l'actif »³⁹.

38. J. Boissonnat, *La fin du chômage ?* Paris, Calmann-Lévy, 2000.

39. F. Gaudu, *Du statut de l'emploi au statut de l'actif*, Droit social, juin 1995.

Une certaine mutualisation des temps sociaux

Lorsqu'une personne est empêchée de percevoir un revenu d'activité pour certaines raisons qui font l'objet d'une reconnaissance sociale particulière, la collectivité à laquelle elle appartient peut prévoir qu'elle a droit à un revenu de transfert du fait de son statut et des droits qu'elle a précédemment accumulés, et ou qu'elle peut, durant ce temps, continuer d'acquérir des droits, notamment dans la perspective d'autres prestations sociales ultérieures (ou les deux).

Le droit du travail et le droit de la Sécurité sociale prennent en compte une grande diversité de ces « temps » particuliers, très hétérogènes, qu'on a en partie rappelés plus haut. On mettra à part les situations dont l'assuré n'est pas maître, où la Sécurité sociale remplit sa fonction de couverture de risques sociaux – comme les périodes d'incapacité de travail liée à la maladie, à l'invalidité et aux accidents du travail ou encore de chômage, qui donnent lieu, à la fois, au versement de prestations de remplacement du revenu d'activité et à une « assimilation à des périodes de cotisation » pour l'acquisition de droits à retraite – de risques civiques comme les périodes de guerre ou de service national (considérées comme périodes « assimilées ») – et dans une certaine mesure de temps familiaux reconnus par des prestations spécifiques (maternité) ou une majoration de la durée d'assurance au bénéfice des mères de famille, des personnes en congé parental d'éducation, etc. De nombreuses autres situations : périodes de congés annuels (considérés comme des temps de travail), de formation, les temps réservés aux responsabilités associatives dans certains statuts, ainsi que les temps de « RTT »... font, dans une mesure non négligeable, intervenir des choix de l'assuré : choix de recourir ou non à la couverture sociale existante (pour se former, participer à la vie associative, à la prise en charge d'un parent ou d'un enfant malade...) ou au moins, choix de répartir l'usage de ce droit dans le temps. Les mesures qui concernent ces différents dispositifs ont été prises dans des contextes et avec des objectifs variés. Les dispositifs eux-mêmes obéissent à des logiques spécifiques et donnent lieu à des financements d'ampleur très inégale. La perspective serait d'assouplir le recours à ces dispositifs qui font l'objet d'un financement social et d'amplifier la marge de choix laissée à l'assuré en les considérant de façon plus globale, ce qui implique :

- une certaine fongibilité de ces différentes catégories de temps ;
- une certaine latitude laissée aux assurés pour faire usage de ce temps selon leurs propres choix (choix des dates et choix des destinations de ce temps).

Au-delà de ce corpus commun, les différentes réflexions et propositions s'interprètent selon des visées différentes. De nombreuses réflexions s'appuient sur les travaux de quelques auteurs. X. Gaullier plaide pour une reconnaissance de la « pluriactivité » (l'individu n'est pas « qu' » un travailleur ; il organise sa vie par l'accomplissement d'activités choisies, alternativement productives et non productives), J. Boissonnat pour un

nouveau « statut du travailleur » ou F. Gaudu pour un « statut de l'actif ». Les uns ou les autres incluent plus ou moins largement dans leur perspective différentes catégories de temps, de la production à l'éducation, au bien-être de la famille ou à des activités solidaires ou artistiques, ce que R. Briet résume en disant qu'il s'agit de « reconnaître des droits à la retraite sur un cycle de vie et pas seulement à partir d'un âge déterminé ». Certains envisagent la prise en compte d'activités même après la cessation de carrière (ce qui pourrait permettre par exemple d'atteindre le taux plein) favorisant ainsi la « retraite utile » (A. Villez) ou le développement de la retraite progressive et du cumul emploi-retraite (D. Taddei).

On débouche ainsi sur l'idée d'un compte épargne temps, sur lequel s'accumulent des droits que l'on prélève ensuite (non sans un certain encadrement), dans une large mesure à son gré, pour dégager du temps. La notion de « droits de tirage sociaux » proposée par A. Supiot est une nouvelle forme de figure juridique qui relève de cette même famille : contrairement aux actuels « droits sociaux » destinés à couvrir la réalisation de risques spécifiques, ils doivent permettre de faire place à la liberté individuelle (l'intéressé choisit seul les circonstances dans lesquelles il désire utiliser ses droits), et de rassembler des contributions de diverses sources (État ou collectivité territoriale, entreprise, Sécurité sociale, épargne individuelle) en vue de la constitution de « créances » qui peuvent se présenter sous forme monétaire ou sous forme de droit à disposer d'un temps « libre », dont l'objectif peut être élargi à des temps actuellement peu ou pas reconnus dans le système social (congé sabbatique, congé parental dès le premier enfant, passage à temps partiel, événements familiaux...). La particularité de l'idée de « droits de tirage sociaux » est de ne plus lier la sécurité offerte aux individus à l'occupation d'un emploi, mais directement à la personne, indépendamment de sa catégorie d'activité, ce qui suppose un système d'organisation collective de ces droits suffisamment intégré. A. Supiot souligne d'ailleurs que de tels droits, comme le congé formation ou le congé parental existent déjà dans la législation actuelle.

Dans les années qui viennent, ces idées nouvelles vont mûrir, venir en débat, se préciser. En ce qui concerne plus particulièrement leur application en matière de retraite, il apparaît qu'elles nécessitent impérativement un sérieux encadrement : les perspectives très longues qui caractérisent la problématique de la retraite rendent très difficile le choix au niveau individuel, et laissent planer des risques (épuiser tôt tous ses droits à temps libre, par exemple, repoussant à l'âge de 70 ou 75 ans les possibilités de cesser son activité) dont il convient de se prémunir. Elles ouvrent cependant de nouvelles possibilités de souplesse intéressantes qui restent à étudier.

La question du mode de financement de ces temps d'utilité sociale devra notamment être examinée. On voit déjà qu'ils mobilisent des financements variés. La formation peut se faire avec financement de l'entreprise ou non. Les bénévoles peuvent avoir ou non une certaine couverture

sociale pendant leur activité. Il n'est pas impossible, à l'avenir, que des personnes acceptent une activité non rémunérée ou très peu rémunérée si le temps passé est pris en compte pour la retraite et il est possible que des financeurs privés ou publics y trouvent intérêt.

Le Conseil d'orientation des retraites approfondira ces questions en examinant comment répondre à trois objectifs :

- ouvrir des possibilités de choix individuel, notamment en matière de répartition du temps ;
- encadrer raisonnablement ces choix pour en éviter les effets pervers ;
- assurer une veille des évolutions concernant les temps de la vie par des moyens d'observation et d'étude appropriés.

Chapitre 6

L'évolution démographique conduit dans la plupart des pays étrangers à renégocier le compromis social relatif aux retraites

L'objectif du présent chapitre est de procéder à une présentation de la structure des régimes de retraite de quelques pays étrangers, de souligner que s'il existe une contrainte démographique commune, les calendriers et l'ampleur de cette contrainte varient d'un pays à l'autre, de mettre en lumière des points de convergence dans l'approche des réformes. Les orientations européennes seront présentées puis les grandes lignes des réformes les plus récentes seront exposées. L'analyse est centrée sur les États-Unis, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Suède ⁴⁰.

Les orientations européennes en matière de retraite

Les systèmes de retraite relèvent de la stricte compétence nationale des États membres de l'Union européenne, mais les besoins de coordination des politiques économiques se sont renforcés avec le passage à la monnaie

40. Cette présentation s'appuie largement sur un séminaire organisé en février 2001 par le Conseil d'orientation des retraites avec le concours de M. B. Palier et de Mme C. Mandin, et sur les travaux de MM. L. Vernière et Y. Guegano de la Caisse des dépôts et consignations.

unique et les procédures de coordination, plus ou moins contraignantes, se sont donc développées. *« Les priorités et les choix nationaux des stratégies et le détail du processus de réforme continuent cependant de relever de la responsabilité des États membres. Le rôle de l'Union européenne sera d'aider les États membres à élaborer progressivement leurs politiques »* ⁴¹.

Les institutions européennes se sont véritablement saisies du dossier des retraites depuis 1997 (publication d'un Livre vert sur les retraites complémentaires dans le marché unique) et surtout depuis 1999. Ce dossier donne lieu à des analyses et orientations présentées à la fois par le Conseil européen, par le Conseil des ministres des Affaires sociales et le Conseil ECOFIN qui réunit les ministres des Finances, par les comités d'experts qui leur sont rattachés, notamment le Comité de politique économique et le Comité de la protection sociale, et par la Commission européenne. La Cour de justice des Communautés européennes intervient également dans le domaine des retraites en se prononçant sur des affaires relatives aux retraites complémentaires, au titre de la liberté de concurrence et de l'égalité entre les femmes et les hommes.

L'accent a d'abord été mis, en 1999 et en 2000, sur les perspectives financières des systèmes de retraite européens et sur les contraintes de finances publiques imposées par le Pacte de stabilité et de croissance adopté par le Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997. Cette approche largement économique et financière a notamment été développée par le Comité de politique économique (CPE) dans un rapport relatif à l'impact du vieillissement démographique sur les systèmes publics de retraite remis en novembre 2000. À partir d'un diagnostic sur l'évolution des dépenses publiques de retraite, le CPE concluait à la non soutenabilité de ces dépenses et suggérait aux États membres de limiter le poids futur des retraites par répartition, en priorité en repoussant l'âge de départ à la retraite, d'augmenter progressivement le poids des dispositifs de retraite par capitalisation, de profiter de la période actuelle pour réduire la dette publique, de renforcer la contributivité des systèmes de retraite et de soutenir les taux d'activité.

Deux approches complémentaires : rendre soutenable l'évolution des dépenses publiques de retraite et augmenter les taux d'emploi

Depuis le sommet de Lisbonne de mars 2000 et celui de Göteborg de juin 2001, une stratégie de rééquilibrage a été recommandée au profit d'une approche plus sociale de l'avenir des systèmes de retraite. Cette stratégie s'exprime notamment dans les objectifs en matière d'emploi définis par le Conseil européen de Lisbonne et précisés par le Conseil européen de Stockholm (mars 2001). Ces objectifs consistent à porter le taux d'emploi total de 61 % actuellement à 70 % en 2010, le taux d'emploi des femmes de 51 à 60 %, le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans de 37 % en 1999 à 50 % en 2010.

41. *Des pensions sûres et viables*, rapport du Comité de protection sociale, juin 2001.

Cette stratégie s'exprime également avec l'approbation de l'Agenda social européen lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000, visant notamment à engager une coordination des politiques d'amélioration et de modernisation des systèmes de protection sociale. Elle s'inscrit aussi dans le rapport du Comité de la protection sociale présenté en juin 2001 au Conseil européen de Göteborg. Ce rapport reprend les projections à long terme du rapport du CPE mais en insistant sur la nécessité de préserver la cohésion sociale, de restaurer le plein emploi et d'accroître les taux d'activité des femmes et des travailleurs âgés. Il se démarque des recommandations du CPE en notant qu' « *en l'état actuel de l'analyse, aucun type de régime de retraite (répartition versus capitalisation, privé versus public, prestations déterminées versus cotisations déterminées) ne peut être considéré comme étant, de par sa nature, supérieur aux autres* ». Enfin, il insiste sur le fait que les réformes des systèmes de retraite passent par l'obtention de larges consensus nationaux et par des processus de coordination au niveau européen. La viabilité financière des systèmes de retraite reste donc un objectif prioritaire. Elle passe par des actions sur le marché du travail et par une réduction de la dette. Mais une place plus large doit être laissée à une réflexion sur une politique de l'emploi et sur des préoccupations en termes d'équité et de solidarité.

Le Conseil européen de Göteborg a proposé que soit établi, selon la méthode ouverte de coordination, un rapport sur l'état d'avancement des travaux pour le Conseil européen de Laeken de décembre 2001, « *sur la base d'une communication de la Commission fixant les objectifs et les méthodes de travail à retenir dans le domaine des retraites, en préparation du Conseil européen du printemps 2002* ». La Commission se voit donc attribuer un rôle important et a présenté en juillet 2001 une communication sur « une approche intégrée au service des stratégies nationales visant à garantir des pensions sûres et viables », dans laquelle elle propose que les États membres élaborent chaque année, sur la base d'objectifs et d'indicateurs communs, des « *rapports intégrés de stratégie nationale* », à partir desquels la Commission identifierait ensuite « *les bonnes pratiques et les approches novatrices* ». Elle souhaite que puissent être réalisés « *des progrès substantiels sur les objectifs communs et les méthodes de travail en vue du Conseil européen de Laeken* ».

Il semble à ce stade que l'on s'oriente vers une approche des systèmes de retraite similaire à ce qui existe en matière d'emploi, c'est-à-dire qu'il s'agisse plus d'instaurer une émulation et une convergence entre États membres que d'imposer des politiques contraignantes.

Des modèles sociaux différenciés selon les pays

Historiquement, les régimes de retraite nationaux se sont organisés autour de modèles sociaux spécifiques, reposant sur des principes de justice et d'équité différents, avec des caractéristiques institutionnelles et politiques propres.

Trois modèles de protection sociale

Il existe plusieurs façons d'organiser les systèmes de retraite, qui sont fonction de la conception de la protection sociale qui prédomine dans le pays considéré. Trois cas de figure ont été observés en ce qui concerne les régimes de retraite de base, laissant une place plus ou moins grande aux régimes complémentaires : le modèle assistanciel ou résiduel, le modèle universaliste ou beveridgien et le modèle bismarckien ou d'assurances sociales. Il est évident que chaque système de protection sociale réel est hybride et particulier. Même si le système de retraite d'un pays s'inscrit plutôt dans un modèle d'un certain type, les principes ne sont jamais d'une cohérence parfaite, dans la mesure où un régime de retraite arrive à combiner plusieurs principes à la fois. Ainsi, si le principe des assurances sociales domine le système français, on y retrouve des traces d'universalisme, avec les droits à la retraite acquis en certaines circonstances pour tous les citoyens (par exemple pour l'éducation des enfants). La logique assistancielle est également présente et joue un rôle important de lutte contre la pauvreté avec le minimum vieillesse.

– Selon le modèle assistanciel ou résiduel, le dispositif public de base est un dispositif sous condition de ressources, où les prestations sont servies à ceux qui ne peuvent bénéficier d'une retraite suffisante par les autres mécanismes existants (patrimoine, épargne, retraites collectives privées, individuelles, prestations forfaitaires ou assurances sociales). Ce dispositif peut être conçu comme un filet de secours visant à combler les lacunes des autres dispositifs publics ou bien à constituer le premier étage public du système (exemple de la pension de garantie en Suède depuis la réforme).

– Dans le modèle universaliste ou beveridgien, les pensions de base doivent être universelles (pour tous les citoyens), forfaitaires (un même montant pour tous), financées par l'impôt et gérées directement par l'État. Le système de base qui s'est développé au Royaume-Uni répond à ce modèle.

– Le modèle bismarckien ou d'assurances sociales développe des régimes de retraite pour ceux qui travaillent et qui cotisent et sert des prestations contributives qui sont fonction de la durée d'assurance, du montant des cotisations et/ou du salaire d'activité. L'ensemble est financé par des cotisations sociales versées par les salariés et par les employeurs ; il est majoritairement géré en répartition depuis 1945, par le biais d'organismes plus ou moins indépendants de l'État, où interviennent les partenaires sociaux.

C'est le cas de la France, de l'Italie, de l'Allemagne. C'est également le cas du régime de base national par répartition aux États-Unis, dans lequel les pensions sont liées aux salaires sans condition de ressources.

Ces modèles sont construits autour des principes de justice, d'équité et de redistribution, mais ces principes ne sont pas déclinés de la même manière dans tous les pays. La conception générale de la protection sociale varie d'un pays à l'autre et ne permet pas de donner une seule définition, universelle, de ce que sont l'égalité et la justice. En conséquence, les indicateurs de générosité ou d'équité varient d'un pays à l'autre. Ainsi, il s'agit en Allemagne du taux de remplacement par rapport au salaire perçu et en Grande-Bretagne du nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté.

Les contraintes en termes de démographie et d'activité

Tous les pays développés subissent au début de ce siècle un choc démographique dont l'ampleur et le calendrier diffèrent cependant d'un pays à l'autre. Ils ont, par ailleurs, des marges d'augmentation des taux d'activité différentes.

Le calendrier démographique varie d'un pays à l'autre

Il est courant de souligner la généralité du processus démographique dans les pays développés : le processus de vieillissement de la population est à l'œuvre dans tous les pays. Dans tous les cas, le ratio entre les personnes âgées de plus de 65 ans et les personnes âgées de 15 à 64 ans augmente, en raison de l'allongement de la durée de vie après 60 ans et de la diminution de la fécondité.

Cependant, si cette observation est globalement exacte, l'ampleur et le rythme du processus n'en présentent pas moins des variations significatives d'un pays à l'autre, qui sont à relier à la fois à leur histoire et à leur situation démographique courante.

La croissance de la population de plus de 65 ans est particulièrement marquée aux États-Unis (plus de 90 % d'augmentation entre 2000 et 2030), compte tenu de l'ampleur qu'a eue outre-atlantique le phénomène du *baby boom*. Néanmoins, il apparaît que la hausse très importante du nombre de personnes de plus de 65 ans ne se traduit pas à terme par un vieillissement plus important dans ce pays, à la fois grâce à la compensation par la migration et parce que la fécondité, si elle a chuté plus précocement qu'en Europe, n'a pas atteint des niveaux très bas. En maintenant en projection des flux migratoires significatifs, comme le font les projections des Nations unies, la population active continue à croître au moins jusqu'en 2030.

Le processus de vieillissement touche tous les pays mais selon une ampleur et un rythme différents

En Europe, la croissance de la population des plus de 65 ans est moins importante (mais se situe quand même entre 40 et 50 % de 2000 à 2030) mais la population d'âge actif décroît. Cette décroissance est très variable selon les pays et intervient plus ou moins rapidement. Elle est importante en Allemagne et en Italie, en raison des niveaux très bas de fécondité depuis les années 1970-1980. En revanche, la décroissance de la population active est, à l'horizon 2030, encore faible au Royaume-Uni et en Suède (quoiqu'en Suède la fécondité relativement élevée du début des années 1990 ne se soit pas maintenue sur la période récente). Par rapport au niveau atteint en 2000, les effectifs des 15-64 ans diminuent dans les prochaines années en Allemagne et en Italie (ainsi qu'en Espagne) alors qu'ils continuent à augmenter au-delà de 2010 en France, en Grande-Bretagne et en Suède.

Les gains possibles sur les taux d'activité diffèrent selon les pays

La nécessité d'augmenter les taux d'emploi fait l'objet d'un consensus international

Il existe aujourd'hui un certain consensus autour de l'idée que les voies d'adaptation des systèmes de retraite passent largement par une augmentation des taux d'emploi des 15-64 ans. Dans certains pays, certaines catégories de population connaissent des taux d'emploi particulièrement bas, dégagant ainsi des marges de manœuvre importantes si ces pays savent trouver les voies d'une remontée de ces taux d'emploi.

Le taux d'emploi des 25-54 ans est compris entre 75 et 82 % en Allemagne, en Suède, aux États-Unis, au Royaume-Uni et en France. Il est un peu plus bas en Italie. En ce qui concerne les 15-24 ans, l'Italie et la France connaissent une situation spécifique, avec des taux d'emploi compris entre 20 et 25 %, très inférieurs à ceux de l'Allemagne ou de la Suède (autour de 45 %) et encore plus des États-Unis et du Royaume-Uni (autour de 60 %). Pour les 55-64 ans, l'Italie connaît un taux inférieur à 30 %, la France et l'Allemagne un taux inférieur à 40 %, tandis que ce taux approche 60 % aux États-Unis et atteint 65 % en Suède.

Ces gains potentiels représentent naturellement pour les pays susceptibles d'en bénéficier une marge de manœuvre appréciable. En revanche, il faut souligner la réelle difficulté rencontrée par les pays qui ont de bas taux d'activité à les relever. Ce relèvement ne se produit que lorsque des politiques ambitieuses et volontaristes sont menées, comme en Finlande, aux Pays-Bas ou en Suède. Un gain potentiel peut être mobilisé ou rester virtuel.

Les points de convergence entre les différents pays dans l'approche des réformes

Les différents pays convergent largement sur les objectifs d'une réforme des régimes de retraite, sur les méthodes à mettre en œuvre ainsi que, plus partiellement, sur la détermination des politiques et des paramètres d'une telle réforme.

La convergence sur les objectifs

En termes d'objectifs des réformes des systèmes de retraite, un consensus se dégage sur un certain nombre de lignes directrices : assurer la solidité financière des systèmes de retraite, rechercher une plus grande équité, assurer le pilotage à long terme des systèmes, mettre en œuvre des réformes progressives.

Le premier objectif est donc financier, il consiste à assurer la solidité financière des systèmes de retraite à long terme, cette solidité étant menacée par la situation démographique. Un sous-objectif consiste à assurer une bonne visibilité à 20 ou 30 ans sur les paramètres des systèmes, en affichant des objectifs de taux de cotisation, en donnant des indications sur l'âge de départ à la retraite, éventuellement sur le montant des droits acquis. Par ailleurs, l'objectif de soutenabilité financière doit être replacé dans le contexte plus large d'amélioration des finances publiques à long terme.

Assurer la solidité financière des régimes

Le second objectif consiste à assurer une place nouvelle à l'équité intra et intergénérationnelle, cette préoccupation pouvant prendre des formes différentes selon les objectifs assignés au modèle social de chaque pays. Les cas de l'Italie et de la Suède, qui ont procédé à une réforme profonde de leurs régimes de retraite, sont une illustration d'une recherche nouvelle d'équité. En Italie, cette recherche s'est traduite par une uniformisation des conditions d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite entre les différentes catégories socio-professionnelles (notamment entre les salariés du secteur public et du secteur privé), cette uniformisation étant fondée sur un principe contributif (le montant de la pension dépend de la totalité de l'effort contributif au cours de la vie professionnelle). En Suède, un lien plus direct a également été établi entre prestations et montant des cotisations versées, afin de renforcer la contributivité du système, tandis que les fonctions d'assurance et de redistribution étaient clairement séparées. En Italie comme en Suède, la recherche de l'équité intergénérationnelle passe par la prise en compte de l'espérance de vie dans le calcul de la pension.

Rechercher une plus grande justice

De manière plus générale, la tendance qui consiste à établir un lien plus direct entre les prestations et le montant des cotisations versées se retrouve dans la plupart des réformes introduites dans les pays industrialisés. La

question au cœur des débats concerne l'équilibre à trouver entre les prestations qui correspondent à une stricte logique de contrepartie à un effort contributif et celles qui ne sont pas la contrepartie de cotisations versées. Il s'agit donc de faire la part de ce qui relève de la contributivité et de ce qui relève de la solidarité. Dans cette perspective se pose en particulier la question des périodes ou des activités pour lesquelles accorder des droits au nom de la solidarité : chômage, maternité, métiers difficiles, poursuite des études, prise en charge des enfants, soins aux personnes âgées ou aux invalides, etc. Cette démarche, qui produit de la visibilité dans les transferts opérés, conduit à faire des choix explicites en matière de redistribution et de justice. Ceux-ci concernent à la fois l'étendue et les formes de solidarité à mettre en œuvre et la part respective de chacun des acteurs (travailleurs, employeurs, État) dans la prise en charge financière de celle-ci.

Le troisième objectif consiste à privilégier les réformes des systèmes de retraite allant dans le sens d'un meilleur pilotage sur le long terme. Ainsi, l'un des objectifs de l'introduction du mécanisme des comptes notionnels dans

Assurer le pilotage à long terme des systèmes

les systèmes italien et suédois de retraite était de disposer de mécanismes autorégulateurs permettant un pilotage des systèmes sans devoir régulièrement modifier les paramètres. Une autre illustration du souci de disposer d'instruments de pilotage des systèmes de retraite sur le long terme se trouve dans les nombreux exemples de création de fonds de réserve dans la perspective des difficultés prévisibles des différents régimes.

Le quatrième objectif consiste à mettre en place des réformes progressives, inscrites dans une transition graduelle vers un nouveau système. L'horizon temporel des régimes de retraite étant le très long terme, l'introduction de réformes, surtout dans les systèmes à maturité, ne peut se concevoir que sur un mode graduel. L'Italie a prévu une entrée en vigueur du nouveau système en trois étapes conduisant à une application totale de la réforme en 2040 : les nouvelles règles s'appliquent

Mettre en œuvre des réformes progressives

aux générations entrées sur le marché du travail après la réforme ; pour les autres, les anciennes règles sont appliquées sur la carrière antérieure à la réforme ou sur toute la carrière si la durée de cotisation dans l'ancien régime est supérieure à 18 ans. De la même façon, la Suède s'est fixée un objectif de mise en œuvre progressive du nouveau système, selon l'année de naissance, les nouvelles règles n'étant totalement appliquées qu'aux personnes nées après 1954. L'Allemagne constitue également un exemple de réforme progressive puisque les objectifs de taux de remplacement et de taux de cotisation sont fixés à horizon 2030 et la montée en charge des mécanismes de capitalisation s'effectuera jusqu'en 2008.

La convergence sur les méthodes

En termes de méthodes, une volonté marquée de dégager un consensus sur les retraites entre les diverses forces politiques et sociales, en dehors des schémas institutionnels, apparaît dans tous les pays.

Les retraites constituent un domaine particulier dans le cadre des démocraties contemporaines. Elles sont tout d'abord un élément majeur de la sécurité que les sociétés industrielles assurent à leurs membres. Elles incarnent également la question du temps, la pérennité des systèmes de retraite devant être garantie sur le long terme.

Le problème des réformes des systèmes de retraite n'est pas seulement de chercher à définir la meilleure réforme possible, mais aussi de déterminer le chemin pour y parvenir. En matière de retraite, il ne suffit pas de voter une loi, il faut également que celle-ci soit mise en œuvre et donc que les acteurs concernés soient impliqués dans le processus de réformes. De nombreuses analyses montrent que la plupart des réformes entreprises qui garantissent un niveau important de protection sociale sont des réformes qui ont été négociées.

Dans la plupart des pays, un certain nombre de processus et des pratiques exceptionnelles ont ainsi été mis en place, se traduisant souvent par un accord entre majorité et opposition sur la politique à mener en matière de retraite. Aux États-Unis, la réforme de 1983 a été le fruit d'un accord tout à fait inhabituel entre démocrates et républicains. La poursuite de la réforme vient de donner lieu à la création de la Commission de la réforme du régime de base des retraites, dont les débats sont publics. En Suède, le contenu de la réforme élaborée en 1998 résulte d'un accord entre les principaux partis, les changements de majorité parlementaire intervenus pendant l'élaboration de la réforme n'ayant pas fondamentalement affecté son contenu. La réforme en cours en Allemagne fait suite à une réforme qui a été imposée par le gouvernement en 1997 et qui a été remise en cause après le changement de majorité ; la réforme actuelle a été élaborée sur les bases d'un accord entre les principales forces politiques. La Grande-Bretagne fait figure de contre-exemple, dans la mesure où l'alternance entre travaillistes et conservateurs depuis la fin de la seconde guerre mondiale a régulièrement entraîné des changements importants dans la politique des retraites.

La recherche du consensus est au cœur des processus de réforme

Très généralement, l'État a un rôle moteur dans l'élaboration des réformes des systèmes de retraite. Cependant, la volonté de trouver un compromis et d'aboutir à un consensus se traduit également souvent par la forte implication des partenaires sociaux. Ainsi, en Italie, après l'échec d'un premier train de mesures en raison de l'opposition syndicale, le contenu de la réforme a été négocié directement avec les confédérations syndicales avant d'être présentée au Parlement. En Allemagne, l'implication des partenaires sociaux a été essentielle pour arriver à un consensus sur le contenu de

la réforme. D'une manière générale, le débat sur les retraites est, parallèlement aux mécanismes institutionnels, animé de façons très diverses : commissions ad hoc, rapports, livres blancs, travaux universitaires, colloques ou rencontres à l'initiative du pouvoir politique, etc. La plupart des pays ont cependant adopté des méthodes permettant d'assurer une continuité dans la production des projections, la préparation des réformes et le suivi de leurs effets.

Par ailleurs, on observe que les réformes des systèmes de retraite s'insèrent dans des stratégies économiques et sociales à long terme qui s'articulent autour de trois volets : l'amélioration des dépenses publiques, l'effacement de la dette publique étant conçu comme une condition pour disposer de marges de manœuvre budgétaires au moment où les effets du vieillissement seront les plus intenses, vers 2015-2030 ; l'allègement de la fiscalité pesant sur les facteurs de production ; la mobilisation plus intensive du capital humain, par l'augmentation des taux d'emploi et par la formation professionnelle.

La convergence sur certaines modalités de réforme

Une relative convergence apparaît dans les politiques et les mesures de rééquilibrage des régimes de retraite, autour d'un relèvement des taux d'activité, notamment aux âges élevés, d'un apport de financements extérieurs, de la mise en place de fonds de réserve et d'une introduction partielle de mécanismes de capitalisation.

• *Le relèvement des taux d'activité*

La politique de relèvement des taux d'activité est désormais une priorité, même si dans le cadre des lignes directrices européennes, les politiques nationales mises en œuvre sont variables selon les pays. La Suède et la Grande-Bretagne ont mis en place une stratégie de formation destinée aux actifs entre 40 et 50 ans, de manière à renforcer la capacité des travailleurs âgés à rester au travail. L'Allemagne a introduit des systèmes plus flexibles pour le travail à temps partiel et un accord entre partenaires sociaux a été conclu pour améliorer les opportunités de temps partiel pour les travailleurs âgés. En Grande-Bretagne, le *Code of Practice on Age diversity* encourage les employeurs et les particuliers à réaliser les avantages qui existent pour les deux parties à ce que les travailleurs âgés restent plus longtemps au travail, par une mise à jour continue de leurs connaissances et par un départ en retraite étagé.

Parallèlement, les moyens de supprimer les obstacles réglementaires ou légaux pouvant permettre ou inciter à la prolongation de la carrière professionnelle sont recherchés. Plusieurs pays ont adopté des mesures de recul des âges de départ en retraite. L'Italie avait prévu en 1992 des mesures de recul de 5 ans, à 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes, l'âge légal de

Encourager l'emploi, en particulier chez les travailleurs âgés

départ à la retraite. Avec les réformes ultérieures, l'âge de départ devient flexible et sera compris entre 57 et 65 ans. En Allemagne, l'âge de départ à la retraite des fonctionnaires a été porté en 1997 de 62 à 63 ans, certaines catégories pouvant partir à 61 ans. La Grande-Bretagne a prévu une mesure analogue à horizon 2020 (allongement de 6 mois par an à compter de 2010). En Suède, la réforme récente prévoit désormais un barème de liquidation avec une plage de départ à la retraite entre 61 et 70 ans. Les États-Unis ont lors de la réforme de 1983 décidé de relever à partir de 2000 l'âge de la retraite sans réduction de pension de 65 à 68 ans, ils disposent depuis 1967 d'une législation stricte contre la discrimination dans l'emploi vis-à-vis des salariés âgés et ont modifié la réglementation du cumul entre emploi et retraite.

• *Le recours à des financements extérieurs*

La mise en place d'une réforme des retraites s'accompagne fréquemment d'un financement extérieur, c'est-à-dire ne provenant pas des cotisations sociales prélevées au cours de la période de transition. Un tel financement peut permettre de mettre en place et de financer des outils nouveaux sans augmenter les taux de cotisation. Dans certains cas, ce sont eux qui rendent possibles la réforme. Ainsi, en Suède, les pouvoirs publics ont fixé les paramètres du nouveau régime par répartition à un niveau compatible avec l'équilibre à long terme du régime une fois absorbé le choc du passage à la retraite des générations du *baby boom*. Les réserves déjà accumulées au sein de l'ancien régime constituent à ce titre la marge de manœuvre pour écarter le risque d'une modification précoce des nouveaux paramètres. Cela facilite la transition vers le nouveau système. Il est prévu qu'environ 40 % des réserves (équivalents à deux années de prestations) seront affectées au budget de l'État pour financer les dépenses que prenait en charge l'ancien système de retraite. L'Italie ne disposant pas de cette marge de manœuvre financière, on peut douter de la capacité des autorités italiennes à laisser inchangés les nouveaux paramètres, en particulier le taux de cotisation. En Allemagne, l'introduction d'un complément de retraite par capitalisation financé par les salariés avec l'aide de l'État et des *Länder*, par le biais d'exonérations fiscales ou de primes d'État, pourrait coûter de 10 à 15 Mds € à partir de 2008.

• *La création de Fonds de réserve*

Certains pays ont accumulé depuis de nombreuses années au profit de leurs régimes de retraite par répartition des réserves collectives dont l'objectif est le préfinancement d'une fraction des engagements de ces régimes. C'est le cas par exemple des États-Unis, du Japon, de la Suède, de la Norvège et de la Finlande.

Plus récemment, de nouveaux pays ont choisi de créer un fonds de réserve pour les retraites. C'est le cas par exemple de l'Irlande, de l'Espagne, du Portugal et de la France. Cet objectif de préfinancement partiel des engagements entre dans le cadre des réformes des régimes par répartition et a

été facilité par la croissance économique que l'Europe a connue depuis 1997 et qui a permis de dégager des recettes fiscales supplémentaires. Ces fonds de réserve ont en général pour objectif de lisser les évolutions à long terme des taux de cotisation.

• *L'introduction de compléments de retraite par capitalisation*

Enfin, il est clair que s'exerce dans l'ensemble des pays occidentaux, notamment à l'instigation des organismes internationaux appelant à la mise en œuvre de politiques de réduction des déficits publics et de limitation des prélèvements obligatoires, une pression en faveur de l'introduction ou du développement des retraites par capitalisation. Si les États-Unis ou la Grande-Bretagne ont connu le développement de fonds de pension depuis plusieurs dizaines d'années, des réformes récentes visent dans d'autres pays à introduire des compléments par capitalisation au sein de systèmes gérés en répartition. L'exemple le plus récent en est la réforme décidée en 2001 du système de retraite allemand, dont le premier volet consiste à consolider le système par répartition, au prix d'une diminution du taux de remplacement, tandis que le second volet introduit un complément de retraite par capitalisation, qui pourra être abondée à terme par des cotisations représentant 4 % du salaire brut. En Suède, l'essentiel de la réforme entrée en vigueur en 1999 a consisté à refonder le système par répartition ; cependant, un nouveau régime obligatoire en capitalisation a été créé, avec des comptes individuels alimentés par 2,5 points de cotisation.

La diversité maintenue des stratégies nationales

Même si s'expriment de plus en plus largement des orientations européennes en matière de retraites, les réformes des régimes de retraite restent nationales, chaque pays choisissant ses propres politiques et paramètres, sans remettre en cause son modèle social et la structure générale de son système de retraite.

L'Italie et la Suède ont profondément refondu leur système de retraite avec l'introduction du mécanisme des comptes notionnels ⁴², tout en continuant à privilégier la gestion par répartition. D'autres pays, comme la France ou l'Allemagne, ont mis en œuvre des réformes paramétriques en calibrant les ajustements de paramètres de façon à assurer l'équilibre financier du système de retraite sur une période plus ou moins longue.

42. Création d'un mécanisme à cotisation définie dans lequel chaque assuré est titulaire d'un compte individuel crédité des cotisations virtuellement versées chaque année (y compris dans des cas d'absence d'activité professionnelle) et reçoit une pension fonction du capital virtuel accumulé, de l'âge de départ à la retraite et de l'espérance de vie.

Les grandes caractéristiques des systèmes de retraite des pays étudiés sont présentées ci-dessous. Il ne s'agit pas ici d'être exhaustif mais de tenter de dégager quelques-uns des traits distinctifs de chaque système.

La Suède

La réforme suédoise, mise en œuvre en 1999, s'appuie sur une refonte des modalités d'acquisition et de calcul des droits à la retraite, avec la création de deux régimes publics obligatoires, l'un en répartition et l'autre en capitalisation, et avec la création de comptes individuels au sein du régime fonctionnant en répartition. Ces comptes individuels, dits comptes notionnels, retracent exactement l'effort contributif du titulaire au cours de sa vie professionnelle. Au moment du départ à la retraite, le capital « virtuel » accumulé dans le compte est converti en annuités selon une formule qui tient compte de l'espérance de vie calculée à l'âge de départ à la retraite.

Une transformation en profondeur du système qui passe par une mise en avant de l'effort contributif et la création de deux régimes publics, l'un en répartition et l'autre en capitalisation

Schématiquement, l'ancien système était constitué de la façon suivante. Le système national de Sécurité sociale versait une pension universelle forfaitaire à tous les résidents suédois, indépendamment de leur activité professionnelle antérieure. Son montant était de l'ordre de 25 000 F (3 811 €) en 1998 pour un retraité célibataire. Le régime complémentaire public obligatoire par répartition versait des pensions complémentaires contributives dont le montant était lié au revenu d'activité. Les cotisations étaient essentiellement payées par les employeurs, avec une part de transferts budgétaires pour la pension de base et une cotisation du salarié instituée à partir de 1994. En sus des régimes publics obligatoires, le système de retraite suédois comportait des régimes complémentaires professionnels facultatifs couvrant une large majorité de la population active.

Dans le nouveau système, le régime à cotisations définies fonctionnant en répartition est financé par une cotisation sociale au taux de 16 % partagée à part égale entre l'employeur et le salarié et crédite les comptes individuels dits notionnels. Notons que la cotisation du salarié est plafonnée alors que la cotisation de l'employeur est assise sur la totalité du revenu. Le régime en capitalisation est alimenté par une cotisation au taux de 2,5 %.

Dans le régime par répartition, des droits à la retraite sont accordés sur les revenus issus de prestations sociales (prestation maladie, chômage, etc.) ainsi que pour les périodes durant lesquelles un revenu nul ou faible est perçu (éducation des jeunes enfants, invalidité, retraite anticipée). Les droits correspondant à ces périodes sont calculés en reconstituant un revenu représentant le niveau de vie du bénéficiaire. Les prestations non contributives sont déterminées durant la vie active, lors de la constitution des droits, et non *a posteriori* au moment de la liquidation de la pension. La totalité des droits a pour contrepartie le versement de cotisations sociales, soit par prélèvement sur le revenu, soit par prise en charge par le budget de l'État.

Un âge minimal de liquidation des droits à la retraite a été retenu et fixé à 61 ans. Au-delà et jusqu'à 70 ans, le mode de calcul de la pension est fonction de l'âge effectif de liquidation de la pension. Le choix de ne plus fixer un âge légal de départ à la retraite est censé inciter les salariés à prolonger leur activité sans passer par des mesures légales de recul de l'âge de départ.

L'indexation des pensions est fonction de l'inflation et de la croissance du revenu moyen par tête. Si le taux de croissance réelle du revenu par tête est inférieur à la norme de 1,6 %, les pensions subissent des pertes de pouvoir d'achat. S'il est supérieur, les pensions augmentent plus vite que les prix.

L'Italie

Rationaliser le système et renforcer l'égalité entre les régimes

La situation du système de retraite italien au début des années 90 a conduit à plusieurs réformes successives de 1992 à 1997. L'objectif de ces réformes était double : d'une part, rendre soutenable à long terme le système de retraite et, d'autre part, éliminer les iniquités inter et intra générationnelles.

En effet, les déficits financiers prévisibles étaient plus élevés qu'ailleurs, le financement de la retraite occupant une place prépondérante dans le système de protection sociale en raison de règles de calcul des pensions très avantageuses : existence d'une pension d'ancienneté liquidée lorsque l'assuré avait rempli une condition de durée minimale de cotisation (35 ans dans le secteur privé et 20 ans dans le secteur public) ; taux de remplacement élevés (autour de 80 % pour les taux bruts, de 90 % pour les taux nets).

Par ailleurs, les individus étaient traités très inégalement selon leur catégorie sociale et selon leur statut, en raison de la diversité des règles de calcul des pensions. Au total, le système apparaissait peu solidaire.

La réforme a donc consisté à modifier et uniformiser les règles d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite. Le principe selon lequel le montant de la pension était fonction des derniers salaires d'activité a été supprimé pour être remplacé par un principe contributif avec la création de comptes individuels notionnels. Les coefficients de conversion, permettant de calculer le montant de la pension en fonction du nombre de points accumulés au cours de la carrière, ont été déterminés pour prendre en compte l'espérance de vie à l'âge de la retraite et une norme de progression du PIB de 1,5 % par an, de telle sorte que les retraités reçoivent par avance une part des gains de productivité futurs. Le taux de cotisation devient alors une variable socialement choisie qui partage le revenu entre le revenu perçu durant l'âge actif et la part du revenu consacrée à la retraite.

Le choix d'une très longue période de transition entre les deux systèmes (des personnes relevant en partie de l'ancien système liquideront jusqu'en

2036) est un compromis destiné à rendre acceptable la réforme, mais il a l'inconvénient de faire porter la plus grande part des ajustements sur les générations les plus jeunes.

L'Allemagne ⁴³

La réforme du système de retraite allemand amorcée en 1999 et ayant abouti en 2001, connue sous le nom de réforme Riester, négociée entre le gouvernement et les partenaires sociaux, a pour objectif de limiter la progression des prélèvements obligatoires tout en maintenant le taux de remplacement, qui représente l'indicateur prioritaire que se fixent les Allemands pour juger des performances de leur système de retraite.

Les pensions versées par le régime obligatoire par répartition représentent une part importante des revenus des retraités (environ 87 %). Toute la population, hormis les fonctionnaires, est couverte par le même régime qui comporte un pilier unique : il n'y a pas de distinction entre régime de base et régime complémentaire. Le régime est financé à 76 % par les cotisations des employeurs et des assurés et à 23 % par des transferts du budget de l'État, destinés à financer les dépenses de solidarité.

Pour faire face aux besoins de financement qui apparaîtront dans les années à venir, la réforme comporte deux volets. Le premier volet concerne le reparamétrage du régime par répartition. Le taux de remplacement calculé sur une carrière complète au salaire moyen, qui vaut 70 % actuellement, descendrait en affichage à 67 %. En réalité, en raison de modifications liées à des exonérations fiscales et au mode de calcul du salaire net, le taux de remplacement baisserait au terme de la réforme jusqu'à 64 %. Le taux de cotisation, proche de 19 % actuellement, verrait sa hausse limitée et atteindrait 22 % en 2030.

Modifier les paramètres du régime par répartition et créer un complément de retraite par capitalisation

Le second volet a trait à la création d'un complément de retraite par capitalisation, financée par le seul salarié, avec l'aide de l'État. Les salariés auront la possibilité (et non l'obligation) d'effectuer cette épargne-retraite jusqu'à parvenir à 4 % de leur salaire brut en 2008. Les simulations ont été réalisées en supposant un rendement de 5,5 %, qui semble cependant difficile à maintenir sur le long terme, car il est très supérieur à la croissance potentielle de l'économie allemande. De plus, le financement par les seuls salariés remet en cause le paritarisme, et cette épargne étant facultative, la protection sociale devient, pour une petite partie, du ressort des individus, l'État perdant le rôle central que lui donnait le financement de la retraite obligatoire.

43. Florence Legros, *La lettre du CEPPII*, n° 201.

Les États-Unis ⁴⁴

Le système de retraite américain est composé d'un régime de base national et d'une multitude de régimes professionnels. Le régime de base, que les Américains appellent *Social Security*, fonctionne en répartition et regroupe 96 % des travailleurs américains. Les régimes professionnels sont fragmentés et concernent chacun les salariés d'une seule administration publique, d'une seule entreprise ou d'une branche. Ils sont dans leur grande majorité à prestations définies.

Le régime de base constitue de loin la source de revenus la plus importante des retraités américains. En 1999, 90 % de la population âgée percevaient une pension de la Sécurité sociale et 43 % une pension d'un régime professionnel. Sur l'ensemble des revenus de la population âgée, 38 % provenaient de la Sécurité sociale et 19 % des régimes professionnels. La proportion de salariés affiliés à un régime professionnel a progressé jusqu'aux années 70, mais ces régimes sont en déclin depuis le début des années 1980. De nombreuses entreprises les ont remplacés par des plans d'épargne salariale à long terme qui versent un capital aux salariés lorsqu'ils quittent leur emploi, quel que soit leur âge. En conséquence, les salariés américains seront de plus en plus nombreux à ne toucher comme pension de retraite que celle de la Sécurité sociale.

Vers la fin des années 70, un consensus a émergé sur le principe de faire du taux de remplacement un point de référence. En même temps, il a été convenu que les retraités, une fois leur pension liquidée, verraient celle-ci évoluer en fonction des prix et non des salaires. En 1999, le taux de remplacement d'un individu liquidant sa retraite le plus tôt possible, soit à 62 ans, à l'issue d'une carrière complète, est de 38 % pour quelqu'un qui a toujours perçu 75 % du salaire moyen et de 30 % pour quelqu'un qui a toujours perçu 150 % du salaire moyen.

La réforme de la Sécurité sociale décidée en 1983 comportait deux mesures principales :

- La réforme de 1983 conduit à relever les taux de cotisation et a pour ambition de réduire à terme les pensions liquidées avant 68 ans* – Un relèvement du taux de cotisation de manière à reconstituer les réserves. Le taux de cotisation est passé de 10,8 % en 1983 à 11,2 % en 1990. Les réserves dépassent actuellement deux fois les dépenses annuelles du régime. On prévoit aujourd'hui leur épuisement vers 2040. Les excédents dégagés chaque année depuis 1984 ont comblé une part considérable des déficits du budget de l'État et ont gonflé ces dernières années les surplus budgétaires.
- Une réduction à terme des pensions liquidées avant l'âge de 68 ans, cette réduction ayant commencé en 2000 et ne devant prendre pleinement effet qu'en 2022. L'âge de la retraite à taux plein est de 65 ans depuis

44. Lucy ApRoberts, note pour le Conseil d'orientation des retraites.

la création de la Sécurité sociale en 1935. Depuis 1961, les assurés peuvent liquider leurs droits dès 62 ans avec une réduction de la pension de 20 %. En dépit de cette réduction, 72 % des nouveaux retraités ont liquidé leurs droits avant 65 ans en 1999. Le changement du rapport entre la pension et l'âge décidé en 1983 a pour objectif d'inciter les salariés à travailler plus longtemps.

Les travailleurs âgés sont protégés depuis 1967 par une loi qui interdit la discrimination en raison de l'âge en matière d'embauche, de rémunération, de promotion et de licenciement. Cette loi est assez efficace lors des licenciements collectifs mais l'est moins en matière de promotion et de rémunération et très peu en ce qui concerne les embauches.

Par ailleurs, les bénéficiaires d'une pension versée par la Sécurité sociale sont autorisés à percevoir des revenus du travail, sous une condition de revenus du travail. En 1999, cette condition limitait à un niveau équivalent à 33 % du salaire moyen le revenu d'activité pouvant être cumulé à la pension pour les personnes âgées de 62 à 64 ans, et à 53 % du salaire moyen ce revenu pour les personnes âgées de 65 à 69 ans. En 2000, la condition de revenus du travail a été abolie pour les bénéficiaires de pension ayant atteint l'âge de la retraite à taux plein, soit 65 ans.

Le Royaume-Uni

Le Royaume-Uni possède un système de retraite à deux niveaux. Le régime de base garantit une couverture minimale à la totalité de la population active. Les prestations sont uniformes et faibles, un peu inférieures à 300 £ (480 €) par mois. Les retraités qui n'ont pas accès à d'autres sources de revenu peuvent compter sur des prestations sous condition de ressources, jusqu'à un revenu global de l'ordre de 400 £ (640 €).

Ce régime de base est complété par un dispositif complémentaire, obligatoire pour les salariés. Ceux-ci ont alors le choix : ceux qui travaillent pour un employeur qui met à disposition un fonds de pension choisissent en général cette option ; les autres peuvent opter pour le régime complémentaire public (SERPS) qui garantit une retraite égale à 20 % du salaire moyen, ou pour une retraite privée personnelle souvent chère (frais administratifs élevés) et à cotisations définies. Cette dernière possibilité a été introduite en 1986 par le gouvernement Thatcher.

La réforme de 1986 distingue un minimum de pension et des retraites complémentaires qui peuvent prendre la forme de fonds de pension

Le système connaît un problème de couverture pour les bas salaires et les travailleurs atypiques (temps partiel, intermittents, etc.). Ceci est dû, d'une part, à la faiblesse des prestations de l'assurance vieillesse de base, d'autre part, aux inégalités qui existent au niveau du deuxième pilier.

Le gouvernement a publié un Livre vert sur le sujet des retraites en 1998. L'objectif qui s'en dégage est double : d'une part, transformer le SERPS en

un dispositif garantissant une retraite convenable pour des salaires jusqu'à 8 000 £ (11 600 €) par an ; d'autre part, introduire un nouveau type de retraite individuelle. Il s'agit là surtout d'attribuer un label de qualité aux produits de retraites individuelles pour rendre ces produits plus transparents.

La situation de la France : éléments communs avec les autres pays et éléments originaux

Il est utile, pour achever l'exercice de comparaison, d'identifier les éléments qui rapprochent la France de la situation observée à l'étranger et ceux qui constituent une spécificité française.

Les points communs avec les pays étrangers

La France sera comme les autres pays soumise à de fortes contraintes démographiques au cours des trente années prochaines. Elle a déjà, à l'instar de nombreux pays étrangers, engagé des mesures destinées à garantir la solidité future de son système de retraite, dans un processus se déroulant sur une longue période de temps.

- **Le contexte démographique et la situation en matière de taux d'activité**

Le contexte démographique et la situation en matière de taux d'activité observés en France ne sont pas différents de ce qui est observé dans les autres pays.

Les générations issues du *baby boom* atteindront l'âge de la retraite à partir de 2005. De 2006 à 2035, le nombre de retraités augmentera deux fois plus vite qu'aujourd'hui. Ainsi, entre 2000 et 2040, le nombre de personnes de plus de 60 ans augmentera de 10 millions.

En 2040, l'espérance de vie à la naissance pour les hommes devrait atteindre 81 ans et 89 ans pour les femmes. En un demi-siècle, la durée de la retraite a presque doublé. Ainsi, quand une personne née en 1910 disposait d'une retraite d'une durée moyenne de 10 ans, une personne née en 1940 dispose d'une retraite d'une durée de 20 ans.

La baisse de la natalité, observée à l'étranger, est également une réalité en France : le nombre moyen d'enfants par femme est passé de 2,5 en 1965 à 1,8 aujourd'hui. Ces chiffres restent cependant supérieurs à ceux constatés en Allemagne et en Italie, le nombre d'enfants par femme y étant inférieur à 1,5.

La réduction de la durée d'activité est très marquée, pour les mêmes motifs que ceux observés à l'étranger, mais à un degré toutefois plus important. Le taux d'emploi des 55-64 ans n'est en effet que de 29,7 % (31 % pour les hommes et 25 % pour les femmes), se situant ainsi en deçà de la moyenne

européenne (37,7 %). Seules l'Italie et la Belgique ont en Europe un taux d'emploi inférieur (respectivement 27,8 % et 26,3 %). Pour la tranche d'âge des 60-64 ans, le taux d'activité n'est plus que de 10,1 %, contre une moyenne de 22,3 % en Europe.

- ***Des réformes d'une ampleur significative déjà engagées***

Après le *Livre blanc sur les retraites* de 1991, sont intervenues en 1993 la réforme du régime général et des régimes alignés sur celui-ci et de 1993 à 1996 puis en 2001 les évolutions des régimes complémentaires de salariés ; les grandes lignes de ces réformes ont été décrites dans le chapitre 5 de la première partie.

- ***Un processus de décision long***

Si la question des retraites a fait l'objet de plusieurs rapports parus récemment (rapports Charpin, Teulade et Taddei), la poursuite de la réforme du système des retraites entre dans un schéma à long terme prenant en compte l'ensemble des éléments du système et l'ensemble des partenaires. C'est dans ce contexte qu'il convient de placer les principes mis en avant par le Premier ministre dans son discours du 21 mars 2000 sur le système français de retraite : concertation dans l'élaboration et progressivité dans la mise en œuvre des mesures ; respect de la diversité et de l'identité des régimes ; recherche d'une plus grande équité et d'une solidarité plus forte entre les régimes ; introduction de plus de souplesse pour mieux respecter les choix des individus ; anticipation des évolutions démographiques afin d'équilibrer les charges entre les générations.

La création en 1999 du Fonds de réserve pour les retraites s'inscrit dans une approche à long terme de la question des retraites, dès lors qu'il s'agit d'atténuer dans le temps la charge financière liée au vieillissement démographique.

Les particularités françaises

Cependant, la France est confrontée à une difficulté que l'on ne retrouve pas dans tous les pays étrangers, tenant au grand morcellement de son système de retraite. La conduite du changement s'y est avérée, en outre, assez chaotique et les objectifs des réformes engagées ne sont pas aujourd'hui clairement identifiés et compris des assurés.

- ***La fragmentation du système en de multiples régimes***

Le système français de retraite n'est pas organisé autour d'un régime unique mais autour de plusieurs régimes organisés sur une base professionnelle. Même si le régime général couvre la plupart des salariés du secteur privé et constitue le régime principal, des régimes spéciaux ont été maintenus pour les autres catégories de salariés (mines, agriculture, chemins de fer, entreprises publiques, fonction publique de l'État, des

collectivités territoriales et hospitalières). Ont de la même façon été maintenus les régimes autonomes d'assurance vieillesse pour les artisans, les professions industrielles et commerciales, pour les professions libérales et avocats ainsi que pour les professions agricoles.

À la fragmentation professionnelle des régimes de retraite de base, s'ajoute, pour la majorité des salariés, la séparation entre régime de base et régime complémentaire obligatoire, seuls les salariés relevant des régimes spéciaux disposant d'un régime unique.

- ***L'établissement récent d'une modalité de suivi et de préparation des réformes dans la durée***

Tous les rapports parus récemment sur la question des retraites ont mis en évidence la nécessité d'une réforme du mode de pilotage des retraites pour que des décisions puissent être préparées avec la continuité et la vision nécessaires. Ce n'est toutefois qu'en mai 2000 qu'a été créé le Conseil d'orientation des retraites, dont la mission consiste à réaliser la transparence de l'information dans la durée et à faire des propositions de réforme ou des recommandations.

- ***La perte des repères sur les objectifs du système de retraite***

Si le système français de retraite, construit il y a 50 ans sur le modèle de la répartition, avec des objectifs de solidarité et d'universalité, a été un élément essentiel de cohésion sociale, la question est posée aujourd'hui du renouvellement du contrat entre les générations. Un accord doit désormais être trouvé sur les termes de ce contrat, sans remettre en cause le principe sur lequel il repose (les pensions des retraités sont financées par des prélèvements sur les revenus des actifs).

Troisième partie

Orientations et propositions
pour le débat

Le Conseil d'orientation des retraites ne remplirait pas le mandat qui lui a été donné par le décret qui l'a créé s'il ne présentait pas des orientations et propositions. Il ne veut, dans le même temps, nullement clôturer le débat. Au demeurant, les choix sur les points les plus difficiles relèvent de la négociation et de la décision politique auxquelles le Conseil n'a pas vocation à se substituer. Le Conseil s'exprime dans cette partie du rapport, encore plus nettement que dans le reste du rapport, comme éclairateur du débat ; il indiquera, chaque fois que nécessaire, si les orientations et propositions formulées font l'objet d'un large consensus en son sein ou si elles sont l'objet de positions divergentes. Il dira aussi clairement si certaines orientations lui paraissent à n'en pas douter des axes essentiels pour l'avenir des retraites.

Clarifier les objectifs poursuivis par notre système de retraite paraît aujourd'hui indispensable au Conseil d'orientation des retraites. Cette clarification justifie que soit bâti un contrat social renouvelé entre les générations, affirmant les principes sur lesquels on entend asseoir pour l'avenir le fonctionnement du système d'assurance vieillesse. Un premier chapitre présente ce contrat et les principes qui lui seraient associés.

Dans un deuxième chapitre, le Conseil esquisse les contours de la grande politique nationale qui lui semble aujourd'hui indispensable pour adapter le monde du travail à l'évolution de la structure par âge de la population et pour faire toute leur place aux travailleurs âgés. Cette politique, nécessaire au soutien de la croissance économique, joue un rôle clé dans le dossier des retraites.

Dans un troisième chapitre, le Conseil étudie les voies de l'équilibre du système de retraite à 20 puis à 40 ans. Il préconise que soit introduit dans la gestion des adaptations propres à garantir cet équilibre un élément de continuité par un affichage clair sur le niveau des pensions.

Dans un dernier chapitre, le Conseil examine enfin les réponses susceptibles d'être apportées aux attentes nouvelles qu'expriment les Français sur trois terrains : celui de l'égalité et de la solidarité entre cotisants, celui des marges de choix individuels susceptibles d'être ménagées dans le cadre du système de retraite, et, en dernier lieu, celui de l'information que les Français sont en droit d'attendre sur leurs retraites.

Chapitre 1

Bâtir un contrat social renouvelé entre les générations

Le consensus sur le contrat social entre les générations est bien ancré. Il doit cependant être réaffirmé dès lors que l'inquiétude a fait son chemin et, en même temps, complété pour répondre à des aspirations nouvelles.

Ce chapitre développe les raisons pour lesquelles il faut bâtir un nouveau contrat sur les retraites, les principes qu'il faut réaffirmer, les nouveaux principes que le Conseil propose d'inclure.

Ce n'est pas une affaire secondaire : l'accord sur les principes et sur les objectifs est un préalable nécessaire à toute démarche de réforme. Le moment est effectivement venu de bâtir un contrat social renouvelé entre les générations.

Pourquoi chercher à bâtir un nouveau contrat sur les retraites ?

Dans la vie d'institutions qui, pendant de nombreuses années, ont évolué, ont absorbé de nouvelles fonctions, ont été remises en question, se sont ajustées à de nouvelles données sociales et financières, vient un moment où il faut réaffirmer une volonté globale de poursuivre la tâche accomplie, en indiquant clairement dans quels buts, avec

Réaffirmer les principes fondateurs tout en prenant en compte de nouvelles exigences

quelles orientations, bref, sans hésiter à revenir sur le « pourquoi » et sur le « comment ». Ce moment est arrivé pour le système français de retraites. Pendant cinq décennies, il a absorbé de nouvelles catégories professionnelles, amélioré ses prestations, fait une place aux situations particulières et, en même temps, il a développé ses mécanismes internes de solidarité ; il a aussi à la fois bénéficié de la vague des *baby-boomers* dans le rôle de cotisants et subi des années de disette avec un taux de chômage qui réduisait ses ressources ; il doit maintenant absorber un choc démographique sans précédent.

Dans toute cette période, le système de retraites par répartition a fait preuve d'une solidité remarquable et d'une très grande capacité d'adaptation. Non seulement il a « tenu le coup », mais il s'est imposé auprès de la population de telle sorte que son avenir, annoncé comme difficile, angosse aujourd'hui toutes les générations. Mais l'avenir des retraites a perdu sa lisibilité, les nouvelles générations n'identifient plus les choix fondamentaux qui en constituent le fondement, l'inquiétude des Français est ouvertement exprimée. En même temps, chacun voit bien qu'il ne suffit plus de se référer à des règles générales supposées immuables, dans un monde où changent à la fois de nombreux paramètres et les aspirations de la population. Pour faire face à de nouveaux défis, le système de retraite a besoin d'une confiance renouvelée et d'un engagement commun de l'ensemble des partenaires intéressés, ceux du monde politique comme ceux du monde social.

Mettre en avant la nécessité d'un nouveau « contrat »¹, c'est mettre l'accent sur l'urgence de rechercher un point d'accord qui recueille l'approbation de l'ensemble des parties sur des orientations structurantes pour l'avenir des retraites. Rappeler et préciser des principes de référence, autour desquels s'organiseront ultérieurement les négociations qui tiendront compte, sur le long terme, des aléas externes au système et des changements d'aspirations de la population, suppose en effet une réelle adhésion des partenaires à des principes et des orientations durables. Les modalités de mise en œuvre peuvent, et doivent évoluer. La référence à des principes de base communs n'en est que plus indispensable.

Redéfinir les termes du contrat sur les retraites a donc pour premier motif de réaffirmer certains principes qui ne sont pas contestés frontalement mais sur lesquels le doute peut s'être glissé dans une partie de l'opinion.

1. Accord, engagement, pacte, convention, contrat..., chacun de ces termes apporte une nuance à l'idée essentielle qui domine ce paragraphe : pour renforcer ou rétablir la confiance indispensable au fonctionnement d'un système de retraite qui organise un enchaînement des obligations et des avantages impliquant sur le long terme les générations successives, un consensus sur le diagnostic et une clarification des orientations, communs à tous les acteurs du secteur, est nécessaire. Du point de vue juridique, le terme de « contrat » n'est sans doute pas le plus approprié. Mais il a l'avantage de mettre l'accent sur la force de l'engagement réciproque et, par référence à la notion de « contrat social », de souligner l'étendue de cet engagement, à l'ensemble national et pour les générations présentes et à venir.

Mais par ailleurs, il faut prendre en compte de nouvelles exigences. Si les Français s'inquiètent, c'est aussi parce qu'ils voient bien qu'une simple réaffirmation de principes constants ne constitue pas une réponse satisfaisante. La référence à des fondements éprouvés a une grande force, qu'il ne faut pas négliger, mais un contrat renouvelé doit aussi prendre en compte les changements importants de contexte économique et social et intégrer des éléments nouveaux. Il doit notamment inclure des orientations permettant de répondre à quatre questions des Français.

La première question concerne la solidité financière. Cette solidité est-elle assurée ? La question ne se posait pas lorsque le nombre des cotisants croissait plus vite que celui des bénéficiaires. Elle est aujourd'hui nécessairement d'actualité.

La seconde question concerne la justice. Le système est-il juste ? Si la diversité des régimes n'est pas remise en cause aujourd'hui, l'interrogation sur l'égalité de traitement entre cotisants est forte. On comprend bien pourquoi cette question est nouvelle : dans une phase de montée en charge des régimes, la préoccupation était leur amélioration ; dans une période où les avantages sont, dans l'ensemble, arrivés à un niveau satisfaisant et où la nouvelle donne démographique imposera d'une manière ou d'une autre des efforts, la question du partage de ces efforts est nécessairement posée.

La troisième question concerne les marges de choix individuels. Depuis 20 ans, la tendance à l'élargissement de marges de choix dans tous les domaines de la vie est manifeste. Qu'il s'agisse de la vie familiale, du temps partiel (lorsqu'il est choisi), ou plus prosaïquement, des options sur les automobiles, les Français aujourd'hui veulent avoir une marge de choix. Le contrat entre les générations doit intégrer une réponse raisonnée à cette demande sociale.

La quatrième question concerne l'information. Lorsque les règles deviennent moins stables et les carrières plus mobiles, ce qui conduit un nombre grandissant d'assurés à relever de plusieurs régimes, la question de l'information prend une importance nouvelle. Comme, par ailleurs, les citoyens sont aujourd'hui plus formés et ont, sur la plupart des questions, un niveau d'information plus important qu'hier, les difficultés d'information deviennent une question majeure.

Le contrat entre les générations serait sûrement beaucoup plus assuré si les principes classiques étaient réaffirmés et si, à ces principes classiques, étaient ajoutés de nouveaux principes qui se révèlent nécessaires à notre temps.

On voit bien que ces orientations nouvelles posent des questions de très inégale difficulté. Les principes concernant l'existence de marges de choix et le droit à l'information emportent des conséquences qui ne sont nullement négligeables mais leur contenu paraît relativement aisé à énoncer et ce sont des principes assez consensuels. Des principes comme celui

de la solidité financière et celui de l'égalité de traitement entre cotisants posent des questions plus difficiles mais l'enjeu mérite débat.

Principes et contenu d'un contrat

Il s'agit à l'occasion du contrat proposé de réaffirmer des principes qui caractérisent depuis longtemps le pacte social en matière de retraites et de dégager quelques principes complémentaires répondant à des nécessités ou des aspirations plus récentes.

Les principes réaffirmés

Ils sont au nombre de trois : le choix de la répartition, le principe d'un lien entre travail et retraite associé à une certaine redistribution, la reconnaissance d'un droit au travail indissociable du droit à la retraite.

- ***Le choix réaffirmé d'un système par répartition et de la solidarité entre les générations***

Les clarifications qui pourront être apportées dans le contrat sur les retraites doivent être susceptibles de remettre sur le chemin de la confiance une opinion publique inquiète et ébranlée. Il faut lever l'ambiguïté et le malaise qui subsistent dans l'opinion : dans les jeunes générations, beaucoup pensent à tort que la répartition ne sera pas capable de fournir les ressources nécessaires pour financer leurs retraites ; et dans les générations les plus âgées, beaucoup craignent une diminution absolue de leurs revenus. Dans ces conditions, il ne resterait plus aux uns et aux autres qu'à épargner pour vivre convenablement leurs vieux jours et donc à s'assurer un capital individuel.

De ce point de vue, il est une précision fondamentale, qu'il faut avant tout donner aujourd'hui et qui mérite d'être étayée : oui, sous réserve d'aménagements et d'efforts réalistes pour sa mise en œuvre, le système de retraite par répartition est considéré par l'ensemble de ses responsables publics et par les partenaires sociaux, comme viable et solide ; c'est bien sur ce système que l'on entend continuer de fonder une distribution de revenus convenables pour les retraités. La capitalisation et l'épargne peuvent venir en complément. Mais cette épargne n'est aucunement destinée à se substituer aux ressources tirées de la répartition. Les partenaires au contrat doivent prendre garde, sur la durée, à ne pas laisser les initiatives qui seraient prises dans le domaine de l'épargne absorber les ressources qui sont indispensables au maintien de ce système par répartition.

*La viabilité du système
par répartition doit être
réaffirmée*

- ***Le choix réaffirmé d'un système liant retraites et travail et comportant une part de redistribution par l'octroi d'avantages non contributifs***

Les régimes de retraite assurent des pensions dont le montant est en rapport avec les revenus de la vie active. L'un de leurs objectifs essentiels est de garantir que le niveau de vie de la personne à la retraite ne sera pas trop différent de ce qu'il était pendant la vie active.

Ils prennent aussi en compte dans le montant des retraites ou dans la durée de cotisation un certain nombre de situations et d'événements qui les font s'écarter d'un système strictement contributif.

Les personnes au chômage ² voient leurs périodes de chômage validées, et financées par le Fonds de solidarité vieillesse. Les parents ont des avantages familiaux destinés à tenir compte notamment des charges que l'éducation d'une famille a pu représenter au cours de la vie professionnelle. Des minimums de pensions existent qui permettent que les pensions des personnes ayant eu des salaires bas ou des interruptions de carrière soient plus élevées que ce qui résulterait d'un système strictement contributif.

Les avantages sont très divers selon les régimes. Ils sont, selon un choix délibéré, plus importants, en ce qui concerne les salariés du secteur privé, dans le régime de base que dans les régimes complémentaires. Leur existence doit être maintenue dans son principe, même si la réglementation qui les concerne doit être périodiquement réexaminée et si le mode de financement doit toujours se faire dans la clarté.

- ***Le droit à la retraite ne prive pas les retraités d'un droit fondamental, le droit au travail***

Le principe du droit au travail est affirmé, pour tous, par la Constitution française. Il ne peut être retenu pour principe que toute liquidation de retraite priverait les intéressés de ce droit fondamental.

Sans doute, des aménagements des modalités de cumul emploi-retraite, ou de passage progressif de l'emploi à la retraite, peuvent être conçus et peuvent évoluer en fonction de considérations concernant l'impact des difficultés de l'emploi selon les générations. Des modalités restrictives sont ainsi en vigueur depuis le début des années 1980.

Le Conseil tient toutefois à rappeler qu'une telle situation ne peut être tenue pour une norme. Un juste équilibre nécessite un examen régulier de la situation au regard du principe plus général du droit au travail, à tout âge.

2. Sauf si elles n'ont pas encore cotisé, ce qui d'ailleurs pose problème pour la période où l'accès au marché de l'emploi était très difficile pour les jeunes.

Les principes complémentaires

Ils pourraient être au nombre de quatre :

- solidité financière ;
- égalité de traitement entre cotisants ou encore solidarité entre cotisants ;
- marges de choix individuels encadrées ;
- droit à l'information.

• *La solidité financière*

Il peut paraître curieux de faire de la solidité financière un principe du contrat. On peut, par exemple, se demander si cette solidité ne relève pas plutôt du constat³. On peut aussi s'interroger sur la signification de ce principe et se demander si c'est un principe réel ou une pétition de principe. Ces questions sont légitimes. Il nous paraît qu'on peut leur apporter une réponse sur l'intérêt du principe et sur son statut. L'intérêt du principe n'est pas limité à la portée rassurante qu'il peut avoir. Il est de poser en règle que toute réforme doit être appréciée avant son engagement sous l'angle de la solidité financière.

Telle amélioration des pensions est-elle « raisonnable » ? Combien coûtera-t-elle immédiatement et à terme ? Surtout, car financer une amélioration peut être un choix légitime, quelle contrepartie financière propose-t-on ? Le principe de solidité financière a aussi des conséquences sur la transparence des comptes et l'accessibilité de l'information. Sans projections régulières, sans information publique sur les données essentielles mais pas toujours disponibles, le respect du principe ne peut être vérifié.

Pour autant, pas plus que les autres, ce principe ne doit être considéré isolément. Sa portée n'est pas d'enfermer toute réforme dans un carcan financier : elle est de signifier que, dans la durée, on se donne comme règle de prendre des mesures, à choisir, qui permettront un équilibre ; elle n'est pas de dicter ces mesures et de brider la réflexion.

• *L'égalité de traitement et la solidarité entre les cotisants*

La solidarité entre cotisants n'est pas un principe entièrement nouveau. Elle inspire tous les mécanismes de compensation qui conduisent, on l'a vu, à des transferts importants pour tenir compte notamment des déséquilibres démographiques entre les régimes.

Il s'agirait ici d'aller plus loin sans vouloir là non plus donner une portée trop rigide aux termes.

3. Que ce soit pour considérer qu'elle est acquise ou qu'elle est menacée ou qu'elle ne peut être préservée que sous certaines conditions.

L'égalité entre cotisants, leur solidarité peut conduire sur des points essentiels à une harmonisation progressive soit des règles les plus importantes concernant les pensions soit des efforts contributifs. Elle ne peut avoir pour conséquence un examen tatillon de chaque règle ce qui serait d'ailleurs contraire à une diversité des régimes que bien des professions, qu'il s'agisse des professions du secteur privé ou des professions du secteur public, ne sont pas prêtes aujourd'hui à laisser de côté.

Susceptible d'avoir des conséquences sur certaines règles, elle doit chaque fois que le régime de retraite est géré par l'employeur lui-même se régler dans le contexte professionnel concerné en tenant compte de l'ensemble des éléments de ce contexte.

- ***Des marges de choix individuels ouvertes aux assurés, dans un cadre collectivement organisé***

Les marges de choix pour les assurés sont aujourd'hui réduites. Dans de nombreux régimes, le fait de cotiser sur une période de temps plus longue que la période prévue n'apporte pas d'avantages supplémentaires. Dans certains régimes, notamment le régime général, la pénalisation est, en revanche, très lourde en cas de départ à la retraite, lorsque l'assuré ne remplit pas les conditions d'âge ou de durée pour bénéficier du taux plein. En outre, actuellement, il n'existe dans certains régimes aucune possibilité de rachat.

Le principe de l'existence de marges de choix individuels pourrait ainsi conduire à des réformes substantielles.

Il ne saurait cependant signifier que la retraite à la carte est, en elle-même, une solution du problème des retraites, ni que ces marges de choix peuvent se faire sans un encadrement solide. Le rachat, par exemple, doit se faire à un montant neutre pour le régime si l'on ne veut pas qu'il pèse sur ses finances. Par ailleurs, si l'on voulait ouvrir tout au long de la vie des possibilités de prendre par anticipation une période de retraite, ces possibilités devraient être sérieusement limitées pour éviter des choix imprudents aux conséquences individuelles et également collectives non souhaitées.

Enfin les marges de choix offrent une liberté intéressante. Elles ne modifient pas l'équation des régimes de retraite qui conduit à ce que les changements démographiques doivent être assumés par des ajustements collectifs. Une marge de choix peut cependant être laissée autour des règles pivot adoptées en cohérence avec l'objectif de solidité financière.

- ***Le droit à l'information***

Le droit à l'information peut paraître un principe bénin. Si on le prend au sérieux, on verra en examinant les propositions, qu'il n'est pas facile à appliquer. Donnons seulement un exemple : on sait que l'accès à l'information est à la fois particulièrement utile et particulièrement difficile pour les

pluripensionnés. Mais cet accès peut soulever de délicates questions juridiques (liées à la loi informatique et liberté) et financières (la détention d'informations par une caisse a une valeur financière parce qu'elle permet, le cas échéant, de mettre au point une offre de prestation complémentaire). L'énoncé de ces difficultés ⁴ n'est pas fait pour décourager de poser ce principe, mais, au contraire, pour dire que sans affirmation claire d'un droit à l'information, les progrès risquent d'être limités.

4. On pourrait en citer bien d'autres.

Chapitre 2

« Âge et travail » : conduire une grande politique nationale

En choisissant pour sa première manifestation publique le thème « âge et travail »⁵, le Conseil d'orientation des retraites a marqué clairement l'attention qu'il porte à cette question. Il ne cherche pas à faire en cela œuvre originale : de nombreux auteurs⁶, de nombreux rapports traitent de la question. Il faut maintenant agir : le principal retard français dans la politique des retraites se situe sur la politique de l'emploi.

Une mutation longtemps retardée et dont l'urgence est accrue par l'augmentation de l'espérance de vie

Longtemps retardée, l'adaptation du monde du travail à l'évolution démographique revêt aujourd'hui un caractère d'urgence particulière.

5. Colloque Âge et travail, 6 avril 2001. Les actes de ce colloque ont été publiés par La Documentation française.

6. Voir notamment les ouvrages de X. Gaullier et de A.-M. Guillemard, et pour les plus récents rapports consacrés exclusivement à cette question, le rapport de D. Taddei, *Retraites choisies et progressives*, La Documentation française et le rapport du Conseil économique et social présenté à l'automne 2001 par B. Quintreau, *Dynamique de la population active et emploi : la gestion prévisionnelle des âges à l'horizon 2010*.

Une mutation longtemps retardée

*Assurer le maintien
dans l'emploi des plus
de 55 ans*

Dès 1960, le rapport de la Commission d'étude des problèmes de la vieillesse, présidée par Pierre Laroque, appelait l'attention sur les conséquences en termes de charges sur la société de la baisse des taux d'activité à partir de l'âge de 55 ans dans le secteur du commerce et de l'industrie, évoquant à propos des difficultés de reclassement des travailleurs vieillissants, « un courant contre lequel les employeurs se disent impuissants ⁷ ». Le rapport proposait, de manière détaillée, des mesures à court et long terme permettant, d'une part, une adaptation de l'homme au travail (enseignement et formation continue, recherche de types d'emplois adaptés aux personnes âgées, reclassement et réadaptation professionnelle des travailleurs vieillissants), d'autre part, le maintien des travailleurs âgés en activité ainsi que l'adaptation et l'amélioration des conditions de travail des personnes âgées.

La nécessité de remédier à la baisse du taux d'activité des travailleurs vieillissants est, depuis le *Livre blanc sur les retraites*, systématiquement évoquée dans les différents rapports sur les retraites comme un accompagnement ou un préalable nécessaire des mesures de financement des retraites.

Il est très frappant de voir que si nombre de politiques proposées par la commission Laroque ont été développées avec constance, notamment le relèvement des ressources des retraités alors souvent faibles, l'humanisation des « hospices » et le maintien à domicile des personnes âgées, les recommandations concernant l'emploi n'ont pas fait l'objet d'une politique d'ensemble. Comme on l'a rappelé dans la première partie de ce rapport, des initiatives diverses et parfois importantes, ont été prises par les entreprises ou l'État mais, globalement, le mouvement est à peine engagé.

Une mutation désormais urgente

*Une nécessité renforcée
par le vieillissement de
la population active*

La mutation dont la nécessité est évoquée depuis longtemps est maintenant urgente pour deux raisons.

Comme on le sait, les changements démographiques vont entraîner des besoins de financement importants pour les régimes de retraite. Sans ajustement des politiques de l'emploi, les difficultés des régimes de retraite seront plus importantes.

Ces changements, par ailleurs, vont conduire, même si les pratiques d'éviction des salariés les plus âgés demeurent, à une augmentation de la part des personnes de plus de 45 ans dans les entreprises. Une politique de l'emploi et de la gestion des entreprises indifférente à la structure par âges de la population active mettrait en danger la productivité et la croissance.

7. Rapport de la Commission d'étude des problèmes de la vieillesse, page 59.

Le Conseil d'orientation des retraites estime que la conduite d'une politique de l'emploi et de la gestion des entreprises adaptée aux changements de la composition par âges de la population doit être, enfin, considérée non comme une simple mesure d'accompagnement mais comme une grande politique nationale, un volet essentiel d'une politique des retraites.

Une nécessité commune à tous les pays européens et intégrée à des degrés divers dans les politiques nationales

La nécessité de relever les taux d'activité des travailleurs âgés est commune à la plupart des États membres de l'Union. Elle constitue désormais une priorité, affirmée avec force par les instances européennes.

Une nécessité commune

La baisse des taux d'activité à partir de 55 ans constitue une caractéristique commune des États européens. Globalement, en Europe, le taux d'emploi des 55-64 ans atteint un niveau faible, de l'ordre de 37 %, même si l'on note des divergences entre les pays (38,3 % aux Pays-Bas, 50 % en Grande-Bretagne, 37,7 % en Allemagne, 42,7 % en Finlande, 37,8 % en Italie de 27,8 % et 65,1 % en Suède). Pour les salariés de 60 à 64 ans, le taux d'emploi moyen en Europe est actuellement de 32 %.

En Europe, 37 % des 55-64 ans ont un emploi

Le phénomène de baisse des taux d'activité des 55-64 ans constaté dans tous les pays européens conjugué à l'augmentation de la population de plus de 65 ans et à l'allongement de l'espérance de vie est responsable d'un surcoût financier important pour tous les régimes de retraite des pays européens.

L'intégration d'un objectif de relèvement des taux d'activité dans la politique européenne et à des degrés divers dans les politiques nationales

Dès le Conseil européen de Luxembourg de 1997, la préoccupation européenne en matière de remontée des taux d'emploi a donné lieu à l'adoption d'une stratégie coordonnée pour l'emploi, dans le cadre de laquelle les États présentent, chaque année, un plan d'action comportant des objectifs et des mesures précis. Lors du sommet de Lisbonne, le Conseil européen a fixé à l'Union européenne un objectif de taux d'emploi de la population entre 20 et 65 ans de 70 % à l'horizon 2010.

Le sommet de Stockholm retient un objectif de 50 % en 2010 pour le taux d'emploi des 55-64 ans

Lors du sommet de Stockholm, en mars 2001, la décision de fixer un objectif de taux d'emploi pour les salariés âgés de 55 à 64 ans de 50 % en 2010 a complété cette stratégie.

Les politiques nationales, qui se sont développées dans le cadre des lignes directrices évoquées ci-dessus, sont variables selon les pays. Si tous les pays européens ont pris des mesures tendant à un relèvement des taux d'activité des salariés âgés, le degré d'engagement des pays est inégal. Rares sont les pays qui, comme les Pays-Bas et la Finlande, ont mis en place des politiques volontaristes d'ensemble visant à renverser le mouvement de baisse des taux d'activité, (voir en annexe le résumé de l'étude de M^{me} Guillemard et M. Cornet). Mais, plusieurs pays ont appliqué des mesures originales par rapport à ce qui se fait en France : des campagnes d'information importantes sont menées en Grande-Bretagne et en Allemagne ; la Grande-Bretagne a mis en place un code de bonne conduite...

L'impulsion européenne s'est manifestée par ailleurs sous la forme d'une directive anti-discrimination qui s'applique, avec certaines limites, à la discrimination par âges. Enfin, un code de bonne conduite européen a été proposé par l'association européenne Eurolink très proche des autorités européennes.

Conduire des évolutions en profondeur

Pour sortir du cercle vicieux qui a abouti au fil des ans à l'exclusion des travailleurs âgés du monde du travail, il est nécessaire d'agir sur l'ensemble des éléments qui forment aujourd'hui un système. Une grande politique nationale à bâtir par l'État et les partenaires sociaux est, à cette fin, indispensable.

Une grande politique nationale à bâtir par l'État et les partenaires sociaux

Dès lors que le fonctionnement spontané du marché du travail ne permettra pas à lui seul d'inverser la tendance à la baisse du taux d'emploi des salariés âgés, l'élaboration d'une politique volontariste de l'emploi, du travail et de la formation, englobant tant le secteur privé que le secteur public doit être reconnue comme une priorité par l'État et les partenaires sociaux. Il est clair qu'à court terme chacun trouve encore un intérêt aux mesures d'âge (facilité de gestion pour les entreprises, retraite avancée pour les salariés, baisse apparente du chômage pour l'État) et que cet intérêt est d'autant plus sensible qu'au moment où ce rapport est écrit les restructurations se développent. Il est clair aussi que les politiques à engager feront sentir leurs effets dans la durée et qu'il est possible de concilier l'existence de préretraites décidées dans le cadre de restructurations et la mise en place nécessairement progressive de mesures destinées à permettre aux seniors de travailler jusqu'à la retraite.

La question de l'emploi des salariés âgés fait partie du dialogue social entre l'État et les partenaires sociaux initié en juin 2001 par le Premier ministre et conduit depuis lors par la ministre de l'Emploi et de la Solidarité. Le Conseil d'orientation des retraites souhaite que cette politique soit menée de manière résolue et visible. Il demande la réunion d'une conférence tripartite (État, organisations syndicales d'employeurs et de salariés) mobilisant l'ensemble des acteurs concernés autour d'un projet collectif global, portant aussi bien sur l'emploi, que sur les conditions de travail, la prise en compte de la pénibilité de certains travaux et les modes de gestion des entreprises ⁸.

Réunir une conférence tripartite nationale (État, représentants des employeurs et des salariés) afin de bâtir un plan pour l'emploi des salariés âgés et d'en assurer le suivi

Modifier les perceptions et la capacité de gérer les âges

Quels moyens mettre en œuvre pour infléchir le comportement de l'ensemble de la société et, en particulier, des entreprises et des salariés ? Ces moyens sont naturellement divers ; l'action sur les mentalités et les représentations collectives en est un axe important. Elle peut être orientée autour de la valorisation de l'expérience des salariés âgés. Le titre donné à la campagne d'information et d'actions de la Finlande est un titre beau et juste : l'expérience est une richesse nationale.

Il est très important de faire comprendre l'absurdité d'une situation dans laquelle on considère un homme ou une femme de 54 ans comme un salarié âgé qu'il faut pousser au départ et un retraité de 60 ans comme un jeune retraité actif et dynamique. Une telle image, suffisamment intériorisée par les salariés pour qu'ils soient fréquemment demandeurs de départs anticipés, montre que le monde du travail n'a pas pris en compte un phénomène essentiel : l'espérance de vie en bonne santé augmente et continuera sans doute à augmenter.

Plusieurs mesures pourraient être envisagées :

– Une *campagne nationale d'information* concernant les entreprises et les salariés, mais aussi l'ensemble de l'opinion, ce qui a été fait dans plusieurs pays étrangers. Destinée à sensibiliser aux aspects positifs du vieillissement, à l'intérêt du maintien de la capacité de travail, tant pour l'individu que pour l'entreprise et le bien-être collectif, à la discrimination que constitue l'éviction des plus de cinquante ans du marché du travail, une telle campagne peut avoir une influence réelle sur les comportements.

– Une *action globale avec de grandes entreprises et quelques branches représentatives* souhaitant mettre en place une politique de vieillissement

Informar, mener des actions exemplaires dans des branches ou des entreprises, développer un appui au changement

8. La gestion des ressources humaines n'est pas seule concernée : nombre de décisions importantes pour la gestion des âges relèvent d'autres décisions de gestion (choix des investissements,...).

actif concernant différents domaines de l'entreprise et notamment le recrutement, l'emploi et les conditions de travail.

- La définition d'un *programme spécifique de formation à la gestion des âges* pour promouvoir les attitudes adaptées du personnel d'encadrement envers les travailleurs vieillissants, à l'instar de ce qui a été fait en Finlande. Dans ce pays, après la réalisation d'un test sur un programme de formation, ce sont plusieurs milliers de personnes qui ont été concernées par un tel programme.
- Une *aide publique au diagnostic et à la conduite d'une politique active de gestion des âges*, destinée à accompagner les entreprises dans la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Des crédits ont été prévus à cet effet dans le budget 2001. Ils devront sans doute être développés.

Prendre en compte la gestion des âges tout au long de la vie active

Former en s'appuyant sur les acquis de l'expérience, améliorer les conditions de travail, valoriser les compétences, développer les cessations progressives d'activité

Il s'agit sur le long terme de se donner les moyens d'une meilleure adaptation des emplois à une population dont la moyenne d'âge s'élève. Plusieurs politiques et mesures semblent de nature à répondre à cette préoccupation.

• **Encourager la formation tout au long de la vie professionnelle**

- Le taux d'accès à la formation reste très inégal selon l'âge : de 73,8 % pour les 25-45 ans, il chute de plus de moitié pour la tranche d'âge des salariés de plus de 45 ans (26,2 %) ⁹, reflétant l'opinion commune qui associe ancienneté et absence d'adaptabilité.
- Les dispositions incluses dans le projet de loi de modernisation sociale et visant à élargir l'usage de la validation des acquis de l'expérience constituent une étape importante dans la reconnaissance des compétences des salariés expérimentés, pour le secteur privé. Le principe de la validation de l'expérience professionnelle pour les recrutements externes dans le secteur public a été reconnu par une loi du 3 janvier 2001. Des dispositions réglementaires restent encore à prendre pour les différents corps de la fonction publique.

Au-delà de ce dispositif, la formation continue tout au long de la vie active devrait permettre aux salariés d'utiliser le savoir accumulé, de l'enrichir et de mettre leur expérience au service de l'entreprise. Dans cette perspective, l'accès à la formation continue devrait devenir plus indépendant de la formation initiale. Par ailleurs, les méthodes et les contenus des formations

9. *Exploitation des déclarations fiscales des employeurs*, CEREQ, DARES, novembre 2000.

devraient être adaptés de façon à valoriser les atouts liés à l'expérience. Les actions développées dans certaines entreprises montrent l'intérêt d'aller vers une individualisation des formations, une adaptation des méthodes d'apprentissage, privilégiant un apprentissage théorique et pratique, et une mobilisation des savoir faire des salariés âgés.

Il est clair que la formation tout au long de la vie est un axe essentiel et que la France, qui attache plus d'importance que d'autres pays au diplôme initial, a un réel retard à rattraper dans ce domaine. Ce domaine constitue, à lui seul, un champ considérable pour la négociation sociale et pour une action concertée entre l'État et les partenaires sociaux.

• ***Agir sur les conditions et l'organisation du travail pour maintenir dans l'emploi les travailleurs âgés***

La prise en compte de la pénibilité de certaines fonctions devrait conduire à promouvoir le concept d'emploi de qualité répondant à deux critères : préservation de l'intégrité physique et psychique du travailleur, ouverture à une large gamme de salariés, quel que soit leur profil. Une action sur ce thème devrait sans doute s'appuyer sur un important travail de communication, notamment pour s'affranchir des représentations qui tendent à survaloriser la performance, présentée comme incompatible avec l'âge.

Au-delà de cette action générale, c'est au niveau des branches d'activité, des entreprises et des administrations que des mesures devraient être prises :

- recensement des facteurs de pénibilité constituant des sources d'usure physique des salariés vieillissants ;
- réflexion sur les conditions et l'organisation du travail, en intégrant leurs conséquences à long terme pour les salariés, en prenant en compte les stratégies de travail, individuelles ou collectives, construites par les salariés au fil de l'âge et du parcours professionnel et enfin en mettant en place une articulation entre le renouvellement des équipements et le rythme de départ des salariés ;
- définition de parcours professionnels permettant de ménager des alternances entre postes, selon leur caractère plus ou moins exposé ;
- mise en place d'actions plus ciblées sur des catégories de personnels présentant des déficiences fonctionnelles.

• ***Favoriser la valorisation des compétences des travailleurs âgés***

Le terme de « seconde carrière », qui ne doit pas être compris comme s'appliquant seulement aux cadres, concerne autant les administrations publiques que le secteur privé. Il est possible, si on en fait un objectif, d'ouvrir à des salariés ayant des fonctions de natures très différentes des possibilités d'évolution professionnelle, se situant dans un environnement nouveau et entraînant l'exercice de responsabilités valorisantes et supérieures à celles de la « première carrière ». Outre les départs massifs de certaines compétences qui pourraient justifier des fonctions de tutorat illustratives de secondes carrières valorisantes, devra être prise en compte l'évolution

inévitables des entreprises et des administrations en termes d'organisation et de fonctionnement. La politique de gestion des ressources humaines à mettre en place devra comporter un volet relatif à la promotion interne, celle-ci devant parallèlement être adaptée et développée. L'enjeu est important dans la fonction publique où la structure démographique va conduire à horizon 2010 à un accroissement des départs en retraite de 50 % pour les personnels de catégorie A et de 50 % pour les personnels de catégorie B, alors même que la situation du marché de l'emploi sera plus tendue dans les prochaines années. Dès lors, la promotion interne débouchant sur une « seconde carrière » est appelée à prendre pour partie le relais du recrutement par concours externe, en s'appuyant sur la validation des acquis professionnels. Une réflexion approfondie sur les conditions et les modalités de cette promotion interne ainsi que sur la part respective des recrutements internes et externes, qui a d'ailleurs été déjà initiée sur certains aspects, doit être menée.

• **Développer des mécanismes incitatifs au retrait progressif d'activité**

Les dispositifs actuels de préretraites progressives, qui connaissent une diffusion limitée en raison de la concurrence exercée par l'existence de dispositifs de cessation totale d'activité ¹⁰, devraient être encouragés afin de faciliter le maintien en activité des salariés âgés et intégrés dans une politique de l'emploi prenant mieux en compte la gestion des âges.

Plusieurs mesures pourraient être envisagées pour rendre plus attractif, tant pour l'entreprise ou l'administration que pour le salarié, un maintien en activité à temps partiel :

- majorer les droits à retraite de manière progressive selon le temps passé en préretraite ;
- faire prendre en charge par l'État le coût du maintien des droits à retraite de base équivalents à ceux que procurerait une activité à temps plein ;
- ouvrir des possibilités de cessation progressives d'activité pour des quotités de travail supérieures au mi-temps.

Rechercher les moyens d'une plus grande neutralité de l'âge tant à l'entrée dans la vie active qu'à la sortie de celle-ci

Resserrer l'accès aux cessations anticipées et totales d'activité, embaucher à tous les âges, éliminer toutes les discriminations par l'âge

Ces moyens concernent aussi bien les conditions de cessation d'activité, que l'embauche des travailleurs âgés et toutes les formes de discrimination par l'âge.

¹⁰. Sur ce sujet, on peut se reporter à l'étude « Les dispositifs de cessation d'activité », C. Zaidman, M. Okba, L. Olier, B. Salzmann, A. Savary, octobre 1999, mimeo.

• ***À court terme, resserrer les conditions d'accès aux cessations totales et anticipées d'activité***

S'il ne fait pas de doute que cette question doit être traitée rapidement, il ne s'agit bien entendu pas de supprimer toutes les préretraites, celles-ci pouvant être utiles notamment en cas de restructuration intervenant dans des bassins d'emploi aux ressources limitées. Il est en revanche nécessaire de proposer un certain nombre de mesures allant dans le sens d'une moins grande attractivité des dispositifs de préretraite mis en place pour pallier l'absence d'une politique de gestion des âges dans les entreprises ou les administrations. On peut penser à des mesures telles que :

- un durcissement des mécanismes sociaux et fiscaux applicables aux préretraites d'entreprise, les rentes versées aux salariés étant exonérées de cotisations sociales, dès lors qu'elles ne correspondent pas à un salaire versé en contrepartie d'une d'activité ;
- une évolution de la mise en œuvre du dispositif de cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS), dans le sens d'une plus grande articulation avec le volet « gestion prévisionnelle des emplois et des compétences » ;
- une évolution des dispositifs de cessation anticipée d'activité dans la fonction publique, qui pourrait conduire à une refonte globale du congé de fin d'activité et de la cessation progressive d'activité, au bénéfice de la cessation progressive.

• ***Développer les incitations à l'embauche des travailleurs âgés***

Pourraient par ailleurs être envisagées plusieurs mesures d'incitation permettant aux actifs âgés qui le souhaitent de poursuivre une activité :

- une révision du dispositif de dispense de recherche d'emploi. La croissance des effectifs dispensés de recherche d'emploi, dont le nombre dépasse celui des préretraités, peut conduire à envisager d'assortir la dispense de recherche d'emploi d'une obligation faite à l'UNEDIC de proposer une aide au reclassement pour les anciens salariés qui exprimeraient le désir de retravailler ;
- un éventuel assouplissement des règles actuelles d'interdiction de cumul emploi-retraite, dans les cas où ces règles apparaissent excessivement pénalisantes. Si la réglementation sur le cumul emploi-retraite issue de l'ordonnance de 1982 n'interdit pas à un retraité de reprendre une activité, elle limite considérablement l'exercice d'une activité professionnelle avec le précédent employeur et elle interdit, par exemple, à un artisan de reprendre le même métier, quel que soit le statut de sa nouvelle activité. Il est clair que l'opinion publique comprendrait mal, dans une situation où il existe encore plus de deux millions de chômeurs, que les règles du cumul soient soudainement bouleversées. On ne peut ignorer non plus, que certaines difficultés de recrutement localisées peuvent coexister avec le maintien d'un chômage encore élevé et que ces difficultés peuvent entraver le développement de l'activité économique. Il faut enfin voir que les interdictions les plus sévères (artisans, commerçants, agriculteurs)

conduisent inévitablement à du travail au noir et que certaines règles (par exemple dans les régimes complémentaires) conduisent à une situation très ambiguë : elles ne sont pas contrôlées de telle sorte qu'elles peuvent être aisément tournées mais elles dissuadent ceux qui ne veulent ou ne peuvent pas méconnaître la réglementation. Un assouplissement de la réglementation et des accords existants commençant par des modifications des règles les plus clairement obsolètes serait utile pour l'économie, permettrait un meilleur respect du droit au travail des retraités et pourrait constituer un signal positif sur la question de l'âge et du travail. Dans ces conditions, la question du cumul emploi-retraite, qui devra faire l'objet d'un examen complémentaire par le Conseil d'orientation des retraites qui ne l'a pas jusqu'ici examinée de manière approfondie, doit être traitée certes avec précautions mais en recherchant les marges d'évolution possible et en agissant dès maintenant sur les règles les plus clairement injustifiées.

• *Éliminer les discriminations par l'âge*

Sur un plan plus général, se pose la question de l'élimination des discriminations par l'âge, dans le cadre tant de la directive européenne sur la discrimination par l'âge que du code de conduite européen élaboré par l'Association européenne Eurolink.

La loi relative à la lutte contre les discriminations, qui vient d'être adoptée, permet de transposer dans notre droit la directive européenne sur la discrimination par l'âge. Elle ne remet pas en cause les politiques de l'emploi fondées sur l'âge.

Trois types de réflexions complémentaires sont nécessaires :

- Pour la fonction publique, il faut examiner la question des limites d'âge des fonctionnaires, qui n'a pas son équivalent pour les salariés du secteur privé, plusieurs options étant toutefois possibles : supprimer les limites d'âge des fonctionnaires pour aligner les salariés du secteur public sur ceux du secteur privé, relever toutes les limites d'âges ou autoriser des maintiens temporaires en activité de façon à ce que l'existence de limites d'âge ne constitue pas un obstacle à la poursuite d'une activité professionnelle dans le secteur public.
- Il est, par ailleurs, nécessaire de procéder à une expertise des discriminations négatives à l'égard des travailleurs âgés tant dans le droit du travail que dans les conventions collectives.
- Il faut enfin examiner les limites d'âge existant pour les établissements publics et qui empêchent les conseils d'administration de bénéficier de l'expérience des personnes qui, dès 65 ans, ne peuvent plus siéger. Si l'on comprend bien la nécessité de favoriser le renouvellement des conseils d'administration, dès lors que l'âge de la vieillesse recule, il est temps de déplacer les frontières. À un moment où les personnes expérimentées et disponibles manquent pour siéger dans ces conseils, cette modeste réforme répondrait à un besoin et constituerait un signal positif.

À l'issue de cet examen rapide des mesures qui peuvent être prises, le Conseil souhaite revenir sur un point essentiel.

Une grande politique nationale impliquant l'État, les collectivités publiques, les partenaires sociaux ne peut être réellement menée que dans la durée.

Cela suppose que soit élaboré un plan d'ensemble, que soit mis en place un dispositif d'information et de suivi des mesures et que la réunion de la conférence nationale tripartite que le Conseil souhaite prenne un caractère régulier.

La création d'un climat permettant d'aborder dans des conditions positives les autres mesures qui seront nécessaires pour le financement des retraites dépend beaucoup de l'implication des responsables dans cette politique.

Chapitre 3

Chercher les voies d'un équilibre sur 20 ans puis 40 ans

La démarche la plus logique pour fixer les voies d'un équilibre de long terme serait naturellement, comme l'ont fait de nombreux pays étrangers, de bâtir un plan sur toute la période pendant laquelle l'arrivée à la retraite des générations nées du *baby boom* va se faire sentir, c'est-à-dire jusqu'en 2040.

Cette démarche logique, adoptée dans plusieurs pays, ne va pas de soi et la France peut préférer une première étape avec un horizon moins long, de 20 ans, voire une méthode de réforme progressive.

Cette question du calendrier des réformes, sur laquelle on reviendra, est très politique et il n'appartient pas au Conseil d'orientation des retraites de la trancher. Du moins peut-il d'entrée de jeu situer sa réflexion dans la durée et proposer une méthode pour essayer de donner à la fois une visibilité sur le niveau des retraites et des indications claires sur les mesures qui pourront être prises pour garantir la solidité financière des régimes de retraite.

Même si un plan de financement complet n'était pas effectué, le propos ne pourrait être de fixer hors de toutes considérations extérieures un objectif concernant le niveau des pensions et d'envisager seulement secondairement des ajustements nécessaires : la démarche doit être itérative.

On examinera ci-dessous, en premier lieu, comment un affichage sur le niveau des pensions pourrait être un élément de continuité fort dans les politiques de retraite. En second lieu, on examinera les mesures politiques et les calendriers qui sont susceptibles de garantir la solidité financière. S'il

appartient aux décideurs politiques et aux partenaires sociaux de choisir l'équilibre entre les différentes mesures et les calendriers de décision, le Conseil peut fournir les données du débat sur les moyens de garantir à la fois une visibilité sur le niveau des pensions et la solidité financière.

Les développements qui suivent fournissent des données chiffrées pour 2040. Les évaluations présentées ont été, pour l'essentiel, réalisées à l'aide de la maquette de la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Pour étudier précisément l'impact de divers scénarios de rééquilibrage d'ici 2020, ce qui est souhaitable, il est nécessaire de descendre dans le détail d'une étude par régime. Les délais n'ont pas permis de réaliser cette étude pour le premier rapport du Conseil. Elle fera l'objet de prochains travaux.

Introduire un élément de continuité par un affichage sur le niveau des pensions

À la suite des réformes engagées et qui n'ont pas encore produit tous leurs effets, les repères sont brouillés et le sentiment d'incertitude qui s'est développé dans la période récente alimente aujourd'hui de grandes inquiétudes sur le niveau futur des retraites.

Dans ce contexte, il convient de clarifier les objectifs quant au niveau futur des retraites. L'avenir ne peut être fait d'un niveau de retraite imprécis, d'une durée de cotisation incertaine, et de prélèvements à augmenter. Les actifs ont besoin d'indications claires leur permettant de se projeter dans l'avenir. Par ailleurs, pour engager les réformes qui permettent de garantir la solidité financière, le Conseil estime qu'il est nécessaire que des objectifs soient fixés sur le niveau des retraites et sur leur mode de revalorisation.

*Fixer le niveau de
pension que l'on
souhaite garantir dans
le long terme*

D'un objectif global aux situations individuelles et aux paramètres réglementaires

Pour apprécier la situation relative des actifs et des retraités, dans une approche globale du fonctionnement du système de retraite, on compare la pension moyenne de l'ensemble des retraités au revenu moyen d'activité professionnelle, nets de cotisations sociales. C'est cet indicateur qui a été retenu dans la maquette de la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, pour présenter les résultats du scénario de référence et les variantes étudiées pour le Conseil d'orientation des retraites. Il ne détermine cependant pas directement les paramètres de fonctionnement des régimes et les situations individuelles.

• *Indications sur le niveau moyen des pensions*

À partir de la maquette de la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, il est possible de donner quelques indications grossières sur les conditions qui devraient être réunies pour garantir divers niveaux susceptibles d'être retenus pour objectif, s'agissant du rapport entre pension moyenne et revenu moyen d'activité.

Le ratio pension moyenne nette/revenu moyen net d'activité, tous régimes de retraite confondus, peut être estimé aujourd'hui à environ 78 %. Avec une hypothèse de prolongation de la législation actuelle jusqu'en 2040, ce taux passerait à cette date à 64 % (du fait de l'indexation des pensions sur les prix dans l'ensemble des régimes et des modifications des règles de calcul des pensions pour les salariés du secteur privé ¹¹). Maintenir jusqu'en 2040 le ratio de 78 % aboutit à un besoin de financement de l'ordre de 6,5 points de PIB en 2040. Le ratio de 64 % correspond à un besoin de financement de 4 points de PIB à cette date. Le Conseil estime que le choix du niveau des retraites par rapport aux revenus d'activité relève de décisions politiques et des partenaires sociaux. Les indications fournies ci-dessous permettent de voir à quels besoins de financement correspondent les choix qui pourraient être faits sur la retraite moyenne.

Le ratio pension moyenne nette/revenu moyen net d'activité passerait de 78 % en 2000 à 64 % en 2040 dans une hypothèse de réglementation constante

– Si l'on souhaitait maintenir le ratio au niveau aujourd'hui constaté, soit 78 %, sans autre modification de l'âge de cessation d'activité que celle projetée dans le scénario de référence (soit + 1 an environ correspondant à une résorption partielle des préretraites et aux effets de l'allongement de la scolarité et du passage à 40 ans de la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein dans le régime général), un financement supplémentaire équivalent à 15 points de cotisations à prélever sur les revenus professionnels bruts serait nécessaire. Si l'on ne souhaitait pas augmenter les financements, il serait nécessaire de raccourcir de 3 ans environ la durée moyenne de service des pensions, ce qui, avec l'allongement de 6 ans de l'espérance de vie à 60 ans intégré dans la projection, conduirait à différer de 9 ans l'âge de cessation d'activité et de liquidation des pensions.

– Si l'on retenait pour objectif 64 % en 2040 correspondant à la prolongation de la législation actuelle, sans modification de l'âge de cessation d'activité autre que celle projetée dans le scénario de référence, il faudrait un financement supplémentaire équivalent à 9,5 points de cotisations pour assurer l'équilibre. Si l'on ne souhaitait pas augmenter les financements, il faudrait stabiliser la durée moyenne de service des pensions, ce qui, avec

11. La baisse du ratio n'entraîne pas une baisse du niveau de la pension moyenne, en francs constants, il limite son augmentation ; dans le scénario de référence, le salaire net moyen augmenterait de 68 % entre 2000 et 2040, la pension moyenne nette augmenterait de 37 %.

l'allongement de 6 ans de l'espérance de vie à 60 ans intégré dans la projection, conduirait à différer de 6 ans environ l'âge de cessation d'activité et de liquidation des pensions.

Naturellement, des solutions mixtes sont possibles comme on le verra dans la suite de ce chapitre.

À titre indicatif, on notera que le ratio pension moyenne/revenu moyen d'activité, nets de cotisations sociales, correspondant à la stabilité des taux de cotisations, et à un âge moyen de cessation d'activité et de liquidation des pensions conforme à celui projeté dans le scénario de référence (+ 1 an par rapport à la situation actuelle), s'établirait à 43 % en 2040.

• *Passage aux données individuelles et aux paramètres de fonctionnement des régimes*

Les raisonnements globaux qui précèdent permettent de présenter schématiquement divers types d'arbitrage possibles et de fixer des ordres de grandeur. Chiffrés globalement ils ne fournissent pas des données directement utilisables pour déterminer les adaptations des paramètres des régimes propres à assurer leur mise en œuvre. En effet, le ratio pension moyenne/revenu moyen d'activité, nets de cotisations sociales, reflète à la fois les réglementations successivement appliquées dans les régimes de retraite et les caractéristiques de l'activité et des rémunérations des actifs et des retraités.

Les évolutions de la réglementation agissent bien sûr sur ce ratio. Dans l'avenir, les modifications introduites au début des années 90 dans les régimes de salariés du secteur privé auront, on le sait, une grande influence. Mais, en sens inverse, joue notamment l'augmentation des durées de carrière validées par les femmes qui améliore leurs pensions. L'agrégation de ces différents phénomènes est complexe et on ne peut passer simplement du ratio global aux situations individuelles.

Par ailleurs, si le ratio global permet d'organiser les discussions sur le pilotage des régimes et de suivre dans le temps l'impact total de mesures prises, il ne suffit pas pour donner aux assurés et retraités des indications directement interprétables sur le niveau de leurs pensions. Celles-ci concernent à la fois le niveau de la pension au moment du départ en retraite et l'indexation future.

Pour un même ratio pension nette moyenne/revenu net moyen d'activité, diverses combinaisons sont possibles entre le taux de remplacement garanti au moment de la liquidation et la revalorisation garantie au long de la retraite. L'expérience des réformes conduites à l'étranger montre que lors des discussions portant sur le montant de pension à garantir, la question peut se poser d'arbitrer entre taux de remplacement et mode d'indexation.

Garantir un taux de remplacement élevé a une forte visibilité et revêt une grande importance lors du passage de l'activité à la retraite pour les nouveaux retraités. La garantie en termes de revalorisation joue tout au long de la durée de retraite et revêt une importance très grande pour les retraités les plus anciens.

Ces considérations justifient qu'au-delà d'une discussion globale sur le ratio pension moyenne nette/revenu moyen net d'activité, une discussion précise porte, comme il est proposé dans cette partie, d'une part sur le taux de remplacement pris pour objectif et d'autre part sur la règle de revalorisation retenue pour les pensions liquidées.

L'objectif sur le niveau des pensions se décompose en un objectif de taux de remplacement lors du départ à la retraite et en un mode de revalorisation des pensions liquidées

Le niveau de la pension au moment du départ à la retraite

Le niveau de la pension au moment du départ à la retraite est fréquemment exprimé en termes de taux de remplacement du dernier revenu d'activité professionnelle par la pension de vieillesse, au moment du passage à la retraite. Cette notion renvoie à l'idée selon laquelle la pension de vieillesse est destinée à assurer à son bénéficiaire au moment de son départ à la retraite, un niveau de vie en relation avec celui que lui assurait son précédent revenu d'activité.

• *La notion de taux de remplacement susceptible d'être retenue collectivement*

Quelques indications peuvent être données, à ce stade de la réflexion du Conseil, sur la façon de concevoir la notion de taux de remplacement du revenu susceptible d'être retenue pour déterminer un objectif collectif que l'on s'engage à atteindre. Des travaux plus poussés devraient cependant être conduits pour en préciser davantage les contours.

Un objectif de taux de remplacement calculé, net de cotisations sociales

S'agissant d'apprécier un niveau de vie, il apparaît logique de :

- comparer la pension totale, y compris ses diverses majorations, au revenu d'activité total incluant toutes les rémunérations professionnelles même lorsqu'elles ne sont pas soumises à cotisation et n'ouvrent pas de droits à pension (c'est le cas de l'essentiel des primes des fonctionnaires) ;
- déduire de la pension et du revenu d'activité les prélèvements sociaux auxquels ils sont soumis afin de raisonner en termes de revenus nets.

En second lieu, s'agissant d'apprécier comment la pension de vieillesse garantit une certaine continuité de niveau de vie, il convient de déterminer quelles périodes considérer pour effectuer la comparaison :

- pour la pension de vieillesse, il est d'usage de prendre en compte le montant de la pension au moment de sa liquidation. Il est proposé de suivre cet usage, la question de la revalorisation étant traitée par ailleurs ;

– pour le revenu d'activité, le dernier revenu professionnel est souvent pris en compte. Cependant, compte tenu du chômage et des préretraites, le dernier revenu peut être un revenu ancien en outre peu représentatif du revenu que l'individu considère comme sa « référence ». Par ailleurs, selon la forme de la carrière, le taux de remplacement calculé sur le dernier revenu sera dans un rapport très variable avec un taux calculé sur une période plus longue (dernières années, meilleures années, voire ensemble de la carrière). Ces considérations conduisent à préférer au calcul d'un taux sur la base du dernier revenu d'activité, un calcul effectué sur une base plus longue (ce qui ne préjuge pas bien sûr de la façon dont chaque régime particulier calcule ses pensions).

• *Un indicateur construit à partir d'une carrière type*

Un taux cible défini pour un assuré ayant une carrière complète « standard »

Il n'est pas possible de fixer un objectif de taux de remplacement qui serait valable pour tous les assurés, indépendamment du niveau de leur rémunération d'activité ou des caractéristiques de leur carrière.

On a en effet vu (cf. première partie du rapport) que le taux de remplacement du revenu d'activité par la pension, au moment de la liquidation, est dans tous les régimes décroissant avec le niveau de ce revenu. Proche de 90 % en termes nets pour les titulaires des rémunérations les plus faibles, il est de l'ordre de 60 % pour les titulaires des rémunérations les plus élevées. Cette dégressivité n'est pas critiquée. Elle correspond en effet à l'idée que, si le niveau de la pension tient compte du revenu d'activité, une solidarité s'exerce par rapport aux titulaires des revenus les plus faibles ¹².

Par ailleurs, il existe un consensus pour considérer que, dans un système qui fonde le droit à pension sur le travail, il est normal de tenir compte, au moment de la liquidation, de la durée de carrière effectivement validée ¹³ pour déterminer le montant de la pension. Ceci conduit à ce que celui qui n'a eu qu'une faible durée validée ait un niveau de pension proportionnellement moindre que celui qui a validé une durée plus longue.

Cet ensemble de considérations conduit à raisonner à partir d'une carrière de référence pour déterminer l'objectif de taux de remplacement qui servira à fixer les paramètres de fonctionnement des régimes.

La carrière prise pour référence pourrait être une carrière complète effectuée par un assuré ayant toute sa vie perçu le revenu d'activité moyen.

12. Par des mécanismes tels que le minimum de pension ou, en ce qui concerne les salariés du secteur privé par l'existence d'un plafond dans le régime de base.

13. Y compris les interruptions d'activité qu'il a été choisi de valider (chômage, éducation des enfants...).

L'indicateur de taux de remplacement ¹⁴ retenu pour la fixation d'un objectif pourrait donc être un taux de remplacement par la première pension du revenu d'activité moyen calculé sur un nombre d'années à déterminer, primes et rémunérations accessoires incluses, pension et revenu étant calculés nets de cotisations sociales, pour le salarié ayant effectué une carrière complète et perçu tout au long de sa carrière le revenu moyen ¹⁵.

• *La traduction dans les régimes*

Un objectif de taux de remplacement trouve naturellement sa traduction dans un régime fonctionnant en annuités dans lequel la pension s'exprime comme un pourcentage du salaire annuel soumis à cotisation que multiplie le nombre d'années validées pour la retraite. Les régimes, tels les régimes complémentaires des salariés du secteur privé, qui calculent les droits sous forme d'un nombre de points accumulés au compte de l'assuré ne produisent naturellement pas un tel indicateur. Toutefois, il est possible que ces régimes prennent des engagements sur l'évolution de leurs paramètres permettant d'atteindre un taux de remplacement cible. C'est ainsi que, conclu au moment de l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite, un protocole de 1982 avait retenu pour cible pour les salariés du secteur privé un taux de remplacement brut du salaire par la pension de 70 %, 50 % étant garantis par le régime général et 20 % par les régimes complémentaires.

Si un objectif de taux de remplacement était retenu, il conviendrait, à l'instar de ce qui avait été fait en 1982, de déterminer la part revenant aux régimes de base et celle revenant aux régimes complémentaires obligatoires, dans tous les secteurs où ces deux niveaux existent.

Cet objectif devrait être considéré comme l'objectif sur lequel porte un engagement collectif étant entendu que, si les moyens de l'économie ou un effort particulier réalisé dans un secteur donné le permettent, il reste toujours possible de faire mieux, sous réserve des considérations d'égalité traitées ci-dessous.

• *Le suivi de la mise en œuvre*

Le suivi de la mise en œuvre de l'objectif devrait être assuré par l'intermédiaire du cas type retenu pour le déterminer, une évaluation complémentaire étant réalisée à partir de l'échantillon inter régimes des retraités, et par des données fournies par les différents régimes.

14. Une annexe précisera les diverses conventions susceptibles d'être retenues pour définir cette notion.

15. Les réflexions doivent être approfondies s'agissant de la « carrière standard » retenue pour référence. Cette référence doit bien sûr être complétée par l'examen des conditions de prise en compte, par les régimes, de carrières qui ne correspondent pas au standard retenu, mais n'en sont pas moins dignes d'intérêt. Une réflexion doit bien sûr être menée sur la situation des personnes de plus en plus nombreuses ayant effectué leur carrière dans plusieurs régimes, ayant travaillé à temps partiel ou perçu de faibles rémunérations. Ces aspects sont abordés dans le chapitre IV de la présente partie.

La revalorisation des pensions servies

Une fois les pensions liquidées, plusieurs règles sont susceptibles d'être retenues pour assurer leur revalorisation. Jusqu'au milieu des années 1980, le principe était celui d'une revalorisation des pensions en fonction de l'évolution des revenus bruts d'activité. Ce principe présentait plusieurs inconvénients. Les pensions de vieillesse n'étant pas soumises aux mêmes cotisations sociales que les revenus d'activité professionnelle, une indexa-

Le choix de l'index de revalorisation des pensions est d'autant plus important que la durée de la retraite s'allonge

tion des pensions sur les salaires bruts conduisait, dans une période où les taux de cotisations appliqués aux revenus d'activité professionnelle augmentaient, à une croissance des revenus nets des retraités sensiblement plus rapide que celle des revenus nets des actifs occupés. La règle pouvait par ailleurs paraître excessivement rigide dans un contexte de chômage de masse pesant lourdement sur les ressources des régimes. C'est pourquoi, dans la deuxième partie des années 80, la plupart des régimes sont passés à une indexation de l'évolution des pensions sur les prix, indexation corrigée par des « coups de pouce » décidés ponctuellement lorsque la conjoncture économique était plus favorable. Dans le même temps, les différents prélèvements sociaux et fiscaux pesant sur les retraites se sont alourdis, rapprochant sensiblement la situation des retraités de celle des actifs, en termes d'évolution des taux de prélèvements.

Pour le choix portant sur les règles de revalorisation des pensions liquidées, un éventail de possibilités existe : indexation sur les prix assortie de « coups de pouce » en fonction de la conjoncture, indexation sur les salaires nets, indexation tenant compte de la croissance de l'économie qui peut, elle-même, revêtir des formes diverses. Les réflexions sur ce point devront être approfondies.

Au même titre que le niveau de remplacement, la question du mode d'indexation est un point très important qui relève de la négociation.

On indiquera seulement ici quelques faits qui doivent pris en compte dans cette discussion.

- Une indexation sur les prix est défavorable aux retraités en période de gains de pouvoir d'achat des actifs. Elle leur assure, en sens inverse, une sécurité plus grande si les revenus des actifs évoluent moins vite que les prix, du fait de faibles progrès des rémunérations ou d'un chômage élevé.
- Si l'on souhaite assurer aux retraités une évolution de leurs revenus, en relation avec celle des revenus des actifs, il faut s'orienter vers un mode de revalorisation des pensions tenant compte de l'évolution de la richesse nationale. Diverses formules sont possibles pour assurer un lien entre la situation des retraités et des actifs.

- L'impact financier des modes d'indexation sur le besoin de financement est, on le sait, très important.
- Comme on l'a indiqué ci-dessus, pour un même ratio pension nette moyenne/revenu net moyen d'activité, diverses combinaisons de taux de remplacement et de modes d'indexation sont possibles.
- La discussion sur les modes d'indexation devrait en outre être éclairée par l'examen corrélatif de l'ensemble des prélèvements sociaux pesant d'une part sur les actifs et d'autre part sur les retraités, de leur ampleur et de leur nature.
- Enfin, l'importance sociale de la revalorisation des pensions liquidées est d'autant plus grande que la durée de la retraite s'allonge.

La nécessité d'indicateurs complémentaires

Le choix d'un objectif privilégié relatif au niveau des pensions conduit à développer les indicateurs de suivi correspondants dans les régimes de retraite.

D'autres dimensions doivent néanmoins être examinées lorsque l'on cherche à faire le bilan de « l'opération retraite » du point de vue des assurés, en intégrant par exemple la durée respective d'activité et de service de la pension ou l'effort de cotisation consenti. Cet examen nécessite la mise en place d'indicateurs complémentaires.

Le simple examen du rapport instantané entre pension et revenu d'activité peut, notamment, ne pas suffire lorsque l'on veut comparer la situation de groupes : générations, catégories d'assurés, régimes.

Lorsque l'on cherche à savoir, par exemple, si un enchaînement de mesures envisagées ne risque pas d'avantager ou au contraire de désavantager à l'excès une génération ou un ensemble de générations, il peut être utile de regarder non seulement le niveau des pensions dont bénéficieront les générations successives mais aussi le rapport entre leurs durées d'activité et de retraite escomptées et les cotisations qu'elles auront versées. Une telle approche peut être également utile pour comparer la situation de différentes catégories sociales ou de différentes professions en fournissant pour chacune d'elles les éléments d'un bilan global.

Divers indicateurs existent, permettant d'introduire dans le raisonnement la mesure de l'effort contributif ou le rapport entre durée d'activité et de retraite. Ces indicateurs renvoient généralement à une notion de rendement.

Il faut cependant être prudent dans l'utilisation et l'interprétation de ces indicateurs, qui ont tous des limites. Pour rendre compte de la façon dont la retraite satisfait à divers objectifs de solidarité et de justice, il convient de présenter une batterie d'indicateurs et de rappeler systématiquement, à l'occasion de ces calculs, les conditions de l'équilibre financier du régime de retraite sur longue période.

Les travaux ultérieurs du Conseil devraient permettre d'approfondir la réflexion sur l'utilisation de ces divers indicateurs dans le cadre des orientations retenues.

Pour garantir la solidité financière, il existe une palette de moyens mobilisables

À ce stade de la réflexion, il est utile de rapprocher les données concernant, d'une part, l'ordre de grandeur des besoins à financer et les marges d'incertitude et, d'autre part, les variables sur lesquelles il est possible de jouer. C'est ce qui sera fait dans le début de ces développements.

Ce rapprochement conduit le Conseil à deux conclusions claires.

La première conclusion est qu'il existe une variété de moyens mobilisables pour garantir la solidité financière. Tous devront être examinés et le présent rapport s'efforce de présenter l'ensemble des données utiles pour procéder à un tel examen. Il appartiendra aux responsables politiques et aux partenaires sociaux d'effectuer les choix des politiques à mettre en œuvre et des mesures à retenir.

La seconde conclusion est que les mesures qui devront être prises n'ont de sens que replacées dans une politique de la croissance, de l'emploi et du travail, de la protection sociale, et même des salaires et de l'épargne. Ces deux conclusions seront argumentées et précisées à la fin de ces développements.

Les besoins à financer : rappel des ordres de grandeur et des incertitudes

L'ordre de grandeur des besoins de financement du système d'assurance vieillesse à l'horizon 2040, tel qu'il résulte des travaux conduits pour le Conseil et présentés dans la deuxième partie du rapport, peut être estimé entre 4 et 6,5 points de PIB, selon l'objectif retenu pour le montant des pensions, dans une hypothèse de retour au plein-emploi en 2010. Des incertitudes pèsent toutefois sur cet ordre de grandeur, qui peuvent résulter d'évolutions démographiques ou économiques s'écartant de celles du scénario pris pour référence par le Conseil.

*Un besoin de
financement compris
entre 4 et 6,5 points de
PIB en 2040*

Certaines évolutions peuvent avoir un impact significatif sur l'équilibre des régimes, sans toutefois renvoyer à des variables de commande pour le système de retraite. C'est le cas des évolutions démographiques. Il n'en va pas de même des évolutions économiques et la recherche de l'équilibre des régimes doit être resituée dans des politiques plus vastes.

• **Les besoins à financer**

Les besoins à financer dans le scénario de référence du Conseil sont les suivants :

Besoins de financement en points de PIB ¹⁶
(scénario économique de référence)

Objectif retenu pour le montant des pensions	2000	2040
Hypothèse de prolongation de la réglementation en vigueur	- 0,2	4
Hypothèse haute d'évolution de la pension moyenne : simulation avec la maquette du maintien du ratio pension moyenne nette sur revenu moyen net d'activité professionnelle ou indexation sur les prix plus 0,8 % dans les simulations des régimes	- 0,2	6,5

Source : COR premier rapport, 2001.

La prolongation de la réglementation en vigueur fait passer le ratio pension moyenne/revenu moyen d'activité de 78 % à 64 %. Dans l'hypothèse dite haute ce ratio reste égal à 78 % tout au long de la période de projection.

Les chiffres indiqués correspondent au scénario économique de référence. Comme il a été indiqué dans la deuxième partie du rapport, ce scénario n'est ni une prévision ni un scénario central. Il faut donc rappeler les ordres de grandeur des incertitudes liées aux évolutions démographiques et économiques.

• **Les incertitudes liées aux évolutions démographiques**

La variante haute de natalité étudiée par le Conseil retient un indice de fécondité de 2,1 au lieu de 1,8 dans le scénario de référence. La variante haute de mortalité retient un moindre allongement de l'espérance de vie que dans le scénario de référence, d'une année et demie environ. La variante haute d'immigration retient un solde migratoire annuel de + 100 000 au lieu de + 50 000 dans le scénario de référence.

Chacune de ces variantes a sur les besoins de financement un impact à la baisse de l'ordre de 0,3 à 0,4 point de PIB à l'horizon 2040, ce qui représente 8 à 10 % des besoins de financement qui apparaîtront d'ici là.

Mais il faut noter que s'il paraît peu probable que l'immigration cesse en France ou que le solde migratoire soit négatif, la natalité ou la mortalité peuvent évoluer dans des sens inverses par rapport au scénario de référence. L'impact des facteurs démographiques n'est pas négligeable mais il ne s'agit pas de variables de commande.

Les variables démographiques ne sont pas des variables de commande

16. Il s'agit ici d'une moyenne entre les estimations réalisées à partir de la consolidation des projections des divers régimes et des estimations établies à partir de la maquette globale de la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

• *Les incertitudes liées aux évolutions économiques*

Le scénario de référence inclut une progression annuelle de la productivité de 1,6 %. La variante haute retient une progression de 2,5 %, la variante basse de 1 %. La part des salaires dans la valeur ajoutée est stabilisée dans le scénario de référence ¹⁷ ; en variante est testé l'accroissement de 1 point de la part des salaires dans la valeur ajoutée. Enfin, le taux de chômage revient dans le scénario de référence à 4,5 % à partir de 2010 et les variantes retiennent un taux de long terme de 7 % ou de 3 %.

L'impact des variantes sur les besoins de financement est d'environ 0,3 point de PIB par point de taux de chômage, ce qui aboutit à une diminution des besoins de financement de 0,4 point de PIB dans le scénario à 3 % de chômage et à une augmentation de 0,7 point dans le scénario à 7 % de chômage.

L'augmentation de la part des salaires dans la valeur ajoutée rend possible une évolution plus favorable du salaire net après financement des retraites, sous réserve que cette modification de la répartition de la valeur ajoutée n'ait pas d'incidence sur l'équilibre économique.

L'impact des variantes de productivité peut être notablement plus marqué mais dépend de l'indexation des pensions. Si la pension moyenne évolue comme les prix, l'écart entre l'évolution des salaires et celle des prix, qui reflète l'évolution de la productivité, a une incidence sur la part des dépenses de retraite dans le PIB et sur les besoins de financement de l'ordre de 0,12 point de PIB par dixième de point de productivité. Si la pension moyenne évolue comme le revenu moyen d'activité, la revalorisation des salaires se traduit par une revalorisation des retraites et la part des dépenses de retraites dans le PIB reste stable.

Les apports du Fonds de réserve des retraites

Avant d'examiner les ajustements envisageables pour répondre aux besoins de financement qui apparaîtront d'ici 2040, il convient de rappeler les apports du Fonds de réserve qui, institué en 1999, devrait contribuer, entre 2020 et 2040, au financement des régimes. Les réserves accumulées dans le Fonds devraient représenter un montant de l'ordre de 1 000 MdF (francs 2000) (152 Md €) en 2020 (sur ce point voir les estimations figurant en annexe). Il est prévu que ces sommes soient redistribuées aux régimes de retraite entre 2020 et 2040, permettant ainsi de lisser les efforts de financement nécessaires pour assurer leur équilibre.

Actuellement, les régimes éligibles au Fonds de réserve sont le régime général, le régime des salariés agricoles, le régime des commerçants et le régime des artisans.

17. Après une légère progression au début de la période.

Comme il a été indiqué dans la deuxième partie du rapport, si l'on fait l'hypothèse que des mesures auront été prises d'ici 2020 (financements supplémentaires ou évolution des règles des régimes) pour rééquilibrer les régimes concernés, leur besoin de financement peut être évalué à un montant compris entre 0,54 et 0,74 point de PIB en 2020 et 1,36 à 1,72 point de PIB en 2040, soit un besoin cumulé au cours de la période de 2000 à 2400 MdF (francs 2000) ¹⁸ (365 Md €). Sous cette hypothèse, les versements du Fonds entre 2020 et 2040 permettraient de combler de l'ordre de la moitié de ce besoin de financement. Ils n'ont pas d'incidence sur le niveau du besoin de financement en 2020 et en 2040, mais, allégeant les besoins nouveaux apparus entre 2020 et 2040, ils lissent les efforts à réaliser pour rejoindre en 2040 un sentier d'équilibre.

Le rythme de versement n'a fait l'objet d'aucun choix à l'heure actuelle. Il peut être établi de telle sorte qu'en 2040 il n'y ait pas une importante « marche d'escalier » à franchir.

Les ajustements possibles : décalage de l'âge de cessation d'activité ou financements supplémentaires

Dans un système de retraite, les variables susceptibles d'actions sont au nombre de trois : montant des pensions, rapport entre durée de service des pensions et durée d'activité, ressources des régimes de retraite. Dès lors que l'on a fait du montant des pensions un objectif privilégié, les ajustements éventuels portent nécessairement sur les deux autres grandeurs. Comme on l'a précédemment souligné, ce choix ne signifie pas pour autant que l'objectif relatif au montant des pensions soit fixé *a priori*, de manière indépendante de toute considération relative à l'âge de la retraite à taux plein et aux ressources disponibles pour financer l'assurance vieillesse. La démarche est nécessairement itérative.

• *Le décalage de l'âge de cessation d'activité*

L'âge moyen de cessation d'activité est aujourd'hui en France de 58 ans environ pour les salariés du secteur privé et du secteur public ; il s'étage entre 60 et 65 ans pour les différentes catégories de non salariés. L'âge moyen de liquidation de la pension est de 61 ans pour les salariés du secteur privé. Âge de cessation d'activité et âge de liquidation de la pension se confondent pour les salariés du secteur public et les non salariés.

Une remontée des taux d'activité conduisant à un décalage de l'âge de la cessation d'activité aurait un effet doublement bénéfique pour les comptes sociaux en augmentant les cotisations encaissées par les régimes et en réduisant les prestations de remplacement attribuées aux personnes ayant cessé leur activité. Il est utile de donner l'ordre de grandeur des

¹⁸. Ces fourchettes correspondent à la fourchette d'hypothèses retenue pour l'évolution de la pension moyenne du régime général.

conséquences d'un tel décalage sur l'équilibre des régimes de retraite, avant de présenter les éléments de discussion concernant les diverses mesures susceptibles d'être prises, dans cette perspective, dans les régimes de retraite.

L'impact d'un décalage de l'âge de cessation d'activité sur l'équilibre des régimes de retraite

Dans le scénario retenu comme référence par le Conseil, la France reviendrait en 2010 au plein emploi, avec une augmentation du nombre d'actifs de 1,87 million et une diminution du nombre de chômeurs de 1,3 million. Cette hypothèse, très forte, implique, comme il a déjà été dit, des actions volontaristes dans le champ de l'emploi permettant la résorption partielle des préretraites et du chômage avec dispense de recherche d'emploi (-420 000 environ). Cette résorption équivaut à un décalage

Dans le scénario de référence, l'âge moyen de cessation d'activité se décale d'un an environ (1,5 an pour les seuls salariés du secteur privé)

moyen de 6 mois par rapport à l'âge de cessation effectif d'activité observé aujourd'hui, toutes catégories d'actifs confondues et de 9 mois pour les seuls salariés du secteur privé. Par ailleurs, le scénario de référence inclut également l'effet progressif du passage à 40 ans de la durée de cotisation requise dans le régime général et les régimes alignés pour l'obtention du taux plein. Ce deuxième effet, sensible à long terme pour les jeunes générations actuellement actives qui ont effectué des études plus longues et sont entrées tardivement dans la vie active, peut être évalué à un peu moins d'un an en 2040 pour les ressortissants du régime général. Le scénario de référence inclut donc au total un décalage moyen de l'âge effectif de cessation d'activité de environ 1,5 an pour les salariés du secteur privé et de 1 an toutes catégories d'actifs confondues.

– Impact d'un décalage supplémentaire d'un an

Un décalage d'un an de l'âge moyen de liquidation des pensions et de cessation d'activité fait gagner 0,6 point de PIB en 2040

Pour raisonner en variante par rapport au scénario de référence, il est possible, en utilisant la maquette globale de la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, de chiffrer l'impact d'un décalage d'un an de l'âge moyen de cessation d'activité et de liquidation des pensions de vieillesse, tous régimes confondus. Dans le scénario de référence, le rapport entre le nombre de retraités et le nombre d'actifs passe de 0,44 en 2000, à 0,6 en 2020 puis 0,83 en 2040. Si l'âge moyen de liquidation des pensions est différé de 1 an, ce rapport passe de 0,44 en 2000, à 0,56 en 2020 puis 0,78 en 2040.

Cette variation peut paraître faible mais elle a un impact à la fois sur les cotisations qui augmentent et sur les prestations qui baissent.

L'impact total sur les comptes des régimes diffère selon le niveau retenu pour le montant des pensions. Deux hypothèses ont été étudiées pour le chiffrage.

Dans la première hypothèse, la réglementation actuellement applicable dans les régimes est supposée prolongée jusqu'en 2040, ce qui implique une baisse du taux de remplacement pour les salariés du secteur privé. Dans ce cas, le recul d'un an de l'âge moyen de liquidation des pensions fait gagner 0,6 point de PIB en 2040. Ce gain représente 15 % du besoin de financement en 2040.

Dans la deuxième hypothèse, on suppose que des mesures sont prises pour assurer le maintien au niveau actuel du rapport entre pension moyenne et revenu moyen d'activité professionnelle nets de cotisations sociales. Dans ce cas, le besoin de financement est plus élevé et le recul d'un an de l'âge représente 10 % de ce besoin de financement en 2040.

– Décalage qui serait nécessaire pour couvrir l'intégralité des besoins de financement

À partir des éléments figurant dans la même maquette de la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, il est possible d'estimer le décalage de l'âge moyen de cessation d'activité et de liquidation des pensions de vieillesse nécessaire pour équilibrer les régimes de retraite, à taux de cotisation constant et sans financement externe nouveau. Le décalage nécessaire à l'équilibre, au-delà de l'âge projeté dans le scénario de référence (environ 59 ans), serait de 6 ans dans une hypothèse de prolongation de la législation actuelle. Ce décalage serait de l'ordre de 9 ans en 2040, si on suppose que des mesures sont prises pour assurer le maintien du rapport entre pension moyenne et revenu moyen d'activité professionnelle, nets de cotisations sociales. L'ampleur de ce dernier décalage est très supérieure à l'allongement de l'espérance de vie à 60 ans qui, à cet horizon, est estimé à 6 ans environ. Ceci s'explique par le fait que le besoin de financement est alimenté par le double phénomène de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du *baby boom* et de l'allongement de la vie. Un tel recul conduirait à une diminution de la durée moyenne de service des retraites d'environ 3 ans.

– Recul de l'âge de cessation d'activité correspondant à la stricte compensation de l'effet de l'allongement de la vie

L'espérance de vie à 60 ans devrait continuer à augmenter d'environ un an et demi par décennie. Si l'on veut compenser cette augmentation par un décalage de l'arrêt de l'activité, ce décalage serait d'une durée inférieure. Une année supplémentaire d'activité permet, en effet, aux régimes d'économiser une année de prestations et de gagner une année de cotisations. Dans le cas où la durée d'activité est environ deux fois plus longue que la durée de retraite, cette année de cotisation supplémentaire, permet de financer l'allongement d'une demi-année

Pour couvrir l'intégralité des besoins de financement, à taux de cotisations inchangé et réglementation constante, il serait nécessaire de décaler de 6 ans l'âge moyen de cessation d'activité et de liquidation des pensions (9 ans si l'on souhaitait maintenir le ratio pension moyenne nette/revenu moyen net d'activité)

Un décalage de 4 ans de l'âge de cessation d'activité compense l'effet pour les régimes de l'allongement de la vie

supplémentaire d'espérance de vie des retraités. Pour équilibrer par la seule durée d'activité une année supplémentaire d'espérance de retraite, il faudrait prolonger la durée d'activité de huit mois. Ceci correspondrait de fait à un partage des effets des gains d'espérance de vie considérés entre la période d'activité et la période de retraite. L'allongement de durée d'activité serait dans cette hypothèse de 4 ans au-delà de 60 ans à l'horizon de 2040.

Les mesures susceptibles d'être prises dans le champ des régimes de retraite pour aboutir à un décalage de l'âge de cessation d'activité ou pour l'accompagner¹⁹

Le Conseil d'orientation des retraites est unanime pour juger souhaitable une augmentation des taux d'activité au-delà de 55 ans. Une politique du travail et de l'emploi résolue est indispensable pour qu'une telle augmentation soit possible. S'agissant des mesures susceptibles d'être complétement prises dans les régimes de retraite, deux approches sont possibles, qui peuvent être dissociées ou retenues simultanément, une approche incitative et approche plus contraignante.

– Une approche incitative

Une évolution des paramètres de fonctionnement des régimes de retraite pourrait avoir un rôle sur l'augmentation des taux d'activité. En effet, un assuré qui remplit les conditions pour bénéficier du taux plein dans le régime de base dont il relève, n'a que peu ou pas d'intérêt à prolonger son activité. Dans le secteur privé, il n'est susceptible d'améliorer sa pension de base que si son activité lui permet de faire prendre en compte de meilleurs salaires pour le calcul de la pension. Il continue en revanche d'acquiescer des points dans les régimes complémentaires. Dans le secteur public une activité prolongée n'améliore pas le montant de la pension sauf si l'intéressé bénéficie d'un avancement. Dans les deux cas, cette prolongation d'activité peut en outre s'avérer impossible. La mise à la retraite par l'employeur est de droit dans le secteur privé pour les salariés remplissant les conditions permettant de bénéficier d'une retraite à taux plein. Des limites d'âge existent et jouent de façon impérative dans le secteur public.

Ceci peut conduire à proposer des mesures permettant d'améliorer les droits à pension des assurés qui souhaitent prolonger leur activité alors même qu'ils remplissent les conditions pour bénéficier du taux plein. Des

Améliorer les droits à pension des assurés souhaitant prolonger leur activité au-delà du moment où ils ont droit au taux plein

simulations, réalisées par l'INSEE à l'aide du modèle Destinie, permettent d'estimer qu'une surcote majorant de 5,5 % la pension par année d'ajournement serait susceptible de provoquer un déport moyen de l'âge effectif de cessation d'activité d'environ 1 an. Elle pourrait conduire, en effet, un peu plus du cinquième des assurés à différer leur départ en retraite d'un peu plus de deux ans en moyenne.

19. Sur ces différents mesures, on peut se reporter aux travaux techniques réalisés à l'INSEE à partir du modèle « Destinie » par D. Blanchet et B. Sedillot.

Cette étude ne prend pas en compte l'existence de difficultés particulières pour cette catégorie d'actifs sur le marché du travail : une politique de l'emploi des salariés âgés est indispensable pour donner sa portée réelle à la mesure. L'examen des dispositifs de limite d'âge dans la fonction publique et des dispositions du droit du travail permettant une mise à la retraite lorsque les droits pleins sont atteints est, par ailleurs, nécessaire.

De la même manière, il serait souhaitable de revoir les dispositifs de cessation progressive d'activité en permettant aux assurés qui y recourent d'améliorer leurs droits ultérieurs à pension. Ceci suppose de revenir sur le principe du caractère définitif de la liquidation de la pension qui s'oppose aujourd'hui à ce que dans le secteur privé, des droits soient validés au titre de l'activité accomplie dans le cadre de la retraite progressive. Ceci pourrait également conduire à ce que, dans la fonction publique, le bénéfice de la cessation progressive d'activité soit ouvert jusqu'à 65 ans (et non pas limité à 60 ans comme aujourd'hui) et que les périodes accomplies dans ce cadre donnent lieu à la validation d'annuités au taux de 2 % et non pas de 1 % seulement comme c'est aujourd'hui le cas.

– Une approche plus contraignante

Au-delà de ces mesures incitatives, des mesures plus contraignantes peuvent être envisagées : augmentation de l'âge ou de la durée d'assurance requis pour bénéficier du droit à une retraite à taux plein. Cette deuxième mesure est moins contraignante si, comme on l'envisage plus loin, le montant de la décote, en cas d'anticipation du départ en retraite, est moins dissuasif qu'aujourd'hui.

a) Recul de l'âge légal auquel est ouvert le droit à une retraite à taux plein

Le recul pur et simple de l'âge auquel est ouvert le droit à la retraite à taux plein est une mesure à la fois techniquement simple et très lisible. C'est la voie qui a été retenue dans un certain nombre de pays étrangers dont les régimes ne comportent pas, comme le régime général français, un double critère d'âge et de durée pour l'accès à la retraite à taux plein.

b) Allongement de la durée d'assurance requise pour bénéficier du droit à une retraite à taux plein

En France, depuis le milieu des années 70, un critère de durée d'assurance a été introduit dans la législation du régime général pour l'ouverture du droit à la retraite au taux plein. Ce critère réservé tout d'abord à certaines catégories telles que les travailleurs manuels, les ouvrières mères de famille et, en dernier lieu l'ensemble des femmes, a acquis une portée générale en 1982 au moment de l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite. Cet abaissement était, en effet, réalisé pour tous les assurés sous condition de durée totale d'assurance de 37,5 ans, tous régimes de retraite confondus. Cette disposition permet aux travailleurs entrés tôt dans la vie professionnelle de cesser de travailler dès 60 ans. C'est pourquoi la voie utilisée en 1993 et aujourd'hui le plus souvent envisagée pour intervenir sur le moment de la prise de retraite dans le régime général est l'allongement de la durée de cotisation requise pour accéder au taux plein.

Un allongement de la durée d'assurance n'a pas pour conséquence un recul d'ampleur équivalente de l'âge de cessation d'activité

Cependant, il est important de remarquer que l'allongement de la durée d'assurance n'a pas pour conséquence un recul d'ampleur équivalente de l'âge de cessation d'activité. En effet, le critère de durée d'assurance ne joue aujourd'hui que pour des départs intervenant dans l'intervalle entre 60 et 65 ans. Il n'est pas possible aux salariés du secteur privé de faire liquider leur pension avant 60 ans, même s'ils réunissent le nombre d'annuités nécessaires pour avoir le taux plein (37,5 ans en 1993, 40 ans en 2003). À 65 ans, par ailleurs, le taux plein est accordé quelle que soit la durée validée par l'assuré. Si les bornes d'âge actuelles de 60 ans et de 65 ans sont maintenues, la portée d'un allongement de la durée d'assurance requise est limitée.

Tout d'abord, une proportion importante de nouveaux retraités totalise avant 60 ans une durée d'assurance supérieure à la durée requise. Pour une durée de 40 ans, cette proportion est de 75 % des hommes et 52 % des femmes dans les générations 1943-1947 qui partiront à la retraite à partir de 2003. Ceci s'explique de deux façons. De nombreux assurés ont commencé à travailler très jeunes dans les générations qui partent aujourd'hui à la retraite. Par ailleurs, la durée d'assurance validée par les régimes ne se confond pas avec la stricte durée de l'activité professionnelle : 200 heures rémunérées au SMIC permettent de valider un trimestre au régime général, des périodes d'interruption de l'activité, pour cause de chômage ou d'éducation des enfants par exemple, font l'objet de validations et sont comptées dans la durée d'assurance. Pour une grande partie de ces assurés, un allongement de la durée d'assurance requise est donc sans incidence sur leur âge de cessation d'activité, qui demeure 60 ans.

En second lieu, un nombre également important d'assurés, principalement des femmes, ont des carrières courtes et, même à 65 ans, ne totalisent pas la durée requise pour l'obtention du taux plein. Pour une durée de 40 ans, cette proportion est de 23 % pour les femmes des générations 1943-1947. Pour cette deuxième catégorie également, l'allongement de la durée d'assurance requise est sans incidence sur l'âge de liquidation de la pension qui demeure 65 ans.

Au total, seuls 20 % des hommes et 25 % des femmes sont touchés par le passage de 37,5 ans à 40 ans, pour les salariés du privé, dans les générations 1943-1947.

La part des personnes concernées est cependant très différente selon la génération. Cet impact est plus fort pour les jeunes générations entrées plus tardivement dans la vie active. Dans les générations 1970-1974, 44 % des individus seraient concernés par le passage de 37,5 ans à 40 ans.

Des travaux conduits par l'INSEE ont estimé que le passage de 37,5 ans à 40 ans pour l'obtention du taux plein dans le régime général, résultant de la réforme de 1993, aboutira en 2020 à un décalage de l'âge effectif de cessation d'activité de 8 mois, environ.

L'impact d'une modification de la durée d'assurance devient également beaucoup plus sensible quand on va au-delà de 40 ans d'assurance. Une simulation réalisée par l'INSEE avec le modèle « Destinie » permet de mesurer l'incidence moyenne de deux hypothèses d'allongement supplémentaire de la durée de cotisation respectivement d'un an et de deux ans et demi, en supposant que les assurés attendent pour faire liquider leur pension de réunir les conditions pour avoir le taux plein. Pour un passage de 40 à 41 ans de la durée requise, 41 % des assurés des générations 1970-1974 seraient concernés et devraient différer d'un an, ce qui conduirait à un effet moyen pour l'ensemble de ces générations de cinq mois de différé. Pour un passage de 40 à 42,5 ans, 55 % des assurés de ces générations seraient concernés et devraient différer leur départ de plus de 2 ans, ce qui conduirait à un effet moyen pour l'ensemble de ces générations d'un peu plus d'un an de différé. On notera que seuls 5 % des assurés des générations 1940-1944 auraient été touchés par de tels allongements.

Le passage de 40 à 42,5 ans décalerait en 2040 d'un peu plus d'un an l'âge de cessation d'activité des salariés du privé

Il n'y a pas aujourd'hui d'unanimité de vues au sein du Conseil d'orientation des retraites sur l'opportunité d'aller au-delà d'une politique active de l'emploi, utile en toutes hypothèses, et de mesures incitatives, améliorant les droits de ceux qui souhaiteraient prolonger leur activité au-delà du moment où ils réunissent les conditions pour bénéficier du taux plein. Envisager dès maintenant des mesures modifiant les conditions d'âge et ou de durée d'activité nécessaires pour obtenir le taux plein fait débat. Il est clair cependant, pour l'ensemble des membres du Conseil, que les économies chiffrées au titre de mesures de report de l'âge ou d'allongement de la durée d'assurance requis pour bénéficier du taux plein supposent que les conditions permettant un allongement effectif de la durée d'activité professionnelle soient réunies sur le marché du travail. Dans le cas contraire, les modifications des paramètres des régimes de retraite aboutiraient simplement pour un grand nombre de travailleurs à la prolongation de situations de préretraite ou de chômage et, éventuellement, dans un certain nombre de cas, à des liquidations de pension sur des bases mino-
rées. C'est pourquoi le Conseil d'orientation des retraites estime que toute décision dans les régimes de retraite visant à allonger la durée d'activité professionnelle, devrait être précédée par la réunion de la conférence tripartite sur l'emploi des salariés âgés dont l'importance a été évoquée dans le chapitre précédent. La mise en œuvre de ces éventuelles mesures, nécessairement progressive, devrait être couplée avec un suivi de l'évolution des résultats obtenus en matière d'emploi des travailleurs âgés.

Il n'y a pas actuellement d'unanimité au Conseil pour envisager aujourd'hui une modification dans les régimes des conditions d'âge ou de durée d'assurance. Il existe cependant un accord pour considérer que toute éventuelle mesure de ce type doit être précédée par la réunion de la conférence tripartite sur l'emploi des salariés âgés et assortie d'un suivi des résultats obtenus en matière d'emploi

• **L'apport de financements nouveaux pour la retraite**

Les recettes nouvelles permettant de contribuer à l'équilibre des régimes de retraite d'ici 2040 sont de cinq sortes :

- redéploiements de marges de manœuvre dégagées par ailleurs dans le champ des comptes sociaux ;
- élargissement de l'assiette des prélèvements ;
- Fonds de réserve ;
- contributions de l'État ;
- augmentation du taux des cotisations d'assurance vieillesse.

Redéploiement de marges de manœuvre

Les redéploiements le plus souvent évoqués concernent l'assurance chômage, la branche famille et la contribution instituée pour le rembourse-

Des redéploiements éventuels pourraient représenter 1 point de PIB en 2040. Mais d'autres besoins collectifs en concurrence des besoins des régimes de retraite nécessiteront des arbitrages

ment de la dette sociale. On indiquera ici les ordres de grandeur en cause, sans se prononcer sur la faculté et l'opportunité de mobiliser ces marges de manœuvre au bénéfice des régimes de retraite. À l'horizon 2020 et *a fortiori* 2040 d'autres besoins collectifs viendront en concurrence des besoins des régimes de retraite pour la mobilisation d'éventuelles marges de manœuvre : besoins au titre de la santé, de la dépendance, de l'environnement, de la formation, etc. Les incertitudes existent, par ailleurs, sur l'évolution des dépenses de santé. Cette évolution dépend de nombreux facteurs dont la capacité de maîtrise médicalisée

des dépenses ; l'augmentation des dépenses de santé pourrait être comprise entre 1,3 et 3 % de PIB à l'horizon 2040. Des arbitrages devront être effectués dont les développements qui suivent ne sauraient préjuger.

a) Excédents de l'assurance chômage

Le scénario de référence retenu par le Conseil d'orientation des retraites est construit sur une hypothèse de retour au plein emploi en 2010. Une telle hypothèse a pour corollaire une diminution du nombre de chômeurs et une résorption partielle des préretraites. Les économies induites au titre de l'indemnisation du chômage et des cessations anticipées d'activité ne sont pas nécessairement proportionnelles à la diminution des effectifs concernés. On peut imaginer, en effet, que la diminution constatée s'accompagne d'une amélioration du niveau d'indemnisation des personnes privées d'emploi et que la politique d'activation des dépenses pour l'emploi entraîne également des charges supplémentaires. Les dépenses pour l'emploi (y compris le financement des préretraites) représentent en 2000 environ 2 % du PIB. Dans le scénario de référence elles seraient ramenées à 1 %, à dépense par personne privée d'emploi constante. Si l'on suppose que ce ne sera vraisemblablement pas le cas, la marge de manœuvre dégagée à partir de 2010 peut être estimée à environ 0,5 point de PIB.

b) Excédents de la branche famille

Dans le scénario de référence du Conseil, le taux de fécondité retenu, de 1,8 enfant par femme, conduit à une diminution du nombre d'enfants. Certains y voient une marge de manœuvre possible, contrepartie naturelle de l'augmentation du nombre de personnes âgées. Cette marge de manœuvre pourrait cependant ne pas exister dans une hypothèse de remontée du taux de fécondité, hypothèse beaucoup plus prometteuse pour l'avenir en général et, en particulier, pour celui des régimes de retraite. Elle est par ailleurs extrêmement tributaire des choix opérés en matière de politique familiale.

La fonction famille au sens large (fonction famille-maternité des comptes de la protection sociale, incluant l'aide sociale à l'enfance), représente en 2000 environ 3 % du PIB. Le rapport entre le nombre de personnes de 0 à 19 ans et le nombre d'actifs baisse de 15,8 % entre 2000 et 2040 dans le scénario de référence. Trois chiffrages ont été réalisés correspondant à trois orientations possibles de la politique familiale :

- Si l'on prolonge les modalités actuelles de revalorisation qui conduisent à ce qu'une partie des prestations familiales évolue comme les prix et le reste comme les revenus d'activité professionnelle, l'excédent de la branche famille serait en 2040 de près d'un point de PIB (après transfert de 0,2 point de PIB au Fonds de solidarité vieillesse résultant de la prise en charge par la Caisse nationale des allocations familiales du coût de la majoration de pension de 10 % pour trois enfants dans le régime général et les régimes alignés sur celui-ci, prévue par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2001).

- Si, à l'inverse, on imagine un développement important des aides aux familles, aboutissant au maintien à un niveau constant de la part dans le PIB des dépenses pour la famille, aucune marge de manœuvre ne serait alors disponible.

- Dans une hypothèse intermédiaire, on peut concevoir une politique conduisant à une évolution des dépenses par enfant, au titre de la fonction famille, parallèle à l'évolution des revenus moyens d'activité professionnelle. La marge de manœuvre disponible peut alors être estimée à 0,3 point de PIB en 2040 (déduction faite du transfert de 0,2 point correspondant au coût de la majoration de 10 % pour les parents de trois enfants).

On rappellera, pour mémoire, que la branche famille prend déjà en charge depuis longtemps une partie des avantages familiaux des retraités en finançant les cotisations d'assurance vieillesse des parents au foyer. Ceci représente en 2000 environ 0,24 point de PIB.

D'une manière générale, il peut paraître d'ailleurs logique que la branche famille couvre assez largement ou totalement les avantages familiaux des régimes de retraite pour que soit validé au regard de la politique familiale l'équilibre entre les avantages consentis aux familles pendant la période

d'éducation des enfants et ceux qui le sont au moment de la retraite. Le Conseil d'orientation des retraites consacrera à cette question des avantages familiaux pour la retraite une étude attentive.

c) Contribution pour le remboursement de la dette sociale

Une contribution de 0,5 point assise sur l'ensemble des revenus des ménages a été instituée en 1995 pour permettre d'apurer sur une période de 20 ans les déficits accumulés à la suite de la récession subie par l'économie française au début des années 90. Cette contribution temporaire devrait disparaître en 2014. La fin de la CRDS à partir de 2015 laisse une marge de manœuvre pour augmenter le financement des retraites d'un montant correspondant, représentant un apport que l'on peut évaluer à 0,3 point de PIB.

Cet exercice très sommaire montre que les redéploiements éventuels peuvent avoisiner très grossièrement un point de PIB.

Élargissement de l'assiette des prélèvements

Des élargissements de l'assiette des financements à la charge des ménages ou des employeurs, souhaités par une partie du Conseil

Pour apporter des ressources complémentaires aux régimes de retraite, certains envisagent l'affectation aux régimes de prélèvements dont l'assiette serait élargie.

a) Financements à la charge des employeurs

Diverses pistes sont évoquées visant à élargir l'assiette des financements à la charge des employeurs.

Une de ces pistes consiste à asseoir les prélèvements sur l'ensemble de la richesse produite dans l'entreprise et non sur la seule masse salariale et donc sur le seul facteur travail en distinguant une part assise sur le ratio rémunérations salariales/valeur ajoutée et une part assise sur le ratio revenus financiers/valeur ajoutée. Le taux de la première composante pourrait être modulé selon les branches pour s'adapter à la situation réelle des entreprises ; le taux de la seconde aurait pour objectif de prendre en compte les revenus financiers qui ne sont pas intégrés dans le calcul de la valeur ajoutée.

Une autre piste consiste à élargir l'assiette du financement par un déplafonnement partiel de la part employeur des cotisations d'assurance vieillesse. La cotisation patronale au régime général est actuellement de 8,2 % sur le salaire sous plafond et de 1,6 % sur la totalité du salaire sans ouverture de droit à pension. La poursuite du déplafonnement partiel de la cotisation pèserait moins sur les entreprises à main-d'œuvre faiblement rémunérée que sur les entreprises à rémunération élevée et rendrait le prélèvement au titre de la retraite plus progressif.

b) Financements à la charge des ménages

Des élargissements des financements à la charge des ménages sont également évoqués sous la forme d'affectation aux retraites d'éléments de

taxation de la consommation ou de points de contribution sociale généralisée (CSG) qui pourraient financer certains éléments de redistribution à la charge des régimes non pris en compte par le Fonds de solidarité vieillesse.

On rappellera les éléments de rémunération assujettis à la CSG mais non soumis (ou partiellement) soumis à cotisation vieillesse :

- pour les salariés du secteur privé : épargne salariale collective, participation, représentant annuellement environ 20 MdF (3 Md €), intéressement, représentant environ 10 MdF (1,5 Md €), abondement de l'employeur au plan d'épargne d'entreprise, représentant 2 MdF (0,3 Md €), épargne salariale sélective (*stock option*, bons de souscriptions) ; contributions de l'employeur aux prestations complémentaires de retraite et de prévoyance estimées à un peu plus de 40 MdF (6 Md €) ; indemnités de licenciement ou de mise à la retraite, indemnités journalières ;
- pour les salariés des régimes spéciaux : la majeure partie des primes.

En complément, et pour fixer les ordres de grandeur on peut rappeler que :

- un point de CSG rapporte 51 MdF (7,7 Md €) en 2000 soit 0,5 point de PIB, dont 35,5 MdF (5,4 Md €) sur l'ensemble des revenus d'activité, 9,1 MdF (1,4 Md €) sur les revenus de remplacement, 5,5 MdF (0,8 Md €) sur les revenus du capital ;
- un point de cotisation plafonné au régime général rapporte 17,6 MdF (2,7 Md €) soit 0,15 point de PIB et un point déplafonné 21,5 MdF (3,3 Md €) en 1998, soit 0,2 point de PIB ;
- un point de TVA sur les biens et services rapporte 35 MdF (5,3 Md €) en 2000, soit 0,3 point de PIB.

Les divers élargissements présentés auraient bien sûr des effets économiques. Les discussions conduites au sein du Conseil montrent que les avis divergent sur l'appréciation de ces effets entre ceux qui pensent que, pour des raisons de compétitivité et de concurrence internationale notamment, seuls sont envisageables et à condition qu'ils restent modérés et acceptés, de nouveaux prélèvements sur les ménages et ceux qui pensent, que pesant excessivement sur le facteur travail, le prélèvement actuel n'est pas favorable à la croissance et qu'en conséquence, des élargissements à des éléments des rémunérations ou de la richesse produite insuffisamment taxés aujourd'hui sont souhaitables.

Fonds de réserve

Le Fonds de réserve institué en 1999 doit avoir accumulé 1 000 MdF (152 Md €) de réserves en 2020, à raison d'un abondement annuel de 30 à 35 MdF (4,5 à 5,3 Md €) et avec l'hypothèse d'un taux de rendement net des placements de 4 %. Si les mesures nécessaires pour permettre le retour à l'équilibre des régimes de retraite jusqu'en 2020 sont prises, l'utilisation du Fonds pourrait alors contribuer à résorber environ la moitié des besoins supplémentaires de financement cumulés du régime général et des régimes alignés sur celui-ci entre 2020 et 2040. Un tel fonds peut contribuer à

mieux répartir dans le temps les efforts de financement des régimes et faciliter la mise en œuvre de politiques nécessitant des délais importants de montée en charge.

Afin que ces abondements entre 2020 et 2040 puissent se faire comme prévu, le Conseil souhaite que des ressources pérennes soient affectées au Fonds de réserve dans une proportion plus grande que ce n'est le cas actuellement. Ceci n'exclut naturellement pas l'affectation de recettes exceptionnelles.

On pourrait envisager que les recettes pérennes soient utilisées au-delà de 2020 au financement direct des retraites. Un financement de 30 à 35 MdF (4,5 à 5,3 Md €) représente environ 0,3 % du PIB actuellement.

Contributions de l'État

Le budget de l'État concourt aujourd'hui de façon importante à la prise en charge des retraites : par le financement comme employeur d'une partie des retraites des fonctionnaires, mais aussi par les multiples subventions d'équilibre aux régimes spéciaux et au régime des exploitants agricoles. La mise en place du Fonds de solidarité vieillesse a permis d'identifier les dépenses de solidarité nationale remboursées aux régimes : minimum vieillesse, validations de périodes de chômage et certains avantages familiaux. Le Fonds, alimenté par la CSG, a également bénéficié à l'origine de transferts de taxe (taxes tabac et alcool).

Enfin, par l'affectation de certaines ressources, l'État contribue au financement du Fonds de réserve.

Dans la réflexion prospective sur l'équilibre des retraites, cette dimension des transferts doit être intégrée. Des clarifications devraient sûrement être apportées concernant la fonction des divers transferts organisés et une analyse précise de leur évolution possible dans le futur.

On notera que l'existence de contributions de l'État, non seulement pour les retraites des fonctionnaires mais pour le financement d'une partie de l'ensemble des retraites, est fréquent, sous une forme ou une autre, dans les pays étrangers.

Il faut cependant tenir compte du fait que le budget de l'État est déjà en déficit et que d'autres fonctions collectives doivent être financées.

Augmentation du taux des cotisations à l'assurance vieillesse

Avant de discuter des modalités que pourrait revêtir une éventuelle augmentation du taux des cotisations à l'assurance vieillesse, on présente ici les ordres de grandeur correspondant à diverses hypothèses de relèvement de ces taux.

a) Ordres de grandeur correspondant à diverses hypothèses de relèvement des taux des cotisations

Contribution au financement du solde technique de différents régimes, résultant du relèvement de 1 point du taux des cotisations.

Une augmentation d'un point du taux de cotisation du régime général réduirait le déficit technique de 32 à 44 % en 2020 et de 12 à 15 % en 2040, selon l'hypothèse retenue pour l'évolution de la pension moyenne du régime (cf. deuxième partie du rapport).

Dans le scénario de référence, et compte tenu des réserves accumulées, l'ARRCO est à l'équilibre en 2020. Une augmentation d'un point du taux de cotisation de l'ARRCO réduirait le déficit technique de moitié en 2040. Pour l'AGIRC, une augmentation du taux de cotisation réduirait le déficit technique de la moitié en 2020 et d'un tiers en 2040.

L'augmentation d'un point du taux de cotisation implicite pour la fonction publique de l'État réduirait le déficit technique de 4 % en 2020 et 3 % en 2040. L'augmentation d'un point du taux de cotisation à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales réduirait le déficit technique de 6 % en 2020 et de 3 % en 2040.

Ces écarts importants dans la contribution à la réduction du déficit d'un point de cotisation dans chacun des régimes s'expliquent par l'ampleur variable des soldes de chacun d'eux et des différences de niveau de cotisation par tête au point de départ de la projection.

Augmentation du taux des cotisations vieillesse qui serait nécessaire pour couvrir l'intégralité des besoins de financement d'ici 2040.

Le chiffrage est réalisé à l'aide de la maquette globale construite par la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

Dans l'hypothèse de prolongation jusqu'en 2040 de la réglementation actuellement en vigueur, qui conduit à une baisse des taux de remplacement pour les salariés du privé, la hausse des prélèvements qui serait nécessaire pour couvrir l'intégralité des besoins de financement de l'assurance vieillesse, sans tenir compte des réserves accumulées dans le Fonds de réserve et les régimes, est estimée en 2020 à 2,7 % du coût total du travail (total des revenus d'activité et des cotisations des employeurs) et en 2040 à 6,3 % de ce coût. Si l'on traduit cette estimation en un nombre de points de cotisation appliqués à des revenus d'activité bruts, on trouve une hausse équivalente à 4 points de cotisation en 2020 et 9,2 points en 2040, soit une hausse de l'ordre de + 15 % entre 2000 et 2020 et + 35 % entre 2000 et 2040.

Pour couvrir l'intégralité des besoins de financement, à réglementation constante et sans allongement de l'activité, il faudrait augmenter d'environ 9,5 points (+ 35 %) les cotisations sociales d'ici 2040 (+ 15 points et + 58 % si l'on souhaitait maintenir à 78 % le ratio pension nette moyenne et revenu d'activité net moyen)

Dans l'hypothèse d'un maintien constant tout au long de la période de projection du rapport entre pension moyenne et revenu moyen d'activité,

nets de cotisations sociales, le besoin de financement serait équivalent à une hausse du taux de cotisation de 15 points appliqués aux revenus d'activité bruts, soit + 58 % entre 2000 et 2040. Le calcul est effectué en faisant l'hypothèse que la hausse du taux porte intégralement sur la part des cotisations à la charge des assurés, ralentissant de ce fait la croissance du revenu professionnel moyen net de cotisations sociales. Hors toute hausse des taux de cotisation, ce revenu progresse en francs constants de + 88 % entre 2000 et 2040 dans le scénario de référence. En intégrant les hausses de cotisations, cette progression serait alors ramenée à + 55 %.

b) Modalités et conséquences d'éventuelles hausses de cotisations

Si des hausses de cotisations vieillesse étaient décidées, diverses options devraient être tranchées.

Il conviendrait de savoir si ces hausses pèsent uniquement sur les salariés, uniquement sur les employeurs ou si les efforts sont partagés entre les uns et les autres. Un certain nombre d'études économiques montrent que, par le passé, la charge d'une hausse des taux de cotisation, qu'elle soit employeur ou salariée, a en définitive toujours pesé sur les salariés²⁰. Les hausses de cotisations employeur ont, en effet, généralement eu pour contrepartie une modération de la croissance des salaires après un délai d'ajustement estimé de 2 à 3 ans. Cet effet est très directement lié à la perception des cotisations vieillesse par les salariés comme un salaire différé et à l'état des relations sociales conduisant à la détermination du niveau des salaires. Il est difficile de préjuger de l'évolution de ces éléments pour l'avenir et d'affirmer qu'il est indifférent à moyen terme de choisir la voie d'une hausse de la part salariale ou de la part employeur des cotisations.

Il conviendrait, en second lieu, de savoir pour les régimes par points si les hausses des taux de cotisation décidées ouvrent des droits dans les régimes de retraite.

Au-delà des modalités susceptibles d'être retenues pour d'éventuelles hausses de cotisations vieillesse, on doit se demander si elles sont économiquement et socialement envisageables, compte tenu du niveau déjà atteint. Si ces hausses pèsent sur les entreprises, des problèmes de compétitivité peuvent exister en économie ouverte (dès lors que l'on admettrait que la charge ne se reporte pas en définitive intégralement sur les salariés). Il est alors utile pour éclairer la réflexion de considérer les options prises par les partenaires européens de la France (cf. chapitre 6 de la deuxième partie). Si ces hausses pèsent sur les salariés, alors, dans l'hypothèse où un certain lien serait établi entre l'évolution des salaires nets et celle des pensions nettes, il s'agirait d'un arbitrage entre salaire immédiat et salaire différé qu'il appartiendrait aux salariés eux même d'opérer, en intégrant d'une part la question des conditions de traitement des générations successives et, d'autre part, du vieillissement de la population.

20. Cette répercussion ne se fait pas automatiquement pour le SMIC.

La nécessité d'examiner l'ensemble des mesures et de les insérer dans des politiques

Le Conseil d'orientation des retraites estime que doit être examiné l'ensemble des mesures susceptibles de garantir un objectif de niveau relatif des pensions (comparés aux revenus d'activité) tout en assurant la solidité du système de retraite. Dans les développements qui suivent, le Conseil fournit une présentation synthétique permettant de mettre en relation les différents paramètres des régimes et de présenter la diversité des choix possibles, parmi lesquels il appartiendra aux responsables politiques et aux partenaires sociaux de trancher. Il rappelle ensuite la nécessité que d'éventuels ajustements de ces paramètres s'intègrent dans des politiques plus globales.

• *La nécessité d'examiner l'ensemble des mesures dans la période considérée*

Le graphique 11 de la page 237 représente un ensemble de choix possibles pour le niveau relatif des pensions, l'âge de cessation d'activité et l'augmentation des prélèvements en 2040. Comme dans toute présentation schématique, celle-ci repose sur des approximations et des simplifications. Surtout, cette présentation ne saurait résumer l'ensemble des choix possibles et traiter d'importantes questions comme le cheminement au cours du temps, les différences entre régimes, les modes de financement ou la combinaison de taux de remplacement et d'indexation des pensions conduisant au niveau moyen des pensions.

Le champ des combinaisons possibles entre niveau relatif des pensions, durée d'activité et nouveaux financements

Malgré toutes les simplifications qu'il comporte, il donne des indications intéressantes sur les choix possibles en matière de prélèvements, d'âge et de niveau moyen de retraite.

Les choix présentés correspondent à un environnement économique décrit dans le scénario de référence qui suppose le retour de l'économie française au plein emploi en 2010. On a fait, de plus, l'hypothèse d'absence de rétroaction sur l'économie générale des choix en termes d'âge de cessation d'activité, de niveau de retraite et de prélèvements, ce qui est évidemment discutable.

Le graphique représente la relation qui existe entre trois grandeurs, l'augmentation des prélèvements, l'âge de cessation d'activité et le rapport entre le niveau des pensions et le niveau des revenus d'activité professionnelle.

L'augmentation des prélèvements (axe vertical), correspondant au besoin de financement global, est traduit en équivalent point de cotisation sur salaire brut. Cela ne représenterait l'augmentation d'un taux de cotisation pour les salariés du privé que si l'effort global nécessaire était réalisé sans redéploiement de financements et réparti uniformément entre les régimes

au prorata des masses de revenus d'activité (charges comprises). Les choix possibles dans ces domaines ne sont pas représentés dans ce graphique ; la diversité des régimes n'est pas prise en compte, l'indicateur correspondant à une moyenne générale.

Le niveau relatif des pensions (axe horizontal) est exprimé par le ratio de la pension moyenne nette rapportée au revenu d'activité net moyen (appelé salaire net moyen dans les intitulés du graphique). Il s'agit d'un ratio moyen tous régimes confondus, intégrant l'ensemble des éléments contributifs et non contributifs. Il correspond à l'ensemble des carrières. Cette moyenne diffère donc d'un ratio calculé sur une carrière type complète. Ce ratio résulte de la combinaison des taux de remplacement des revenus d'activité par les pensions au moment du départ en retraite et de la revalorisation des pensions une fois liquidées ; ainsi, un même ratio peut correspondre à des choix différents entre ces deux éléments. Deux valeurs caractéristiques sont repérées : 0,78 (à droite) correspond à la valeur actuelle ; 0,64 (au milieu) correspond à la valeur atteinte en 2040 à réglementation constante avec, notamment, l'indexation sur les prix des salaires portés au compte et des pensions liquidées pour le régime général et les régimes alignés et les règles actuelles des régimes complémentaires des salariés du secteur privé.

Diverses hypothèses sur les âges de cessation d'activité et de la retraite sont représentées par des courbes. La première courbe (courbe supérieure en trait plein gras) correspond à la durée d'activité projetée dans le scénario de référence : cette durée augmenterait en moyenne d'un an entre 2000 et 2040 ²¹. Les autres courbes correspondent à un décalage d'un an, 2 ans, 4 ans, 6 ans et 9 ans de l'âge moyen de cessation d'activité par rapport au scénario de référence ²². Rappelons que l'espérance de vie à 60 ans devrait augmenter de 6 ans environ d'ici 2040 dans les projections démographiques qui servent de base à ces calculs. On peut donc associer à chaque courbe une estimation de la durée moyenne de la pension. Celle-ci s'accroît de près de 6 ans ²³ dans le scénario de référence passant de 20 ans en moyenne en 2000 à 26 ans en 2020. Celle-ci resterait quasiment stable dans une hypothèse de décalage de 6 ans de l'âge de cessation d'activité par rapport au scénario de référence. Elle diminuerait de 3 ans dans une hypothèse de décalage de 9 ans.

21. Le scénario suppose une résorption des préretraites et la prolongation de la réglementation actuelle portant à 40 ans la durée d'assurance dans le régime général et les régimes alignés sur celui-ci.

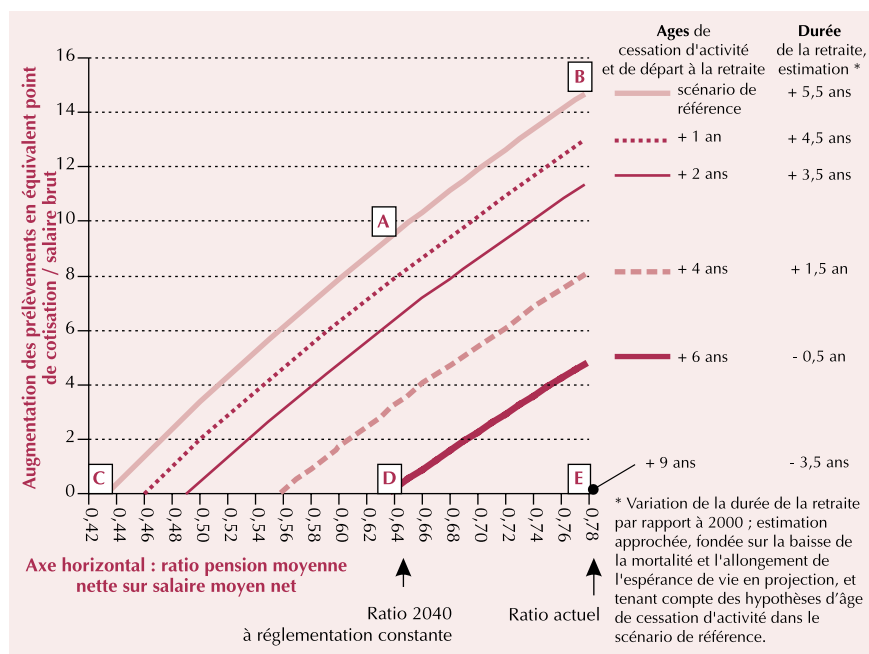
22. On ne fait ici aucune hypothèse sur la dispersion des âges effectifs de cessation d'activité. On raisonne sur la moyenne et on suppose que celle-ci varie d'une valeur donnée.

23. L'accroissement de 6 ans correspond à la fois à l'augmentation de l'espérance de vie à 60 ans (5,6 ans) et à la baisse de la mortalité avant 60 ans augmentant la probabilité pour un actif d'atteindre l'âge de la retraite.

Pour une hypothèse donnée sur l'âge, la courbe retrace les diverses combinaisons possibles de niveau relatif des retraites et d'augmentation des prélèvements.

Graphique 11

Choix 2040 : prélèvements, âge, niveau de la retraite



Source : COR premier rapport, 2001.

Quelques points extrêmes ou caractéristiques sont repérés par une lettre.

Le point A correspond à la hausse des taux de prélèvement (équivalant à 9 points de cotisation) nécessaire pour couvrir le besoin de financement, sans intervention sur l'âge de cessation d'activité ²⁴, dans l'hypothèse d'une baisse du niveau relatif des retraites correspondant à la réglementation actuelle (le ratio pension nette moyenne/revenu net moyen d'activité passe de 0,78 en 2000 à 0,64 en 2040).

Le point B correspond à la hausse des taux de prélèvement (équivalant à 15 points de cotisation) nécessaire pour couvrir le besoin de financement sans intervention sur l'âge de cessation d'activité, dans une hypothèse où le ratio pension nette moyenne/revenu net moyen reste à 0,78 entre 2000 et 2040.

24. Le scénario de référence inclut un décalage de l'âge de cessation d'activité de un an (effet de la résorption des préretraites et de la réforme de 1993).

Le point C correspond à l'évolution du niveau relatif des retraites (de 0,78 actuellement à 0,43) qui permettrait d'équilibrer les comptes sans hausse des taux de prélèvement et sans intervention sur l'âge de cessation d'activité.

Le point D correspond au décalage de l'âge de cessation d'activité (6 ans) nécessaire pour équilibrer les comptes sans hausse des taux de prélèvement, dans l'hypothèse d'une baisse du niveau relatif des retraites correspondant à la réglementation actuelle (le ratio pension nette moyenne/revenu net moyen d'activité passe de 0,78 en 2000 à 0,64 en 2040).

Le point E, enfin, correspond au décalage de l'âge (+ 9 ans) permettant à la fois la stabilité des taux de prélèvement et celle du niveau relatif des retraites (0,78 en 2000 et 2040).

Les résultats d'ensemble seraient différents dans un autre environnement démographique et économique comme cela a été étudié dans les variantes décrites précédemment. Ces changements peuvent intervenir sur la forme même du graphique et sur le jugement que l'on peut porter sur la variation des grandeurs représentées.

Les variantes de fécondité, de mortalité, et de migrations étudiées entraîneraient un décalage des courbes vers le bas et la droite pour les variantes favorables au financement des retraites, et vers le haut et la gauche pour les variantes défavorables. Pour la variante de migrations, l'ampleur de ce décalage serait équivalente à environ une demi-année de décalage des âges de cessation d'activité et de départ à la retraite ; elle serait équivalente à un peu moins d'un an pour les autres variantes.

Paradoxalement, les variantes portant sur la productivité du travail (+ 1,6 % par an dans le scénario de référence) modifieraient peu le graphique ; cependant, le ratio pension moyenne nette sur salaire moyen net correspondant à la réglementation actuelle (indexation sur les prix) serait différent et s'appliquerait à des niveaux de salaire moyen différents. Pour une croissance de 1 % par an de la productivité du travail, le ratio correspondant à la réglementation constante serait de 0,69 (contre 0,64 dans le scénario de référence), et s'appliquerait à un salaire net moyen ayant progressé de 32 % en 40 ans contre 68 % dans le scénario de référence. Ce ratio à réglementation constante est de 0,57 pour une croissance de la productivité de 2,5 % par an mais s'applique à un salaire moyen net ayant progressé de 134 % en 40 ans. Par ailleurs, une plus forte progression de la productivité du travail facilite une augmentation des prélèvements et change donc le jugement que l'on peut porter sur les grandeurs représentées.

Un taux de chômage ramené à 3 % (scénario « optimiste » à comparer aux 4,5 % du scénario de référence) ferait baisser le besoin de financement à situation comparable d'un peu moins d'un point d'équivalent cotisation sur salaire brut. Un taux de chômage à 7 % dans le scénario « gris »

nécessiterait des prélèvements supérieurs d'un peu plus d'un point d'équivalent cotisation sur salaire brut ; mais surtout, le maintien d'un chômage élevé peut conduire à s'interroger sur les hypothèses en matière de préretraites et sur les marges d'évolutions possibles des âges de cessation d'activité.

• *La nécessité d'insérer ces mesures dans des politiques*

La mise en œuvre des mesures qui viennent d'être évoquées n'a de sens que si elles sont insérées dans des politiques plus larges.

Le premier domaine concerné est l'emploi et la formation professionnelle où il s'agit d'impulser en quelques années une dynamique forte d'adaptation du monde du travail à sa composition par âges dont la nécessité a été perçue depuis longtemps mais dont la réalisation tarde sans cesse.

Le second domaine concerné est la protection sociale et les finances publiques. Les mesures de financement doivent s'insérer dans une politique de protection sociale et de finances publiques prenant en compte les besoins des autres branches de Sécurité sociale et les autres dépenses publiques. Les choix faits sur l'assiette de certains prélèvements nouveaux devront être cohérents avec les orientations du financement de la protection sociale retenues dans une perspective favorable à l'emploi et à la croissance économique.

Le troisième domaine concerné est la politique salariale et d'épargne. Il est clair, en effet, qu'un développement excessif de formes de rémunérations non salariales et non soumises à cotisations sociales fragiliserait les régimes de retraite ²⁵. Il est clair aussi que les encouragements à l'épargne sont négatifs pour les régimes de retraite lorsqu'ils s'accompagnent de larges déductions de cotisations à l'assurance vieillesse.

Il est clair, enfin, que si la croissance ne saurait à elle seule permettre d'atteindre un équilibre financier des régimes de retraite, elle facilite directement et indirectement à plus d'un titre cet équilibre. Une hausse de prélèvements financiers n'a, en effet, pas du tout le même sens pour les actifs dans une économie en croissance et dans une économie ralentie. Les marges de manœuvre disponibles dans les finances publiques ne sont pas du tout identiques selon que l'économie est en croissance plus ou moins forte. Une France et une Europe dont la moyenne d'âge va augmenter doivent mener des politiques de croissance au moins aussi déterminées que les politiques qu'elles ont menées jusqu'ici.

Cette orientation vers une forte croissance et une croissance durable doit se manifester dans de nombreux domaines et notamment dans celui de la population. On s'accordera sans doute facilement sur l'idée qu'il est important d'avoir une politique familiale et de formation dynamique et le Conseil partage largement une telle orientation. Il faudra aussi se

25. Au moins dans un premier temps, puisqu'à terme elles n'ouvrent pas de droits à pension.

demander si la politique d'immigration ne devra pas, à un moment ou à un autre, être modifiée pour que des pénuries de main-d'œuvre dans tel ou tel domaine ne viennent pas freiner la croissance. Sans prétendre traiter ici une question aussi complexe, il est important de préciser qu'une telle modification n'est envisageable qu'en prêtant une attention particulière aux conditions d'accueil. Ceci a un coût. Il est bien préférable de l'assumer d'entrée de jeu plutôt que de financer après coup, à un coût humain et financier élevé, les investissements nécessaires.

Choisir l'équilibre entre les différentes politiques en tenant compte des horizons et des cheminements : une responsabilité politique essentielle

Les modifications démographiques que nous allons connaître vont s'étendre sur une longue période. Les effets de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations les plus nombreuses se feront sentir jusque dans la décennie 2030 -2040. L'augmentation de l'espérance de vie paraît un processus continu et, si rien n'est certain, il ne serait pas raisonnable d'anticiper qu'elle va s'interrompre au cours de la période que nous envisageons.

Garantir l'avenir des retraites, c'est non seulement prévoir les politiques qui permettent d'équilibrer leur financement dans des conditions équitables et qui laissent des marges de choix aux assurés, c'est aussi définir un cheminement temporel.

Face à des besoins de financement dont l'ordre de grandeur peut donner lieu à une évaluation globale, mais dont le rythme de montée en charge dépendra beaucoup de la démographie et de la croissance, plusieurs types de ressources pourront être utilisés. Ces ressources elles-mêmes ont leur propre dynamique temporelle : pour certaines (un transfert de cotisations par exemple) la ressource est disponible dès la décision ; pour d'autres, la montée en charge peut n'être que progressive.

L'une des questions ainsi posées est celle de la gestion du temps. Le Conseil d'orientation des retraites n'a pas l'intention de définir un agenda des réformes sur 40 ans ! En revanche, il souhaite rappeler dans son rapport à quels calendriers propres obéissent l'apparition des besoins de financement et la capacité de mobiliser les ressources. Il est important de garder présent à l'esprit que ces besoins et ces ressources obéissent à des calendriers largement autonomes et d'en tenir compte pour déterminer les moments où devront s'appliquer les décisions. Le passage d'une situation de chômage à une situation où la population active baissera et où le risque de pénurie de main-d'œuvre s'accroîtra doit également être pris en considération.

Les éléments de calendrier sur l'apparition des besoins

Les besoins peuvent être influencés à la fois par les évolutions démographiques et par les évolutions économiques.

Les évolutions démographiques s'inscrivent surtout dans un temps long : les retraités de 2040 sont tous déjà nés et une variation de la fécondité à venir aurait une incidence à relativement long terme.

Les évolutions économiques peuvent avoir une incidence très importante à court et moyen terme ; leur influence à long terme est plus ambiguë.

À court terme, une hausse ou une baisse de la croissance, du chômage, du taux d'activité a un effet immédiat sur les régimes de retraite. Le profil économique de la prochaine décennie aura ainsi une incidence déterminante sur la croissance des recettes alors que les dépenses seront déjà une bonne part la résultante de faits qui se sont déjà produits (évolutions de population déjà mentionnées, mais aussi toutes les évolutions concernant les revenus distribués et les taux d'activité). À réglementation constante, les fluctuations économiques de court et moyen terme ont donc une influence très sensible sur le solde des régimes.

C'est ainsi, que dans le scénario retenu pour référence qui suppose un retour au plein emploi en 2010, la population active commence à diminuer aux alentours de 2010 et c'est à ce moment que, de ce fait, la croissance économique globale se ralentit. Encore faut-il souligner que cette hypothèse suppose que des actions volontaristes soient rapidement engagées dans le champ du travail et de l'emploi permettant notamment une résorption partielle des préretraites.

Dans un scénario plus pessimiste où le chômage persisterait à un taux de 7 % et où il ne serait pas possible de freiner le mouvement des cessations anticipées d'activité, les difficultés apparaîtraient plus précocement.

La situation est contrastée selon les régimes. Les premières difficultés financières apparaîtraient dans le régime général aux alentours de 2010 dans le scénario de référence. Pour les régimes complémentaires des salariés du privé, l'ARRCO serait à l'équilibre jusqu'en 2015 voire 2020 en tenant compte des réserves accumulées et l'AGIRC jusqu'en 2010 voire 2015 en tenant compte des réserves accumulées. Cependant, en raison d'une pyramide des âges un peu différente, les départs en retraite s'accroissent dès à présent dans le secteur public conduisant à une augmentation très forte des besoins de financement au début de la période.

Les premières difficultés apparaîtraient à partir de 2010 dans les régimes de salariés du privé (dans le scénario de référence). Elles apparaîtraient dès le début de la période dans la fonction publique

Dans l'hypothèse de chômage à 7 %, et de croissance ralentie des taux d'activité, les premières difficultés dans le régime général seraient anticipées de 3 à 5 ans. Il faut y ajouter des difficultés liées au financement des préretraites qui apparaîtraient plus tôt, au moment de l'arrivée entre 55 et 59 ans des générations nombreuses du *baby boom*.

À long terme, les évolutions économiques ont paradoxalement un effet plus ambigu sur la situation des régimes de retraite. Les hypothèses concernant le chômage ont un effet sensible pendant la période où le chômage évolue. Une fois le plein emploi atteint, les seules sources d'amélioration possibles pour l'équilibre des régimes sont l'augmentation des taux d'activité et celle de la productivité. L'augmentation des taux d'activité renvoie assez largement à la discussion sur les évolutions susceptibles d'intervenir dans les taux d'activité des travailleurs âgés. S'agissant de l'augmentation de la productivité, des évolutions plus (ou moins) favorables, permettent de recueillir, à réglementation constante, des ressources plus (ou moins) importantes. Cependant, dès lors que l'objectif est de garantir non seulement un montant de retraites en francs constants, mais un certain rapport entre les revenus d'activité et les retraites, les variations de la croissance de la productivité ont plus d'importance sur l'équilibre à court ou moyen terme que sur l'équilibre à long terme. Une meilleure croissance de la productivité et donc des revenus d'activité conduit, en effet, en ce cas, à financer des retraites plus importantes, de telle sorte que l'équilibre *stricto sensu* des régimes de retraite n'est guère directement sensible à long terme à l'effet d'une croissance plus ou moins forte de cette variable.

À cette affirmation que la croissance ne saurait à elle seule résoudre le problème des retraites, on doit apporter une forte nuance. De l'importance de cette croissance dépendra très largement, en effet, la possibilité d'accroître (si on le souhaite) les prélèvements sociaux consacrés aux retraites. C'est ainsi, par exemple, qu'une croissance accompagnée d'un retour à des taux de chômage beaucoup plus faibles qu'aujourd'hui générerait des excédents dans l'assurance chômage. Si on le souhaitait, on pourrait dès lors, sans augmenter le total des cotisations sociales, financer par des transferts de cotisation une part non négligeable des dépenses de retraite. La croissance ne dispensera en aucun cas de mener des politiques nouvelles pour assurer le financement des retraites mais, selon qu'elle se maintient solidement ou se situe dans les hypothèses les plus basses, elle permet de dégager des marges de manœuvre plus ou moins importantes. En effet, les mesures de rééquilibrage sont plus aisées à prendre et à faire accepter si la croissance est élevée.

Les éléments de calendrier sur la portée dans le temps des réformes

La mise en œuvre de politiques concertées et l'action sur certaines variables pouvant avoir une influence sur l'équilibre du système de retraite doivent prendre en compte les horizons temporels auxquels ces politiques et ces variables sont susceptibles de produire leurs effets. D'une part, ces horizons sont différents selon les politiques et variables concernées et, d'autre part, ces horizons sont en matière de retraite le plus souvent lointains.

Si certaines mesures ont un effet immédiat, d'autres sont nécessairement progressives et le retournement de tendances ou de comportements peut prendre plusieurs années

Certaines actions peuvent avoir un effet immédiat, dès leur mise en œuvre. D'autres actions peuvent nécessiter un délai de quelques années avant leur pleine application. D'autres encore peuvent s'accompagner d'une montée en charge progressive – c'est le cas d'une réforme paramétrique des régimes comme la réforme de 1993 – et ne produire leurs pleins effets qu'au bout de 10 ou 15 ans pour les assurés et de plusieurs dizaines d'années pour les régimes.

Pour indiquer des voies d'action possibles dans l'avenir, il est donc important d'indiquer les horizons concernés par les différentes mesures et politiques. On ne s'intéresse ici qu'aux conséquences temporelles sur les régimes de retraite et non, car l'analyse déborderait largement le cadre de ce rapport, sur les finances publiques ou la croissance économique.

– Les mesures ayant trait à la recherche de financements nouveaux, par augmentation des taux de cotisation, élargissement de l'assiette, abondement par des ressources fiscales, produisent leurs effets immédiatement. Il n'y a pas d'effet supplémentaire à long terme, sauf si une augmentation du taux de cotisation s'accompagne d'une hausse des droits à servir.

– Les inflexions de la politique de l'emploi nécessitent plusieurs années avant qu'une application effective puisse être constatée. Ce serait par exemple probablement le cas d'une nouvelle politique du travail et de la formation des salariés âgés qui viserait à revenir sur des décennies de décisions et d'actions collectives ayant conduit au développement des cessations anticipées d'activité. Le retournement des tendances, la mise en œuvre de nouveaux comportements individuels et collectifs, la mise en place de meilleures conditions de travail pour les seniors ne peuvent avoir lieu que sur une période couvrant plusieurs années. Les premiers effets peuvent se manifester rapidement ; la montée en puissance d'une telle politique est nécessairement progressive. La nécessité d'agir rapidement et fortement dans ce domaine n'en est que plus grande.

– Les modifications de paramètres des systèmes de retraite requièrent le plus souvent une montée en charge progressive au cours d'une période qui peut être longue. À titre d'exemple, toute mesure visant à allonger la

durée de cotisation peut difficilement retenir un calendrier de mise en œuvre plus rapide que ce qui avait été fait lors de la réforme de 1993, c'est-à-dire un trimestre par an. Un rythme plus rapide créerait en effet des inégalités fortes entre des cohortes successives et serait pour cette raison probablement rejeté. Ces modifications paramétriques ne doivent donc pas voir leur mise en œuvre commencer au moment où l'on attendrait d'elles qu'elles soient opérationnelles pour faire face à des besoins de financement des régimes, mais bien en amont, afin que leur montée en charge puisse être réalisée à temps.

La prise en compte des effets sur les différentes générations

L'équité entre générations doit être prise en compte pour juger de la soutenabilité d'une réforme globale

Les évolutions des différents facteurs, taux de remplacement, taux d'activité et âge moyen de départ, taux de cotisation, interviendront selon des calendriers qui peuvent différer et concerneront différemment les générations. Comme la retraite par répartition qui unit les cotisants et les retraités sur longue période correspond à un contrat implicite entre générations, la question de l'égalité de traitement des générations doit être examinée non seulement comme but en soi mais aussi pour juger de la soutenabilité d'une réforme globale. L'égalité de traitement entre générations dépend du poids relatif de divers facteurs : effort contributif, durées de cotisation et de retraite, niveau de vie relatif des cotisants et retraités. Ces éléments peuvent être combinés pour donner lieu à des indicateurs divers ²⁶. Les critères utilisés, comme l'égalité de trajectoire économique ou l'égalité de rendement des transferts par génération par exemple, peuvent cependant conduire à des visions divergentes.

Ainsi, dans un contexte de croissance soutenue de la productivité, une augmentation des taux de cotisation peut être compatible avec une croissance du revenu net des actifs, moindre que la croissance de la productivité mais significative ; elle peut ainsi soutenir largement la comparaison avec l'évolution du revenu net des actifs durant ces dernières décennies. Ce schéma peut alors être considéré comme équitable car permettant une évolution du niveau de vie des actifs et des retraités, même s'il correspond à une dégradation du rendement des transferts pour chaque génération. Il n'en serait pas de même si le contexte économique était moins favorable.

De même, une même dépense peut correspondre à des combinaisons diverses du taux de remplacement à la liquidation et du mode de revalorisation des pensions ; l'incidence des divers niveaux envisagés doit être examinée en tenant compte des diverses générations concernées.

26. Laurent Vernière, *Questions retraites* n° 98-07.

La gestion du temps

Les calendriers financiers ne sont pas les seuls à prendre en compte. Nul ne peut douter qu'il y ait aussi un rythme pour l'évolution des esprits et un temps pour la capacité politique à mettre en œuvre des réformes. Chaque pays a, sur ses calendriers sociologiques et politiques, une situation particulière qui dépend de l'histoire plus récente ou plus éloignée.

La gestion du temps sera un élément essentiel d'un processus de réforme

Certains pays bâtissent une réforme d'ensemble ayant pour objectif de « résoudre la question » sur une longue période mais se donnent toujours la possibilité de faire la réforme de la réforme. Un récent livre s'intitule « l'interminable réforme » : ce livre traite de l'Italie, dont la réforme, en principe, non seulement s'étalera sur plusieurs dizaines d'années (elle est dans son rythme beaucoup plus progressive que la réforme de 1993 en France) mais sera sûrement réformée à nouveau avant d'être terminée. D'autres pays ne souhaitent pas s'engager dans un plan d'ensemble à très long terme. Ils peuvent choisir une approche laissant plus de marges de manœuvre dans le temps. Dans ce cas, ils doivent particulièrement veiller à tenir compte de deux nécessités impérieuses : donner des éléments de repères stables sur des points clés pour que la société ne soit pas, comme l'est aujourd'hui la société française, en état d'incertitude permanente sur les retraites ; prendre à temps les mesures dont l'effet ne se fait sentir que progressivement.

Dans un pays comme la France, qui a connu dans son histoire récente, des réformes, des moments de maturation des esprits et aussi des crispations sérieuses, la gestion du temps sera un élément essentiel qu'il reviendra aux décideurs, maîtres des horloges, de maîtriser.

Le Conseil, quant à lui, s'attachera à fournir tous les repères dont il dispose sur tous les éléments financiers, mais aussi sociétaux qui, selon ses membres, doivent être pris en compte pour cette gestion du temps. Il souhaite également indiquer que la sécurisation recherchée est naturellement plus grande lorsque, en même temps que les objectifs sur les niveaux de retraite, un plan de financement d'ensemble est effectué. Ce n'est peut-être pas un objectif accessible dans l'immédiat pour la France mais cela devrait pouvoir à terme être effectué.

Chapitre 4

Prendre en compte des aspirations nouvelles

Assurer l'équilibre à long terme des régimes de retraite, assurer que ces régimes garantissent « en moyenne » un niveau de vie satisfaisant aux retraités comparé à celui des actifs n'est pas tout. Encore faut-il que le système d'assurance vieillesse réponde à un certain nombre d'attentes d'une particulière sensibilité pour les années à venir. Ces attentes peuvent être regroupées autour de trois grands thèmes : l'égalité de traitement et la solidarité entre cotisants, la liberté de choix individuel laissée au sein du système de retraite, et enfin la question de l'information.

Des politiques favorisant l'égalité et la solidarité entre les cotisants

L'égalité de traitement entre les cotisants est aujourd'hui une attente forte de la part de l'opinion, tant sur le plan de l'égalité entre cotisants d'une même génération que sur celui de l'égalité entre cotisants de générations successives. La notion même d'égalité de traitement et la façon dont on peut s'assurer qu'elle est respectée ne sont cependant pas sans poser des difficultés.

*L'égalité de traitement
entre les cotisants,
attendue de l'opinion,
revêt des dimensions
multiples*

Il faut d'ailleurs, pour certaines inégalités, se demander si elles doivent être couvertes par les régimes de retraite ou par d'autres moyens et pour

certaines différences existant entre les régimes si elles ne correspondent pas à une diversité voulue qui n'avantage pas de manière excessive certains cotisants.

Cette question très vaste de la diversité et des inégalités de situations a été examinée par le Conseil d'orientation des retraites dans le début de ses travaux en privilégiant certains thèmes. On indiquera ci-dessous les divers thèmes qui ont été examinés. Sur de nombreux points, la réflexion engagée est nécessairement partielle et des propositions seront formulées seulement sur les points sur lesquels le Conseil a eu le temps de mener des études et une concertation suffisantes :

- les inégalités par catégorie socioprofessionnelle et la pénibilité du travail ;
- les inégalités résultant des aléas de carrière ;
- les inégalités concernant certaines règles fondamentales des différents régimes de retraite comme le niveau de cotisation et la durée de cotisation ;
- les inégalités existant entre les régimes en raison de la diversité de leur démographie et du potentiel contributif plus ou moins important de leurs cotisants ; ces inégalités font déjà l'objet de transferts financiers entre les régimes de retraite ; il faudra examiner dans quelle mesure les mécanismes de compensation ainsi établis paraissent ou non satisfaisants.

D'autres thèmes qui n'ont pas été traités devront l'être dans la suite de l'activité du Conseil. Il s'agit notamment des diversités de traitement existant dans les régimes de retraite en matière d'avantages familiaux, des diversités de traitement entre les hommes et les femmes et des questions relatives à l'égalité de traitement entre générations. Sur ces questions, qui sont très importantes, le Conseil n'a pas mené d'investigations suffisantes pour pouvoir formuler des analyses et des propositions. L'attention peut cependant être attirée sur quelques points.

En ce qui concerne les pensions versées, les disparités entre hommes et femmes devraient se réduire en raison de l'allongement des carrières féminines et la hausse moyenne de la pension par ménage sera plus rapide que celle de la pension individuelle du fait de l'augmentation du nombre des ménages bi-actifs. En revanche, de nouveaux problèmes devraient apparaître, résultant de certaines situations familiales, telles que les familles monoparentales ou les divorces lorsqu'un des membres du ménage est inactif.

Par ailleurs, certaines inégalités de traitement existant dans certains régimes entre les hommes et les femmes paraissent juridiquement fragiles au regard du principe d'égalité tel qu'il est interprété par la Cour de justice des Communautés européennes ; plusieurs affaires en cours devraient permettre de clarifier le droit existant.

Le Conseil n'a pas mené d'analyses précises en ce qui concerne les inégalités d'espérance de vie entre les hommes et les femmes. À l'occasion des travaux qu'il compte mener pour approfondir les questions concernant la mortalité et l'évolution de l'espérance de vie, il abordera cette question

particulière. Sans vouloir préjuger des débats qui se dérouleront alors, il faut indiquer que le premier sentiment des membres du Conseil est que ce type d'inégalités n'a pas à être pris en compte par les régimes de retraite.

Par ailleurs, en ce qui concerne les questions relatives à l'égalité de traitement entre les générations, plusieurs travaux récents se sont penchés sur la comptabilité intergénérationnelle, qui est une méthode ayant pour objectif de quantifier les engagements de long terme des administrations publiques et de mesurer d'éventuels déséquilibres intergénérationnels. Mais la mesure de ces déséquilibres est très sensible aux hypothèses retenues, et notamment au taux d'actualisation, qui mesure la préférence donnée au futur. De plus, la prise en compte des seules données financières pour élaborer un jugement sur la question des transferts intergénérationnels est probablement insuffisante. D'autres considérations qualitatives devraient intervenir, relatives par exemple aux conditions de vie de chaque génération ou aux écarts d'espérance de vie entre ces générations.

Des travaux complémentaires sur la question de l'égalité entre les générations devront être menés par le Conseil d'orientation des retraites, de manière à s'assurer notamment que des scénarios envisagés ne conduiraient pas à faire peser des charges excessives sur certaines générations.

Prendre en compte les inégalités par catégorie socioprofessionnelle et la pénibilité du travail

On sait que d'importantes inégalités en termes d'espérance de vie existent entre catégories socioprofessionnelles. La question s'est de longue date posée de savoir comment en tenir compte au sein des régimes de retraite. Le critère de durée de cotisation est privilégié en France dans l'objectif de tenir compte de ces inégalités, les catégories socioprofessionnelles ayant la moins bonne espérance de vie étant souvent celles qui ont fait peu d'études et commencé jeunes leur vie professionnelle.

• *Situation des assurés totalisant quarante années d'assurance avant 60 ans*

Certains assurés ont pu commencer à travailler à 14 ans avant que la scolarité obligatoire ne soit fixée à 16 ans. Ayant fait le plein de leurs droits avant 60 ans dans le régime de base, ils ont aujourd'hui le sentiment de « cotiser pour rien » et estimeraient légitime de pouvoir prendre leur retraite avant 60 ans. Jusqu'à une date récente, l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) a permis à une partie de ces assurés de cesser leur activité dans le cadre d'un dispositif de préretraite. Ouvert aux salariés des générations 1937 à 1942, ce dispositif s'éteint à la fin de l'année 2002.

Pouvoir partir avant 60 ans avec 40 années d'assurance, une question aujourd'hui posée ; une mesure dont le coût et les modalités seront très rapidement étudiés par le Conseil

L'article 70 bis du projet de loi de finances pour 2002 adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 20 novembre 2001 crée une « allocation équivalent retraite », pour les chômeurs en fin de droits qui justifient, avant l'âge de 60 ans, d'au moins 160 trimestres validés à l'assurance vieillesse. Cette allocation est versée sous conditions de ressources, le total des ressources des bénéficiaires ne pouvant être inférieur à un plafond qui sera au moins égal à 5 750 francs (877 €) par mois.

Cette allocation se substitue, pour leurs titulaires, à l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou au revenu minimum d'insertion. Elle prend la suite de l'allocation d'assurance chômage pour ceux qui ont épuisé leurs droits à cette allocation et peut la compléter lorsque cette allocation est inférieure au plafond de ressources défini ci-dessus.

Faut-il aller plus loin en permettant des départs à la retraite avant 60 ans pour l'ensemble des assurés totalisant 40 ans d'assurance ? La question est aujourd'hui posée. Le coût d'une telle mesure, à règles de décompte de la durée d'assurance inchangées, serait élevé, en raison du nombre important de personnes réunissant cette durée dans les générations qui partent actuellement ou partiront à la retraite dans les prochaines années. Appliquée aux seuls salariés de 58 et 59 ans, elle pourrait ainsi avoir aujourd'hui un coût brut estimé à 50 MdF (7,6 €) pour l'ensemble des régimes de retraite de base et complémentaires, et un coût net de 26 MdF (3,9 €), déduction faite des économies réalisées au titre du chômage ou des préretraites²⁷. Ce coût devrait progresser du fait de l'arrivée dans les tranches d'âge concernées des générations du *baby boom*, puis lentement baisser ensuite du fait de l'allongement de la durée de scolarité.

Pour l'ensemble des régimes de base et complémentaires, une décision de ce type ressort, comme toutes les mesures fondamentales, de négociations et de décisions qui relèvent de l'État et des partenaires sociaux. Elle suppose une articulation entre régimes de base et régimes complémentaires. Cependant, pour éclairer la décision, le Conseil d'orientation des retraites examinera les implications et modalités qu'elle pourrait recouvrir. Il approfondira très rapidement le chiffrage des mesures en cause.

En premier lieu, il est utile d'examiner s'il ne conviendrait pas de modifier le Code du travail et les conventions collectives. Ceux-ci permettent, en effet, à l'employeur de mettre à la retraite les personnes qui ont leurs droits pleins à la retraite. Si une telle disposition n'était pas modifiée et que tout critère d'âge était supprimé dans le droit de la Sécurité sociale, il deviendrait possible à l'employeur de décider une mise à la retraite à des âges très précoces (54 ans pour certains).

En second lieu, on peut rechercher si la mesure peut comporter éventuellement des variantes soit parce qu'on estimerait que l'élimination de tout critère d'âge peut avoir des conséquences non souhaitables pour le

27. Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale.

pilotage futur des régimes de retraite soit parce que le coût de la mesure pourrait être ainsi plus limité ou son ciblage amélioré. Plusieurs types de variantes sont possibles. Une variante réserverait la mesure aux personnes ayant effectué des travaux pénibles. Une autre réserverait la mesure à certaines générations ou encore aux personnes ayant une durée sensiblement plus élevée que la durée généralement demandée (par exemple aujourd'hui 42 ans). Une troisième variante concernerait les personnes qui non seulement ont une durée d'assurance validée de 40 ans mais qui ont eu une activité effective de 40 ans.

La question, d'une nature différente, d'une majoration des droits à pension pour les personnes qui totalisent des durées de cotisation supérieures à la durée requise pour avoir le taux plein avant 60 ans doit également faire l'objet de chiffrages supplémentaires.

• **Conditions générales de prise en compte de la pénibilité dans les régimes de retraite**

Les réponses généralement apportées à cette question sont l'ouverture de possibilités de départs anticipés à la retraite et des bonifications de la durée d'assurance validée par les régimes, pour certaines catégories d'assurés exposées à des conditions de travail pénibles.

Dans ses travaux relatifs au thème âge et travail, le Conseil d'orientation des retraites a commencé à examiner attentivement le sujet de la pénibilité du travail et son lien avec la problématique des retraites.

Il est clair que le traitement de la pénibilité doit en priorité se faire dans le cadre du travail et de l'emploi, par la limitation des situations de travail pénible et, lorsqu'il n'est pas possible de les éviter, par des compensations au moment où elles sont constatées pour les travailleurs concernés. Un droit au départ précoce à la retraite ne saurait constituer la seule réponse donnée aux travailleurs soumis à de fortes contraintes ou à une grande pénibilité du travail, dispensant d'agir dans le cadre de l'activité.

Le traitement de la pénibilité doit en priorité se faire dans le cadre du travail et de l'emploi

Ceci dit, la question de la prise en compte par les régimes de retraite des situations visées demeure notamment pour les générations qui n'ont pas bénéficié de tels aménagements. Deux types d'approches sont possibles qui se traduisent dans des dispositifs différents :

– Une approche consistant à permettre une anticipation du départ à la retraite au vu de l'état de santé de l'assuré, constaté à l'âge auquel le droit à départ anticipé est ouvert. Cette approche préside aux possibilités de départ anticipé à la retraite ouvertes au titre de l'inaptitude au travail. C'est ainsi qu'à 60 ans un assuré inapte peut bénéficier du taux plein dans le régime général même s'il ne réunit pas la durée d'assurance nécessaire. Des dispositifs analogues existent dans l'ensemble des régimes.

– Une approche consistant à accorder un droit à retraite anticipée ou des bonifications de durée d'assurance pour certaines catégories de travailleurs, en fonction du secteur dans lequel ils ont exercé leur activité ou du type de travaux qu'ils ont effectué. Cette approche est appliquée de façon très large dans les régimes spéciaux de retraite qui retiennent une logique de secteur d'activité ou de métiers (à travers la notion de catégorie active) pour ouvrir des facultés de retraite anticipée avant 60 ans. Dans le régime général et les régimes alignés sur ce dernier, de telles possibilités n'existent pas. Toutefois des possibilités de cessation anticipée d'activité sont ouvertes aux salariés du secteur privé dans le cadre des dispositifs de pré-retraite, prenant en compte des critères de durée d'assurance (dispositif ARPE) ou de pénibilité du travail (dispositif CATS).

Des améliorations des conditions de prise en compte des situations de travail pénibles par les régimes de retraite sont souhaitables. Les assurés se trouvent, en effet, dans des situations très inégales, selon le régime dont ils relèvent, la branche ou le secteur auxquels ils appartiennent, voire le type de poste qu'ils occupent. Les exemples foisonnent de personnes se trouvant dans des situations de pénibilité ou subissant des contraintes identiques, exerçant le même métier et occupant des postes analogues qui ne bénéficieront pas des mêmes droits en termes d'âge de la retraite (c'est par exemple le cas des infirmières du public et de celles du privé ; des distorsions analogues existent au sein même du secteur privé entre branches ou entreprises ayant souscrit au CATS et celles ne l'ayant pas fait). Par ailleurs, les dispositifs existants sont bien souvent extrêmement rigides et leur champ épouse mal une réalité qui évolue, les conditions d'exercice de certains métiers s'améliorant cependant que de nouvelles formes de pénibilité apparaissent ailleurs.

Des améliorations sont souhaitables dans la prise en compte de la pénibilité par les régimes de retraite. Elles pourraient se faire en ne considérant pas seulement le secteur d'activité ou le métier, mais également le poste occupé. Une modulation des cotisations des employeurs pourrait être prévue pour inciter à la réduction du nombre de postes pénibles

Ceci plaiderait pour une approche dans laquelle, pour ouvrir des droits à bonification ou à retraite anticipée, on ne tienne pas seulement compte du secteur d'activité ou du métier mais également du poste effectivement occupé. Une identification des périodes correspondant à une activité pénible se ferait plus facilement au moment où elle est effectuée que lors de la liquidation de la pension. Dans cette perspective, l'étude de dispositifs permettant l'attribution de bonifications de durée d'assurance sur la base de situations constatées au niveau de l'entreprise ou de l'administration, dans un cadre collectivement organisé et contrôlé paritairement, mériterait d'être conduite. Un tel dispositif nécessiterait sûrement que, sur le mode des cotisations à la branche accidents du travail, une modulation des cotisations des em-

ployeurs soit prévue pour inciter à la réduction du nombre de postes identifiés comme pénibles.

Une réflexion transversale paraît aujourd'hui nécessaire, que le Conseil d'orientation des retraites se propose de poursuivre dans la suite de ses travaux. Cette réflexion est d'autant plus nécessaire que l'on souhaite augmenter les taux d'activité au-delà de 55 ans, ce qui a pour corollaire des possibilités de cessation d'activité particulières pour les personnes qui, en raison de leurs conditions passées d'activité, ne sont pas en mesure de travailler plus longtemps. Un traitement différencié des générations est probablement nécessaire et une attention particulière portée à des travailleurs de générations anciennes qui ont commencé à travailler tôt, totalisant de ce fait de longues durées d'activité et ayant le sentiment d'être usés par le travail.

Mieux prendre en compte les aléas de carrière

Les régimes de retraite corrigent un certain nombre de situations particulières. Ces corrections visent à introduire des mécanismes de solidarité au sein d'un système dont la philosophie générale repose sur l'idée de contributivité, et qui lie le montant des prestations vieillesse à celui des rémunérations d'activité.

Ainsi, les régimes corrigent des aléas de carrière, résultant d'interruptions d'activité liées au chômage, à la maladie ou à l'éducation des enfants. Ils accordent des minima aux assurés ayant eu tout au long de leur vie de faibles rémunérations, ou encore atténuent les conséquences du travail à temps partiel.

Les mécanismes redistributifs à l'œuvre dans les régimes de retraite se sont mis en place au fil du temps et il est logique qu'ils évoluent pour s'adapter à la réalité des situations. Il est certain que les inégalités de demain n'auront pas le visage de celles du passé. Elles pourront avoir trait notamment à l'existence dans certaines carrières de longues périodes de chômage non indemnisé, de perception de minima sociaux ou de temps partiel contraint.

Il est logique de faire évoluer les mécanismes redistributifs pour tenir compte de situations nouvelles

Au cours de sa première année de travail, le Conseil a fait porter son attention sur certaines situations qui, dès aujourd'hui, soulèvent des questions : celle des pluripensionnés, c'est-à-dire des personnes qui relèvent de plusieurs régimes de base, celle des personnes privées d'emploi, des titulaires d'emploi aidés ou des stagiaires de la formation professionnelle dont certains ne bénéficient pas de validation pour la retraite, celle enfin des titulaires de faibles revenus (salariés à temps partiel ou indépendants).

• Les pluripensionnés

Aller vers un égal traitement des personnes, qu'elles aient effectué leur carrière dans un seul régime de base (unipensionnés) ou dans plusieurs (pluripensionnés)

La législation actuelle aboutit à une inégalité de traitement entre les personnes qui ont effectué toute leur carrière dans un seul régime de base et celles qui ont relevé de plusieurs régimes au long de leur vie professionnelle. Le calcul du salaire pris en compte pour le calcul de la pension se fait de manière séparée dans chaque régime de retraite. Ceci défavorise les pluripensionnés toutes les fois qu'ils ont effectué une fraction de leur carrière dans un régime calculant ce salaire sur la base des meilleures années. Ainsi une personne ayant relevé pendant 20 ans du régime général et pendant 20 ans du régime des commerçants ou des artisans, régimes qui tous trois calculent la pension sur la base des vingt-cinq meilleures années (au terme de la réforme de 1993), verra sa pension dans le régime général calculée sur la base des 20 ans dans ce régime et sa pension dans le régime des commerçants ou des artisans calculée également sur la base des 20 ans dans ce régime. Toutes ses années de carrière seront ainsi prises en compte et elle ne bénéficiera pas de la sélection des vingt-cinq meilleures années qui lui aurait été accordée si elle n'avait relevé que d'un seul régime. En sens inverse, le plafonnement (à 150 trimestres) de la durée d'assurance validable appliqué de façon séparée par chaque régime favorise les pluripensionnés. Un assuré qui a travaillé 20 ans au régime général et 20 ans comme artisan ou commerçant bénéficiera d'un coefficient de proratisation total ²⁸ supérieur à celui qui a effectué 40 ans au régime général. La situation de pluripensionné peut donc être soit plus favorable, soit moins favorable que celle d'unipensionné.

Enfin, pour la détermination du moment où un assuré peut partir avec le taux plein dans les régimes complémentaires de salariés, les retraites complémentaires peuvent être versées, grâce à l'association pour la gestion du fonds de financement de l'AGIRC et de l'ARRCO (AGFF), à taux plein dès 60 ans uniquement si la personne a liquidé ses droits dans le régime de base. Elle bénéficie d'une pension à taux plein, et si elle est au moment de sa demande soit salariée, soit artisan dépendant de la CANCAVA, soit chômeuse. Les anciens salariés devenus commerçants et professions libérales se voient donc appliquer des coefficients d'anticipation avant 65 ans quelle que soit leur durée d'assurance.

De manière générale, il paraîtrait juste que deux personnes ayant effectué des carrières identiques, l'une dans un seul régime et l'autre dans plusieurs, soient traitées de manière identique. C'est un objectif d'autant plus important que l'on considère que les mobilités professionnelles devraient encore se développer à l'avenir et qu'on les juge souhaitables. Diverses solutions techniques sont envisageables, d'autant plus aisées qu'il s'agit d'articuler les règles de régimes proches (régime général et régimes alignés sur ce dernier, ensemble des régimes de la fonction publique). Leur examen sera poursuivi dans la suite des travaux du Conseil.

28. Le coefficient de proratisation est alors 80/150 dans chacun des deux régimes.

• *L'existence de périodes non validées*

Il est normal que des régimes fondés sur un critère d'activité professionnelle ne couvrent pas toutes les situations d'inactivité et que le minimum vieillesse, sous condition de ressources, financé par le Fonds de solidarité vieillesse, serve de « filet de rattrapage » pour ceux qui n'ont jamais travaillé ou qui, restés durablement éloignés de l'activité professionnelle, disposent de ressources insuffisantes au moment de la retraite. Cependant, la conjoncture économique des années passées a conduit au développement de situations d'inactivité involontaire qui ont touché durement certaines générations, sans qu'il soit aujourd'hui toujours possible d'en mesurer l'impact sur les carrières qui seront en définitive validées. Le Conseil a entamé sur ce sujet une réflexion qui doit être prolongée et qui appelle la mise en place de systèmes d'observation sur le long terme.

Mieux prendre en compte certaines périodes d'inactivité, de formation professionnelle et d'apprentissage

Plusieurs types de situations lui semblent mériter attention : celle des personnes ayant dû cesser leur activité de façon anticipée, celle des personnes ayant connu des difficultés pour s'insérer dans l'emploi au début de leur vie professionnelle, se traduisant par du chômage, enfin celle des personnes qui à la suite d'« accidents » sont restées durablement titulaires de minima sociaux. La situation des stagiaires de la formation professionnelle lui semble également mériter examen.

Les périodes de perception d'une allocation du Fonds national de l'emploi (FNE) ou d'une allocation Cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS) sont validées pour la retraite au régime général et dans les régimes complémentaires. L'accès à l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) étant conditionné par une durée d'assurance minimale, au moins égale à 160 trimestres, l'ARPE ne fait pas l'objet de validation au titre de l'assurance vieillesse. Les chômeurs de fin de carrière et les préretraités sont pénalisés par le fait qu'il n'y a pas de salaire porté au compte et donc que des années plus anciennes, revalorisées comme les prix, entrent en compte dans le calcul du salaire de référence ; cet effet, souvent méconnu, peut être estimé, sur des cas types, à 6 % de baisse de la pension pour cinq ans de préretraite.

Les périodes de chômage indemnisé sont validées auprès du régime général et des régimes complémentaires. Pour les chômeurs ayant cessé d'être indemnisés, les périodes de chômage postérieures à la cessation de l'indemnisation sont validées dans la limite de un an (5 ans pour les assurés de 55 ans et plus ayant cotisé au moins 20 ans au régime général). Enfin, pour les chômeurs non indemnisés et ne l'ayant jamais été, le chômage est validé dans la limite d'une année et une seule fois à condition d'avoir la condition d'assuré social antérieurement à la période en cause.

Les personnes qui connaissent des périodes longues de chômage non indemnisé, jeunes subissant des difficultés d'insertion ou certains bénéficiaires du RMI, ne bénéficient pas de validation dans les régimes de retraite. Si une partie des allocataires du RMI exerce une activité professionnelle, le

plus souvent à temps partiel, souvent dans le cadre d'emplois aidés, et peut ainsi acquérir des droits à retraite, une autre partie n'acquiert aucun droit pendant des périodes qui peuvent être longues. Selon une étude de l'INSEE, près de 50 % des 900 000 allocataires du RMI de métropole à la fin de 1996 n'ont exercé aucune activité rémunérée pendant les 21 mois qui vont de janvier 1997 à septembre 1998.

Des études complémentaires sont nécessaires pour mesurer l'ampleur de ces phénomènes et leurs conséquences en termes de droits à retraite pour les populations concernées : trous dans la durée d'assurance et nécessité d'attendre 65 ans pour liquider la pension à taux plein ; minimum vieillesse.

Des améliorations, enfin, pourraient être apportées à la validation des périodes de formation professionnelle et d'apprentissage. En effet, les cotisations sont assises sur des bases forfaitaires. Certains stagiaires de la formation professionnelle ne peuvent valider quatre trimestres par année de stage car leurs cotisations sociales sont calculées sur la base d'assiettes forfaitaires trop faibles. Ce sont, en pratique, quasi exclusivement des demandeurs d'emploi qui entreprennent des actions de formation. Les chômeurs bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité et les chômeurs en fin de droits ne valident aucun droit pour des stages d'une durée moyenne de 4 mois, alors que le chômage permet de valider un trimestre par période de 50 jours : cette situation est donc particulièrement défavorable à ceux qui font des efforts de formation. Quant aux apprentis, ils perçoivent une rémunération mais le report de salaire soumis à cotisation n'engendre pas nécessairement une validation de trimestre, sachant qu'un assuré doit cotiser sur une assiette au moins égale à 800 heures de SMIC pour valider quatre trimestres. Ainsi, les apprentis de 17 à 20 ans valident moins de quatre trimestres pendant les deux premières années de leur contrat.

• *Les périodes au cours desquelles sont perçues de faibles rémunérations*

Diverses règles de calcul des régimes de retraite permettent d'atténuer l'impact sur le montant de la pension des périodes au cours desquelles l'assuré perçoit une faible rémunération. Il en est ainsi du calcul de la pension sur la base des meilleures années ou des dernières années, de certaines règles de validation de la durée d'assurance, des mécanismes conduisant à porter la pension à un montant minimum. Le Conseil a pris connaissance de travaux permettant d'évaluer comment, compte tenu de ces règles, sont aujourd'hui

Étudier la question du niveau et de l'évolution du minimum contributif

traitées des situations de plus en plus fréquentes telles que le travail à temps partiel, le travail dans le cadre d'un emploi aidé, l'activité de certains travailleurs indépendants donnant lieu à de très faibles rémunérations. Sur l'ensemble de ces sujets, la réflexion du Conseil doit être poursuivie. Doit notamment être étudiée la question du niveau et de l'évolution du minimum contributif.

Les règles de calcul de la durée d'assurance dans le régime général permettent de valider quatre trimestres dans une année dès lors que la rémunération totale annuelle est égale ou supérieure à 800 heures de SMIC. Ceci permet à un grand nombre de salariés travaillant à temps partiel de valider quatre trimestres par an (c'est le cas d'une personne rémunérée sur la base du SMIC et travaillant au moins 16 heures par semaine). Par ailleurs, le salaire à temps partiel n'est pris en compte dans la pension versée par le régime général que s'il figure dans les vingt-cinq meilleures années. Le nombre de points acquis dans les régimes complémentaires est directement lié à la quotité de travail effectuée. Dans le secteur public, le travail à temps partiel est pris en compte dans le décompte de la durée validée strictement proportionnellement au temps effectivement travaillé.

Examiner le traitement des activités salariées à temps très partiel, en particulier dans le cadre des emplois aidés ainsi que de certaines faibles activités non salariées

Le développement du travail à temps partiel conduit à poursuivre l'examen des conditions de sa prise en compte dans les différents régimes et à examiner en particulier la situation des titulaires d'emplois aidés. Dans la majorité des cas, ils exercent une activité à temps partiel leur permettant de valider quatre trimestres par an au régime général. Ils ne bénéficient pas toujours en revanche d'une prise en compte dans les régimes complémentaires, comme par exemple dans le cas des contrats emploi-solidarité.

Une étude ²⁹ estime à 1,7 million le nombre de salariés du secteur privé à temps partiel en 1995, soit 15,2 % de l'ensemble des salariés du secteur privé. Parmi eux, 42 %, soit 730 000 personnes, sont en temps partiel contraint, dont 180 000 femmes de plus de 25 ans effectuant moins de 15 heures par semaine. Les femmes de plus de 25 ans en temps partiel contraint sont souvent dépourvues de formation initiale (53 % n'ont aucun diplôme) ; parmi elles, celles qui effectuent moins de 15 heures par semaine forment une catégorie à part : 59 % d'entre elles sont nettoyeuses, employées de maison ou femmes de ménage. L'analyse de leurs trajectoires d'emploi entre 1994 et 1996 montre que 45 % de celles qui étaient à temps partiel contraint de moins de 15 heures au départ l'étaient encore deux ans après. Il peut paraître légitime de prendre en compte la situation délicate de ces femmes, les conséquences sur leurs droits à retraite paraissant excessives et inévitables.

La situation des travailleurs indépendants qui ont un revenu annuel ³⁰ inférieur au seuil des 800 heures de SMIC et ne peuvent donc valider quatre trimestres mérite enfin également d'être étudiée. Des études montrent que le nombre de trimestres « perdus » par cotisant sur l'ensemble d'une carrière oscille entre 6 et 8. Il pourrait être envisageable, si on ne voulait pas revenir sur la règle des 200 heures de SMIC pour valider un trimestre, de

29. B. Galtier, *Les temps partiels : entre emplois choisis et emplois « faute de mieux »*.

30. Le revenu pris en considération pour l'assiette de cotisation correspond au bénéfice de l'entreprise.

favoriser pour les artisans et commerçants le rachat de trimestres au cours des années suivantes, dans un délai qui resterait à définir. Une autre solution consisterait à établir la cotisation forfaitaire à un niveau suffisant pour valider quatre trimestres par an.

Rapprocher certaines règles fondamentales : cotisations et durée de cotisation

Les écarts entre régimes ne peuvent être examinés en dehors de la démarche générale qui fixe les objectifs du système de retraite

La diversité des règles applicables dans les différents régimes de retraite permet de répondre à une diversité de situations professionnelles et dans un certain nombre de cas à des options différentes en matière de retraite, souhaitées par les groupes concernés. Elle est, comme on l'a montré précédemment, le fruit d'une longue histoire et répond dans une certaine mesure à de réelles aspirations.

Elle pose toutefois des problèmes comme on l'a vu en traitant de la situation d'assurés effectuant leur carrière dans plusieurs régimes. Elle soulève surtout aujourd'hui des interrogations nouvelles du point de vue de l'égalité. La question de l'unification des régimes posée au lendemain de la dernière guerre pouvait difficilement se traduire dans les faits alors que les régimes étaient à un degré de maturité très différent et qu'une telle opération aurait supposé des reculs difficilement acceptables pour les salariés des régimes spéciaux ou de certaines grandes entreprises privées ayant développé des couvertures propres (devenues ultérieurement complémentaires du régime de base). L'égalité voulait que les moins bien lotis rattrapent les autres, ce que la période de prospérité économique qui a suivi la guerre a, dans une très large mesure, permis.

Le constat présenté dans la première partie du rapport a permis de voir que les niveaux de remplacement du revenu d'activité par la pension garantis par les principaux régimes de salariés sont aujourd'hui assez largement comparables. Les projections présentées dans la deuxième partie, ont montré qu'en revanche, si les règles applicables aujourd'hui dans les différents régimes étaient prolongées jusqu'en 2040, ces niveaux de remplacement divergeraient, le niveau de remplacement dans les régimes du secteur public se maintenant à un niveau voisin du niveau actuel, cependant que celui des salariés du secteur privé se dégraderait.

Par ailleurs, les efforts contributifs diffèrent selon les régimes.

Enfin, si les âges de cessation d'activité pour les différentes catégories de salariés sont proches aujourd'hui, ces départs se font dans le cadre des régimes de retraite pour les salariés du secteur public et dans le cadre de dispositifs de cessation anticipée d'activité gérés dans la sphère du chômage pour les salariés du privé. La durée d'assurance requise pour bénéficier du droit à une retraite à taux plein a été allongée à la suite de la réforme de 1993 pour les salariés du privé, cependant que les conditions requises sont

restées identiques pour les salariés du public. Les départs à la retraite se font sensiblement plus tard pour les non salariés.

Les questions soulevées par ces écarts doivent être resituées dans le cadre de la démarche générale suivie.

S'agissant de la question du mode de calcul des pensions sensiblement différent selon les secteurs et les modes d'activité, elle n'a pas fait l'objet d'un examen par le Conseil. Elle ne peut être étudiée qu'en analysant les modes de rémunération et les déroulements de carrière qui sont également sensiblement différents.

S'agissant des niveaux de cotisations, la question peut se poser dès à présent d'un alignement des efforts de contribution entre catégories bénéficiant aujourd'hui de droits voisins.

S'agissant enfin des conditions de passage de l'activité à la retraite, la réflexion doit être intégrée dans une approche plus large et il est clair que la nécessité d'une politique du travail et de l'emploi, faisant de la gestion des âges une priorité, vaut pour l'ensemble des secteurs et des formes d'activité.

Dans ses travaux, le Conseil a plus particulièrement considéré la situation respective des salariés du privé et des fonctionnaires. Ceci ne signifie pas que des disparités n'existent qu'entre ces deux catégories ou qu'elles soient les seules à mériter d'être examinées. Le temps écoulé depuis le début de ses travaux n'a pas permis au Conseil de mener à bien une réflexion englobant l'ensemble des secteurs et traitant notamment de la situation des non salariés. Le sujet sera à l'ordre du jour des prochains travaux du Conseil. Pour ce qui concerne les régimes spéciaux s'appliquant aux salariés des grandes entreprises publiques, le Conseil considère naturellement qu'ils entrent dans le champ de sa réflexion. Ils figurent dans les constats et les projections présentés dans les première et deuxième parties du rapport. Cependant les aménagements de ces régimes lui semblent devoir être recherchés dans le cadre de discussions conduites au sein des entreprises concernées et en partant de la réalité de ces entreprises.

Dans un premier temps l'examen a porté sur la situation respective des salariés du privé et des fonctionnaires. Des travaux devraient suivre concernant les non salariés. Les aménagements concernant les régimes des grandes entreprises publiques doivent être recherchés dans le cadre de discussions conduites au sein de ces entreprises

Au-delà de ces réflexions générales, il n'y a pas d'unanimité aujourd'hui au sein du Conseil sur les évolutions devant être envisagées sur la durée de cotisation requise pour pouvoir bénéficier d'une retraite à taux plein dans la fonction publique. Une partie des membres du Conseil estime que la politique à engager dans la fonction publique pour allonger la durée effective de l'activité doit comporter, outre des mesures dans le champ de l'emploi et du travail et des incitations, le passage progressif à 40 ans de la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein. L'autre partie des membres du

Un désaccord au sein du Conseil sur les conditions d'une harmonisation des durées de cotisation des salariés du secteur privé et des fonctionnaires

Conseil estime une telle mesure, ainsi que l'instauration d'une éventuelle décote, inopportune.

Les développements qui suivent fournissent des éléments techniques propres à nourrir la réflexion :

- des éléments de comparaison des taux de cotisation des salariés du secteur privé et de la fonction publique ;
- le chiffrage d'une mesure consistant à aligner pour des raisons d'égalité de traitement les conditions de durée d'assurance dans le secteur privé et le secteur public en revenant à 37,5 ans dans le secteur privé ;
- la description des éléments propres à articuler une politique de l'emploi et de la retraite, dans la perspective d'un allongement à 40 ans de la durée d'activité dans la fonction publique, ainsi que les modalités que pourrait revêtir cette mesure.

• Les cotisations

La part salariale de cotisation sous plafond des salariés du secteur privé est de 6,55 % au régime général, de 3 % à l'ARRCO et de 0,8 % à l'AGFF, soit au total 10,35 %. Au-dessus du plafond et jusqu'à quatre fois le plafond, le taux est de 7,5 % à l'AGIRC et 0,9 % à l'AGFF, soit au total 8,4 %. La cotisa-

Un écart de taux de cotisation de 2,5 points au-dessous du plafond et de 0,55 point au-dessus entre salariés du secteur privé et fonctionnaires, qui peut être discuté

tion salariale des fonctionnaires est de 7,85 %. Ce taux est inférieur au taux du secteur privé, de 2,5 points sous le plafond et de 0,55 point au-dessus. La recherche de solutions permettant de financer les besoins de financement identifiés au titre des retraites des fonctionnaires pose la question de l'alignement de leur taux de cotisation sur celui des salariés du secteur

privé, constat étant fait (cf. première partie du rapport) qu'ils bénéficient, aujourd'hui, à qualification et carrières comparables de niveaux de pension comparables et cessent leur activité à des âges comparables, voire plus précocement.

• La durée de cotisation et la gestion des carrières

Alignement à 37,5 ans de la durée requise pour avoir le taux plein dans le régime général, les régimes alignés et les régimes de la fonction publique

Si l'on voulait revenir à une durée d'assurance de 37,5 ans dans le secteur privé, les besoins de financement du système de retraite seraient alourdis de 0,3 point de PIB à l'horizon 2040 et les allongements de la durée d'activité que l'on pourrait souhaiter ultérieurement, seraient rendus plus difficiles

Revenir à 37,5 ans de durée d'assurance dans le régime général et les régimes alignés conduit, par rapport aux projections réalisées sur la base du scénario économique de référence, à une anticipation des âges de cessation d'activité et de liquidation des pensions de 8 mois pour les salariés du secteur privé. L'incidence sur les besoins de financement du système de retraite peut être estimée à 0,3 point de PIB, soit un alourdissement du besoin de financement d'environ 8 % à l'horizon 2040.

Il est certain qu'une telle mesure rétablit l'égalité mais augmente sensiblement les besoins de financement et rend plus difficiles d'éventuels allongements de la durée d'activité que l'on pourrait souhaiter ultérieurement.

Mesures incitatives à un allongement de la durée d'activité dans la fonction publique

Des mesures sont aujourd'hui engagées dans la fonction publique pour améliorer la gestion prévisionnelle des emplois, diversifier et professionnaliser le recrutement par le développement de « troisièmes concours » ou de recrutements sur titres, favoriser la mobilité, rendre les carrières plus attractives et tenir compte des acquis professionnels. Elles participent d'une démarche générale qu'il est souhaitable de poursuivre.

Cette démarche devrait favoriser l'évolution des choix des fonctionnaires en matière de départ à la retraite. Aujourd'hui, ces choix les portent le plus souvent à partir en retraite dès qu'ils le peuvent, même s'ils n'ont pas le nombre d'annuités leur permettant de disposer d'une pension à taux plein. Des mesures pourraient être prises pour créer les conditions de choix différents.

En effet, l'analyse des données statistiques confirmée par l'opinion des gestionnaires de personnel montre que la très grande majorité des fonctionnaires partent en retraite dès qu'ils remplissent les conditions d'âge ou de nombre d'années de cotisation. Le cas des enseignants est de ce point de vue particulièrement éclairant, comme le montre une étude menée par le service des pensions du ministère de l'Éducation nationale : 64 % des enseignants du second degré ont atteint 60 ans sans réunir les conditions d'obtention d'une pension à taux plein en 2000 ; 90 % d'entre eux sont partis en retraite dès 60 ans plutôt que de prolonger leur activité pour obtenir une pension à taux plein.

Pour créer les conditions d'un choix différent, par les fonctionnaires, du moment de leur départ en retraite, il serait souhaitable de développer des possibilités d'évolution professionnelle après 45 ans, de gérer les ressources humaines en prenant davantage en compte les conditions de travail, et d'assouplir les conditions de départ en retraite

S'agissant des personnels de catégorie C et B, la démotivation constatée à partir de la cinquantaine chez beaucoup de ces personnels, s'explique en grande partie par le fait que leur carrière ne présente plus aucune perspective tant en termes de responsabilités que d'avancement. À l'image des évolutions constatées dans le secteur privé, l'élévation des niveaux de diplômes des fonctionnaires recrutés dans ces catégories plaide pour qu'une place beaucoup plus grande soit donnée à la promotion interne, en articulant celle-ci avec des politiques de formation et de validation des acquis professionnels. Ceci permettrait d'offrir aux agents aux alentours de 40 ou 45 ans une seconde carrière qui, après un temps de formation significatif et une mobilité au minimum fonctionnelle, déboucherait sur des fonctions exercées dans un nouvel environnement professionnel et éventuellement dans un corps supérieur. Ainsi seraient créées les conditions pour que les

agents trouvent dans leur travail des motifs de satisfaction professionnelle les motivant jusqu'à la fin de leur vie active.

Les efforts engagés pour renouveler la gestion des ressources humaines dans l'administration doivent se poursuivre en prenant en compte les questions relatives aux conditions de travail, à la pénibilité physique et au stress professionnel, toutes choses qui influencent fortement les comportements dans les périodes de fin d'activité. La politique développée dans la fonction publique pour la prise en compte de la pénibilité a reposé jusqu'à présent essentiellement sur la notion de réparation : la fatigue exceptionnelle accumulée au cours d'une carrière vaut abaissement de l'âge de la retraite, sous réserve d'être reconnue par le statut. C'est en intégrant dans la gestion des ressources humaines cette dimension de la vie au travail que l'on pourra passer progressivement d'une logique de réparation à une logique de prévention. L'attention portée à la compatibilité des conditions de travail avec la santé, le développement d'une politique de prévention, d'actions ergonomiques et de promotion de l'amélioration de la santé au poste de travail pourraient alors déboucher sur des aménagements des situations de travail, des gestions de parcours professionnels, avec une évolution sur la nature des postes, en ménageant des alternances dans les postes exposés.

La notion de deuxième carrière ne peut être la seule réponse au problème de démotivation de nombre de fonctionnaires en fin de carrière. C'est notamment le cas de beaucoup des enseignants dont le nombre fait que le concept de deuxième carrière peut être difficile à mettre en œuvre. Pour eux, outre l'accès à d'autres métiers, les voies susceptibles d'être explorées pourraient être la faculté d'évoluer, pour ceux qui le souhaitent, au cours de la période couvrant les dix dernières années de carrière, vers d'autres fonctions moins exposées que celles qui sont propres à l'enseignement en classe : formation à distance, formation professionnelle, orientation, tutorat des jeunes enseignants...

Pour inverser la tendance lourde de départs en retraite au plus tôt, l'introduction de davantage de souplesse entre la cessation de l'activité professionnelle et la retraite totale serait sans doute susceptible de répondre aux aspirations d'un certain nombre de fonctionnaires et permettrait de faciliter les choix individuels. Des mécanismes de cessation d'activité plus souples, articulant préretraite progressive, organisation et modalités de temps partiel choisi et évolution des fonctions, prenant en compte les préférences individuelles, les spécificités des activités et des services, les évolutions démographiques et les pertes de compétences consécutives aux nombreux départs en retraite rencontreraient certainement l'intérêt de nombreux agents pour davantage de temps libre dans la période précédant leur fin d'activité. La mise en œuvre de telles politiques relatives aux fins de carrière exigerait une gestion de proximité qui seule pourra concilier les exigences du service et les aspirations des agents.

Une autre catégorie de mesures aurait pour objectif un assouplissement des conditions d'accès à la retraite. Elle pourrait concerner les limites d'âge des fonctionnaires. À cet égard, plusieurs schémas sont envisageables pour permettre à ces derniers d'atteindre la nouvelle durée d'assurance, sans que leur soit opposée la limite d'âge de leur emploi. Une suppression des limites d'âge pour aligner les salariés du secteur public sur ceux du secteur privé, en supprimant les limites d'âge au-delà desquelles un fonctionnaire ne peut rester en fonction, paraît difficilement envisageable dans la mesure où il n'existerait alors aucun moyen pour l'employeur de mettre fin à l'activité, contrairement au secteur privé pour lequel le droit du travail prévoit la possibilité d'une mise à la retraite au moment où le salarié a droit à une pension complète. Il pourrait, en revanche, être envisagé de permettre aux agents de rester en fonction au-delà de ces limites d'âge, soit en relevant uniformément toutes les limites d'âge à hauteur de l'allongement de la durée de cotisation, soit en autorisant un maintien temporaire en activité permettant d'acquérir des droits à pension, sans pour autant modifier les limites d'âge.

Ces mesures de gestion des carrières ne sont ici que brièvement évoquées. Elles ont une importance considérable car il est certain qu'une augmentation de la durée d'activité devrait s'accompagner de mesures permettant une amélioration de la gestion des fins de carrières.

Mesures plus contraignantes sur la durée de cotisation dans la fonction publique

On cherchera par ailleurs, à poser quelques questions concrètes qui n'ont guère été débattues jusqu'ici, sur un éventuel passage à 40 ans de la durée de cotisation dans la fonction publique. Ces questions ont en effet une grande importance sur la portée d'une éventuelle réforme.

Si l'on portait à 40 ans la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein dans la fonction publique, diverses modalités seraient envisageables

a) Se pose en premier lieu la question des modalités d'une augmentation de la durée d'assurance pour les fonctionnaires ; il apparaît, en effet, qu'un éventuel allongement à 40 ans de la durée d'assurance peut être articulé autour de trois éléments.

– Le taux de rémunération de l'annuité liquidable. Il peut être réduit à 1,875 %, de façon à maintenir à 75 % le montant de la pension. Ce taux pourrait toutefois être maintenu à 2 %, tout en plafonnant le montant de la pension à 75 % des émoluments de base en ne comptant pas les deux dernières annuités et demi. La différence entre ces deux modalités n'est pas négligeable. Cette seconde modalité suppose l'institution d'une décote.

– L'institution éventuelle d'une décote et d'une surcote. Il est certain que la mesure d'augmentation de la durée d'assurance n'aurait pas la même portée pratique et financière selon qu'elle serait ou non accompagnée d'une décote. Aujourd'hui, le manque d'une annuité se traduit par une baisse de la pension de 2,5 à 3,5 % ; il est certain que si cette baisse était

augmentée par une décote alignée avec celle du régime général, elle même revue dans un sens financièrement neutre (passage de 10 % de diminution de la retraite à 5 ou 7 % par exemple), l'incidence sur le comportement des agents serait beaucoup plus forte. De même, l'institution d'une surcote pourrait avoir un effet sur les allongements de durée de carrière.

La création d'une décote demanderait des études détaillées. Il faudrait notamment s'interroger sur l'incidence sur les carrières à temps partiel et les mesures qui pourraient être éventuellement prises pour éviter des conséquences non souhaitables notamment pour les femmes ayant largement utilisé le temps partiel.

– La nature des services entrant en compte dans le calcul du nombre d'annuités : le maintien du schéma prévalant actuellement dans le code des pensions civiles et militaires de retraite, pour les fonctionnaires de l'État, et dans le décret du 9 septembre 1965 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, conduirait à définir la durée de 40 ans d'assurance dans la seule fonction publique.

La prise en compte des pluripensionnés conduirait à l'inverse à définir la durée de 40 ans par rapport à l'ensemble des régimes de retraite obligatoire, comme dans le régime général. Ainsi, le choix qui serait fait quant au contenu d'une mesure d'allongement à 40 ans de la durée de cotisation pour les fonctionnaires peut avoir pour effet, sans remettre en cause la diversité des régimes de retraite, de réduire de façon plus ou moins importante les différences de situation entre les salariés du secteur privé et ceux du secteur public.

– Se pose en dernier lieu la question du type de montée en charge retenu pour un éventuel nouveau dispositif.

Plusieurs options sont envisageables quant à la population concernée : application au stock des actifs et aux nouveaux entrants dans la fonction publique, application aux seuls nouveaux entrants dans la fonction publique, application aux seules années postérieures à l'entrée en vigueur de la réforme. L'un des critères de choix est sans aucun doute de nature financière, les conséquences sur l'équilibre financier des régimes variant radicalement selon l'option retenue. Dans le régime général, la réforme de 1993 s'est appliquée à l'ensemble des actifs.

En ce qui concerne l'entrée en vigueur d'un éventuel nouveau dispositif, il paraît assuré qu'une période transitoire est nécessaire. La question de la détermination de la durée de cette période transitoire se pose en revanche. Une telle mesure devrait être étalée dans le temps, mais la durée de cette période peut varier.

b) Enfin, si la prise en compte d'une partie des primes dans le calcul des retraites des fonctionnaires peut être examinée en même temps qu'un éventuel allongement de la durée d'assurance, elle constitue, par ailleurs, un élément important allant dans le sens d'une réduction des inégalités de situation entre salariés du secteur public et salariés du secteur privé. Elle pose cependant des problèmes de fond et des problèmes de mise en œuvre difficiles.

La difficile question de la prise en compte des primes

L'effet sur le montant des pensions d'une telle mesure est, en premier lieu, fonction du niveau de primes pris en compte dans la retraite. Or le niveau des primes est variable selon les agents et selon la fonction publique d'origine et certains personnels ne bénéficient d'aucune prime. Dès lors, même si l'on ne prévoit qu'une prise en compte partielle des primes dans la retraite, se pose la question du caractère réel ou forfaitaire du montant de primes retenu éventuellement dans le calcul de la pension.

L'effet pour les pensionnés d'une prise en compte des primes dans la retraite est, en second lieu, fonction du type de dispositif mis en œuvre. À cet égard, plusieurs mécanismes sont envisageables : l'intégration rétributive dans le régime actuel des pensions ³¹ ; l'instauration d'un mécanisme complémentaire par répartition, soit calqué sur une généralisation de la nouvelle bonification indiciaire, soit par points (comme à l'IRCANTEC ou à l'ARRCO ou à l'AGIRC). La montée en puissance des schémas autres que l'intégration rétributive est par construction assez longue et a donc des effets limités pour les retraités en début de période, ce qui n'est pas un obstacle majeur dans le cadre d'une montée en charge progressive du dispositif. En revanche, l'intégration rétributive, par définition, a des effets dès le début de la période. Le choix entre les différents dispositifs dépend des effets positifs de ces mesures mais aussi des coûts financiers à court terme ainsi que des critères d'équilibre à moyen et long terme de chacun des systèmes possibles.

Par rapport à la situation des fonctionnaires ayant peu ou pas de primes, deux raisonnements peuvent être faits. On peut faire valoir que leur taux de remplacement est aujourd'hui meilleur que celui des fonctionnaires ayant davantage de primes. On peut à l'inverse estimer que cette mesure d'accompagnement ne serait équitable que si elle revêtait des formes intéressantes au moins en partie, l'ensemble des fonctionnaires.

Comme il a été indiqué ci-dessus, la question d'une intégration (qu'elle soit partielle, totale, forfaitaire, etc.) des primes dans la retraite pose des questions sur lesquelles les indications données ici ont nécessairement un caractère exploratoire.

31. Mécanisme dans lequel les droits à pension ouverts au moment de la liquidation ne tiennent pas compte des cotisations versées pendant la période d'activité mais de l'assiette au cours des six derniers mois.

Améliorer la compensation financière entre les régimes

Les mécanismes de compensation doivent être fondés sur des règles compréhensibles et équitables

Comme cela a été indiqué dans la première partie, le principe de la compensation entre régimes n'est plus critiqué mais les modalités de calcul actuellement retenues posent à la fois des questions techniques et des questions de principe dont les enjeux financiers pour les régimes sont importants même si les conséquences de la compensation sont neutres sur le besoin global de financement.

Le Conseil se prononcera sur les propositions faites dans le rapport qu'il a demandé sur ce sujet lorsque le chiffrage de l'impact des réformes aura été effectué.

À ce stade, il souhaite cependant exprimer des orientations sur deux sujets : la surcompensation et l'articulation des mécanismes de compensation avec le Fonds de réserve.

• *La surcompensation*

La surcompensation sous sa forme actuelle est fortement critiquée.

L'existence même d'une compensation spécifique entre régimes spéciaux est contestable ; si sa mise en œuvre est neutre sur le besoin global de financement des régimes de retraite, elle entraîne d'importantes distorsions entre les régimes. Trois critiques sont usuellement formulées à l'encontre de ce mécanisme.

– La superposition à la compensation généralisée d'une compensation spécifique repose sur l'hypothèse d'une homogénéité des régimes concernés, justifiant un niveau supplémentaire de solidarité. Or, cette homogénéité est sujette à caution : caractère divers des institutions, caractère disparate des prestations et de l'assiette des cotisations ; non homogénéité du traitement des régimes complémentaires ; quasi absence de transferts démographiques entre régimes spéciaux, au contraire de ce que l'on constate avec le régime général ; diversité de leurs conditions de financement (certains doivent s'équilibrer, en particulier la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, d'autres sont équilibrés par des subventions publiques).

– En raison des règles de calcul des transferts, qui conduisent à des montants très élevés, la nécessité d'un taux de réfaction de la compensation spécifique lui confère un caractère arbitraire, même si aujourd'hui on a pu noter que les transferts étaient proches de ceux qu'opérerait une compensation minimale appliquée à 100 %.

– Au total, les transferts de la compensation spécifique, s'ajoutant à ceux de la compensation généralisée, en brouillent la logique interne. Dès lors la surcompensation est perçue par les observateurs comme un simple mécanisme permettant au travers d'une opération complexe de transférer

plusieurs milliards de francs de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales qui est excédentaire au budget de l'État. Ainsi perçue, la surcompensation paraît d'autant plus contestable à l'avenir que la démographie de ce régime étant en pleine évolution, la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales est entrée dans une période de difficultés financières nécessitant des mesures de rééquilibrage. Sans homogénéité entre les régimes, il est impossible de mettre en place une compensation équitable, supposée compléter la compensation généralisée.

Ces considérations plaident-elles pour une suppression pure et simple de la compensation ? On pourrait le penser tant il est important que les mécanismes de solidarité entre les régimes obéissent à des règles compréhensibles et équitables. Ce point de vue doit cependant être nuancé en tenant compte des éléments qui rendraient une suppression pure et simple elle-même discutable.

La suppression pure et simple de la surcompensation peut cependant être discutable.

Quatre objections ou remarques peuvent être faites sur l'hypothèse d'une suppression pure et simple de la surcompensation.

– En premier lieu, la suppression de la surcompensation rajouterait une charge de 10 milliards de francs au budget de l'État alors que plusieurs des réformes envisagées par le rapport de MM. Ullmo et Pelé ³², si elles étaient adoptées, constitueraient des allègements de charge pour l'État. Il peut paraître difficile de mettre en œuvre une partie des réformes relatives à la compensation avant d'avoir examiné les autres.

– En second lieu, si la surcompensation entre l'ensemble des régimes spéciaux est discutable, une surcompensation entre le budget de l'État finançant les retraites des fonctionnaires de l'État et la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales finançant les retraites des fonctionnaires des collectivités locales et des hôpitaux apparaît légitime dès lors que les règles de l'ensemble de ces régimes sont identiques. Or, on sait qu'une surcompensation ainsi établie aboutirait à des transferts plus importants de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales vers l'État, que ceux résultant de l'actuelle surcompensation.

– En troisième lieu, contrairement à ce qui est parfois affirmé, la suppression de la surcompensation n'évitera pas des ajustements du régime de retraite des agents des collectivités locales qui seront, de toute façon, nécessaires.

– Enfin, on ne peut manquer d'observer que l'existence de ce mécanisme fait en réalité partie d'un équilibre d'ensemble entre finances des

³². Parmi lesquelles on peut citer notamment l'inclusion des sommes déjà prises en charge par ailleurs et des effectifs qui s'y rattachent liés en particulier aux transferts du Fonds de solidarité vieillesse.

collectivités locales et de l'État dont nombre des éléments n'ont rien à voir avec les questions de retraite.

La surcompensation doit être profondément revue ou supprimée en examinant les mécanismes de solidarité entre régimes.

Les objections qui viennent d'être faites sont d'inégale portée. Le Conseil d'orientation des retraites ne peut accepter que la surcompensation soit maintenue pour préserver un « équilibre » atteint à un moment donné entre l'État et les collectivités locales. Il tient à ce que les mécanismes de la compensation soient fondés sur des règles compréhensibles et équitables.

Le Conseil prend acte du fait que la suppression de toute surcompensation n'éviterait pas des ajustements à terme du régime de retraite des agents des collectivités locales. Il n'en tire naturellement pas pour conséquence que la surcompensation se justifie par elle-même mais note que sa suppression ne doit pas masquer la nécessité de réformes qui doivent être prévues à l'avance et étudiées dès maintenant.

Les autres objections faites à une suppression pure et simple de la surcompensation lui paraissent de plus forte portée.

Il est, en effet, difficile de réaliser une partie des réformes concernant la compensation sans pouvoir se prononcer sur les autres réformes. Parmi les chiffrages utiles, devrait figurer le chiffrage de profondes transformations aboutissant à l'existence d'une surcompensation strictement justifiée par des raisons d'égalité claires limitée aux régimes de fonctionnaires, ce qui reviendrait à une consolidation financière avec la CNRACL. Parmi les autres modalités à chiffrer, seront aussi examinés l'exclusion de la surcompensation du régime atypique de l'ENIM voire la CANSSM³³, ainsi que le passage à la prestation minimale pour la prestation de référence.

Au total, le Conseil estime que la surcompensation sous sa forme actuelle ne peut être conservée à terme et que le contenu de la réforme nécessaire devra être examiné dans le cadre d'une analyse globale des mécanismes de

La surcompensation ne peut être conservée à terme dans sa forme actuelle

compensation. Deux éléments complémentaires devront être pris en compte : les chiffrages évoqués ci-dessus, la consultation du Conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, du ministère de l'Intérieur et du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Il demande donc que ces données soient recueillies dans le cadre du travail engagé par MM. Ullmo et Pelé sur le chiffrage des mesures envisagées par leur rapport.

33. Régimes concernant les marins et les mines.

• *Une articulation avec le Fonds de réserve à prévoir*

Le Fonds de réserve, institué en 1999, devrait accumuler, d'ici 2020, 1 000 MdF (152 Md €) qu'il redistribuera, à partir de cette date, aux régimes entrant dans son champ d'application (à l'heure actuelle, régime général et régimes alignés sur ce dernier). Il est destiné à lisser, pour ces régimes, les effets du choc démographique qui interviendra à partir des années 2005-2010. Les textes laissent ouverte la question de savoir selon quelles règles sera calculée la part de chaque régime dans les versements opérés. Deux options sont possibles.

La première option consiste à appliquer les mêmes critères que ceux retenus dans le cadre de la compensation généralisée : rapport démographique et capacités contributives. Cette option pousse au bout la logique de solidarité en prenant en compte à la fois la situation de chaque régime vis-à-vis des évolutions démographiques dont on cherche à atténuer les effets et, la capacité à cotiser de chacun. Elle vise ainsi clairement à laisser aux régimes qui auraient fait des efforts propres de rééquilibrage les fruits de ces efforts. Cependant les modalités de mise en œuvre d'une telle solution sont exposées aux mêmes critiques que celles qui ont été présentées, s'agissant de la compensation. Si cette première option était retenue, il conviendrait de prévoir un dispositif de gestion unique des transferts issus d'une part de la compensation et d'autre part de la distribution des réserves.

La deuxième option consiste à retenir pour les versements du Fonds de réserve une méthode forfaitaire. Plusieurs arguments ont été énoncés en faveur de l'adoption d'une telle méthode :

- le caractère limité des sommes susceptibles d'être distribuées par le Fonds de réserve, au regard des déficits prévisibles des régimes avant mesures de rééquilibrage ;
- le caractère limité dans le temps des versements de ce Fonds ;
- les exigences et donc les difficultés, qui viennent d'être évoquées d'une compensation pleinement équitable.

Si cette deuxième option était retenue, il conviendrait de prévoir une gestion séparée de la compensation et de la distribution des réserves. Cette séparation obéirait à une logique de clarté et de visibilité. Le Fonds de réserve, en effet, a été institué dans l'attente et en complément de réformes à venir, pour marquer la volonté de sauvegarder à long terme les régimes par répartition. La fusion de ce dispositif temporaire et complémentaire avec le dispositif permanent de la compensation risquerait d'obscurcir les objectifs poursuivis et de nuire à leur crédibilité.

Les choix à faire s'agissant des modalités de versements du Fonds de réserve ne revêtent pas un caractère d'urgence, puisque ces versements ne doivent intervenir qu'à partir de 2020. Ils devront être conçus en gardant présentes à l'esprit les possibles interférences avec les dispositifs de compensation et dans le souci de donner une certaine cohérence à l'ensemble.

Des politiques favorisant les choix individuels

Ouvrir davantage de choix aux individus pour leur retraite répond à une aspiration de plus en plus fréquemment exprimée.

Des facultés de choix individuel souhaitables, qui doivent être collectivement encadrées

Si plus de liberté de choix individuel paraît assurément souhaitable, encore faut-il cependant que les conditions soient réunies permettant que cette liberté s'exerce sans risques d'effets pervers pour les assurés sociaux. Il est certain que dans un contexte de chômage élevé, toute mesure d'assouplissement des conditions du choix du moment de la cessation d'activité doit être examinée avec prudence et en prenant en compte les aménagements corrélatifs du droit du travail nécessaires pour garantir le droit au travail des salariés âgés.

Le coût des facultés nouvelles qui pourraient être ouvertes doit, par ailleurs, être chiffré. Si elles devraient être retenues dans le cadre d'éventuelles réformes d'ensemble, il conviendrait d'en tenir compte dans l'économie générale des projets arrêtés.

Ces précautions prises, les évolutions vers l'ouverture de davantage de possibilités de choix individuel peuvent prendre deux formes :

- le développement de possibilités de rachats pour ceux qui souhaiteraient compléter les droits qu'ils ont acquis dans les régimes de retraite ;
- des aménagements destinés à donner plus de liberté dans le choix du moment du départ en retraite et dans les modalités de ce départ.

Les rachats de cotisation

La question est évoquée par certains de l'introduction dans les régimes de retraite de mécanismes facultatifs de rachat de cotisations³⁴. Ces dispositifs pourraient permettre d'assouplir les conditions d'accès à la retraite pour certains assurés, par exemple ceux qui sont entrés tard sur le marché du travail après avoir prolongé leurs études³⁵.

Des dispositifs de rachat d'années d'études existent dans plusieurs pays européens. En Belgique, par exemple, la faculté est laissée aux salariés du secteur privé ayant poursuivi des études au-delà de leur vingtième année de racheter ces années, en partie ou en totalité, dans un délai compris entre la cinquième et la dixième année après la fin des études. La

34. La possibilité de procéder à un rachat de cotisations d'assurance vieillesse existe pour quelques catégories, notamment certains anciens titulaires de l'indemnité de soins aux tuberculeux, certains anciens détenus, certains rapatriés d'Algérie, les Français ayant exercé une activité professionnelle hors de France, les personnes ayant rempli une fonction de tierce personne auprès d'un membre de leur famille infirme. En 2000, il y a eu environ 8 000 demandes de rachat au régime général.

35. Un certain nombre d'années d'études sont généralement prises en compte pour la retraite dans la fonction publique et les régimes spéciaux mais ce n'est pas le cas pour les salariés du secteur privé.

cotisation est calculée sur l'assiette du revenu minimum mensuel, équivalent du SMIC.

L'objectif envisagé est souvent (mais pas uniquement) de permettre aux personnes qui ont effectué de longues études d'anticiper leur départ à la retraite par rapport à l'âge où ils totaliseraient une durée de carrière suffisante pour avoir droit à une retraite à taux plein. Pour ne pas opérer une redistribution implicite en faveur de ceux qui ont effectué des études supérieures, il importe que le dispositif soit sans coût pour les régimes de retraite.

La réflexion sur des mécanismes de rachat de cotisations pose un certain nombre de questions, dont certaines ont trait à la nature même de ces mécanismes. Il faut, par exemple, définir les périodes qui pourraient être rachetées et les publics concernés, l'âge (ou la tranche d'âge) auquel le rachat pourrait être réalisé, les conditions éventuelles sur l'âge de départ à la retraite, le coût du rachat, etc. Sur ce dernier point, les règles de liquidation de la pension au régime général rendent aléatoire le calcul d'un coût de rachat qui soit neutre financièrement pour le régime. Un rachat en début de vie active, sur une base forfaitaire, pourrait coûter de 15 000 à 50 000 F (2 287 à 7 622 €) par année rachetée selon le choix de la base forfaitaire. Un rachat en fin de vie active, au seuil de la retraite, évalué de façon à être financièrement neutre pour le régime, pourrait coûter entre 100 000 et 150 000 F (15 244 à 22 867 €) par année rachetée.

Un rachat en début de vie active pourrait coûter dans le régime général de 15 000 à 50 000 F (2 287 à 7 622 €) par année rachetée et de 100 000 à 150 000 F (15 244 à 22 867 €) en fin de carrière

Il faut indiquer qu'un rachat d'années de cotisations au régime général intervenant en début de vie active ne va pas de soi pour les assurés car, d'une part, les diverses règles d'acquisition des droits et de liquidation de la pension et, d'autre part, la difficulté à prévoir l'évolution de la réglementation au cours des trente ou quarante années à venir, rendent peu aisée l'évaluation du gain (en montant de pension supplémentaire ou en nombre d'années de retraite supplémentaires) permis par le rachat. En sens inverse, un rachat en fin de vie active est coûteux.

On peut faire aux mesures de rachat plusieurs objections. Elles seraient peu compatibles avec les règles de bonne gestion des régimes par répartition qui s'accommodent mal des mesures facultatives. Elles risqueraient de favoriser certaines catégories de personnes ayant les moyens financiers d'utiliser ces mécanismes. Le Conseil estime qu'il convient de ne pas créer d'illusions excessives sur le rachat de cotisations qui est nécessairement coûteux. En revanche, il est opportun que l'existence de mesures de rachat d'un coût neutre pour les régimes et encadrées fasse partie des négociations qui seront menées sur les réformes.

Les dispositifs assouplissant l'usage du temps

La rigidité des conditions dans lesquelles il est possible à un assuré de choisir le moment de son départ en retraite et les modalités de ce départ a bien souvent été dénoncée. Cette rigidité très notablement accentuée pour les salariés du secteur privé par la législation de 1982 qui a abaissé l'âge de la retraite en supprimant la surcote qui existait antérieurement en cas de différé du départ à la retraite, s'explique largement par un contexte de chômage très élevé qui a conduit à chercher à faire partir le plus vite possible les salariés réunissant les conditions pour bénéficier d'une retraite à taux plein et à limiter très strictement toute possibilité de cumul entre un emploi et une retraite.

Dans un contexte économique meilleur, plus de souplesse doit être recherchée pour faire davantage de place à des possibilités de choix individuels. Cette souplesse ne saurait cependant se concevoir que dans un cadre collectivement organisé par le droit du travail et le droit de la Sécurité sociale.

- **Les barèmes déterminant les coefficients d'abattement ou de majoration en cas de départ anticipé à la retraite ou de départ différé**

À l'heure actuelle, comme on l'a vu, les salariés du secteur privé subissent des coefficients d'abattement extrêmement pénalisants en cas de départ à la retraite avant 65 ans s'ils ne réunissent pas la durée d'assurance requise pour l'octroi du taux plein (40 ans en 2003). Leur pension est bien sûr cal-

Des aménagements des coefficients d'anticipation et de différé pourraient ouvrir davantage de choix du moment du départ en retraite

culée au prorata de la durée de carrière réalisée, c'est-à-dire proportionnellement au nombre de trimestres validés dans le régime général divisé par 150. Mais un abattement de 2,5 % par trimestre d'anticipation par rapport à 160 s'applique en outre, soit 10 % par année d'anticipation, diminuant le taux de liquidation du salaire normalement applicable dans le régime (50 %). Un assuré partant avec 35 ans de durée d'assurance au lieu des 40 requis, a donc une pension calculée sur la base de 25 % de son salaire et de 35/37,5 ans d'assurance.

Dans les régimes du secteur public, de tels coefficients n'existent pas et seul s'applique le mécanisme de proratisation de la pension en fonction de la durée d'assurance effectivement validée. Les artisans et commerçants subissent les mêmes abattements que les salariés du secteur privé. Les professions libérales ont des coefficients d'abattement moindres, de 5 % par année d'anticipation avant 65 ans.

Dans l'ensemble des régimes, les mécanismes de majoration de droits sont d'une portée très limitée. Dans la plupart des régimes, les possibilités d'améliorer le montant de sa pension en cas de poursuite d'activité au-delà du moment où sont réunies les conditions pour bénéficier du taux plein, sont inexistantes ou limitées. Dans le régime général et les régimes alignés sur ce dernier, un mécanisme de majoration des droits est simplement

prévu pour les assurés qui sont âgés de plus de 65 ans et ne totalisent pas 150 trimestres. Pour ces assurés, la durée d'assurance validée est majorée de 2,5 % par trimestre au-delà de 65 ans, de façon à leur permettre d'atteindre plus facilement la durée totale requise. Dans le cas général, pour les salariés du secteur privé la seule amélioration de droits en cas de poursuite d'activité au-delà de 160 trimestres ou de 65 ans, résulte donc des droits qu'ils continuent d'acquérir sous forme de points dans les régimes complémentaires (et le cas échéant de meilleurs salaires pris en compte dans le calcul de leur pension de base). Dans les régimes spéciaux et notamment les régimes de la fonction publique, la situation est analogue. Un assuré qui a totalisé la durée d'assurance maximum validable, soit 37,5 ans dans la généralité des cas, n'améliore pas le montant de sa pension même s'il prolonge son activité. Il voit sa durée d'activité en outre bornée par les limites d'âge applicables dans la fonction publique.

Ouvrir davantage de possibilités de choix pourrait conduire à moduler différemment les barèmes déterminant le montant de la pension en fonction du moment où l'assuré choisit de partir à la retraite. Des simulations de l'effet de diverses formules de « décote » et de « surcote » ont été réalisées par l'INSEE à partir du modèle Destinie pour les salariés du secteur privé. Ces travaux donnent quelques indications sur les effets susceptibles d'être attendus de telles modifications des barèmes. Ils devraient être prolongés par des travaux concernant les salariés du public et les non salariés. L'INSEE a ainsi examiné les effets d'un nouveau barème dans lequel la décote ou coefficient d'abattement en cas de départ anticipé à la retraite serait portée de 10 % par année d'anticipation à 7,5 % et où une surcote serait créée, majorant de 3 % la pension par année d'activité supplémentaire au-delà du moment où l'assuré réunit les conditions pour bénéficier du taux plein. La diminution de la décote du régime général aurait toutes choses égales d'ailleurs, un effet relativement coûteux pour les régimes de salariés, en conduisant un certain nombre d'assurés à avancer le moment de leur départ en retraite et en majorant la pension servie à d'autres qui auraient de toute façon anticipé, même avec des droits moindres.

Selon les simulations réalisées avec le modèle Destinie, l'avancée de l'âge de départ en retraite pourrait concerner entre 6 % et 16 % des individus selon les générations considérées et l'âge moyen de liquidation de la pension diminuerait de un à quatre mois. Une proportion importante des personnes qui avanceraient ainsi leur départ en retraite seraient auparavant inactives, et seraient des femmes. Selon les mêmes simulations, la surcote pourrait conduire un peu plus du cinquième des assurés à différer leur départ en retraite, d'un peu plus de deux ans en moyenne, ce qui correspondrait à un décalage moyen de l'âge de liquidation de la pension de 0,5 an. Le coût total de la modification de la décote et de l'instauration d'une surcote pourrait atteindre voire dépasser 10 MdF (1,52 Md €) par an pour le régime général. La réduction de la décote améliorerait le montant des pensions d'assurés qui ont connu des accidents de carrière et peuvent être contraints de

*Un coût de l'ordre de
10 MdF (1,52 Md €)
par an*

liquider leur pension avant 65 ans. La création d'une surcote profiterait à des assurés entrés jeunes sur le marché du travail si elle s'appliquait avant 60 ans.

*Des adaptations
corrélatives du droit du
travail seraient
nécessaires*

Ces mesures auraient la vertu de favoriser plus que ce n'est le cas aujourd'hui l'arbitrage individuel entre activité et inactivité. Pour que cet arbitrage puisse jouer et correspondre à l'exercice d'une véritable liberté pour le salarié, il est nécessaire que des mesures complémentaires soient prises dans le droit du travail (par l'adaptation du droit de la mise à la retraite) et que la situation de l'emploi s'y prête.

Si le droit du travail proscriit le licenciement pour seul motif d'âge, la « mise à la retraite » permet en revanche à l'employeur de rompre unilatéralement le contrat de travail d'un salarié du secteur privé qui réunit les conditions d'âge et de durée d'assurance qui lui permettent d'obtenir une pension à taux plein du régime général de la Sécurité sociale (article L. 122-14-13 du Code du travail) ³⁶. Les chômeurs et les préretraités, dès qu'ils remplissent les conditions pour bénéficier d'une retraite à taux plein, basculent par ailleurs vers la retraite. Aussi les conditions de la mise à la retraite pourraient-elles être durcies. Deux hypothèses sont envisageables :

- soit relever la condition de durée d'assurance requise, de 160 à 170 trimestres ;
- soit reculer l'âge minimal de mise à la retraite à 65 ans.

Ces règles s'appliqueraient également aux situations où l'assuré est en situation de chômage ou de préretraite, avant la liquidation de sa retraite.

• *La retraite progressive*

On a beaucoup insisté dans ce rapport sur la question des cessations anticipées d'activité, sur le faible taux d'activité des plus de 55 ans et sur l'importance que revêt la remontée de ce taux pour l'avenir du système de retraite. Un développement des passages progressifs de l'activité à la retraite pourrait être de nature à favoriser cette remontée.

Les dispositifs de préretraite progressive (ouverte aux salariés de 55 à 60 ans et à ceux de 60 à 65 ans qui totalisent moins de 160 trimestres au titre de l'assurance-vieillesse) et de retraite progressive (ouverte aux salariés d'au moins 60 ans qui totalisent une durée d'assurance suffisante) bénéficient aujourd'hui à un faible nombre de salariés. Le développement

36. Il n'existe pas, en droit du travail, un âge légal de départ à la retraite, c'est-à-dire un âge à partir duquel le salarié serait obligé de cesser son activité. Sont nulles et de nul effet les clauses des conventions, accords collectifs ou contrats de travail prévoyant une rupture du contrat en raison de l'âge du salarié ou du fait qu'il serait en droit de bénéficier d'une retraite (« clause couperet ») ; en revanche, les clauses souples sont tolérées : clauses mentionnant simplement un âge de départ en retraite, qui, une fois atteint, permet à l'employeur de prendre l'initiative de mettre fin au contrat, sans que cela constitue un licenciement et en versant une indemnité spécifique, le plus souvent d'un montant inférieur à l'indemnité de licenciement.

des dispositifs de préretraite progressive est entravé par un effet de « cannibalisation » par les dispositifs de cessation anticipée et totale d'activité. En effet, on constate que, dans tous les secteurs d'activité, lorsque coexistent des possibilités de cessation totale et de cessation progressive de l'activité, ce sont les premières qui se développent au détriment des secondes car elles constituent une solution souvent plus facile à la fois pour les employeurs et pour les salariés. Ce développement est en outre entravé par les caractéristiques trop restrictives de ces dispositifs, qui les rendent financièrement peu attractifs pour les salariés et relativement coûteux pour les entreprises.

Les conditions d'ouverture du droit à la retraite progressive, qui permet de poursuivre une activité à temps partiel tout en faisant liquider une fraction de la pension de retraite, la rendent également peu attractive pour les salariés, qui continuent à verser des cotisations au régime général sans acquérir de droits supplémentaires.

Si, comme le propose le Conseil, l'accès aux dispositifs de cessation anticipée et totale d'activité était progressivement restreint ³⁷, il conviendrait d'améliorer simultanément les caractéristiques des dispositifs de cessation progressive d'activité pour en favoriser le développement.

Ainsi, la retraite progressive dans le secteur privé pourrait être rendue beaucoup plus souple et attractive. La durée d'assurance requise pour en bénéficier, égale à celle exigée pour obtenir le taux plein

(160 trimestres en 2003) pourrait être abaissée, voire supprimée. Si elle était simplement abaissée, cette durée minimale devrait être appréciée tous régimes confondus (et non, comme actuellement, dans le seul cadre des régimes général et alignés). Le principe de liquidation définitive (les cotisations versées postérieurement à la liquidation de la pension n'ouvrent pas de droit nouveau) constitue également un frein à la poursuite d'activité et devrait être supprimé. *A priori*, ce dispositif ne serait pas coûteux : le calibrage de la bonification peut être tel que les économies de prestations (l'assuré reçoit d'abord une retraite partielle) soient supérieures à l'effet ultérieur du supplément de pension acquis.

De même, dans le secteur public, les départs en retraite progressive pourraient être rendus nettement plus attractifs dans le cadre d'une refonte globale du congé de fin d'activité et de la cessation progressive d'activité, au bénéfice d'un mécanisme de cessation progressive dans lequel notamment :

– la retraite progressive pourrait aller jusqu'à 65 ans et non pas seulement 60 comme aujourd'hui ;

Dans le cadre d'une refonte globale des dispositifs de cessation d'activité, il serait souhaitable d'assouplir les conditions d'accès aux dispositifs de cessation progressive d'activité dans le secteur privé et le secteur public et de les rendre financièrement plus intéressantes

37. En dehors des cas de certaines restructurations où elles peuvent être difficilement évitables.

– les droits à pension acquis pendant cette période ne seraient plus mino-
rés mais se feraient sur la base de la valeur normale d'une annuité.

Enfin, il faut souligner que le développement des cessations progressives d'activité ne pourra avoir lieu que si est engagée une adaptation de l'organisation du travail, permettant la transformation de postes à temps plein en postes à temps partiel. Sur ce thème, le champ de la réflexion est large et comprend des questions de formation professionnelle, de politique de rémunération, de modes de travail. L'identification des conditions permettant le développement des mécanismes de cessation progressive d'activité devra faire l'objet de travaux ultérieurs du Conseil.

Le droit à l'information

Avant de faire le point sur les évolutions déjà engagées et sur les améliorations nécessaires pour garantir le droit à l'information en matière de retraite, on rappellera les objectifs à poursuivre en ce domaine.

Les objectifs du droit à l'information

Dans un système de retraite sécurisé par le renouvellement d'un contrat entre générations, dont des paramètres essentiels apparaissent stabilisés, mais dont diverses variables demeurent explicitement soumises à des ajustements à l'avenir, les citoyens et les assurés ont un besoin accru de bien comprendre la structure du système de retraite et d'en suivre les évolutions : répondre à ce besoin est indispensable pour que les assurés puissent lui renouveler leur confiance. Parallèlement, les assurés ont besoin de prévoir pour eux-mêmes et de comprendre quelles perspectives personnelles leur sont offertes.

• *Un objectif général d'information*

Comme on l'a mentionné au titre de la réflexion sur les cheminements, dans les décennies qui s'annoncent, les règles applicables aux conditions d'accès et au financement des retraites sont appelées à connaître des modifications et des ajustements, à des rythmes et selon des modalités dont on ne peut préjuger aujourd'hui. Les changements perturbent et déstabilisent, ou au contraire, peuvent être pris comme le signe d'une capacité importante d'adaptation de l'institution, plutôt rassurante : beaucoup dépend, en particulier, de la capacité de l'institution à délivrer une information anticipée sur l'analyse du besoin de changement, sur les objectifs poursuivis, sur les options possibles, à laisser du temps au débat sur ces options, et à permettre à chacun d'identifier les conséquences des choix pour sa situation personnelle. Ces principes d'ordre général sont parfaitement applicables à la situation du système de retraite dans les prochaines années.

Un objectif général d'information pour la conduite des changements dans les règles de la retraite doit donc être poursuivi, qui concerne prioritairement les pouvoirs publics et les partenaires sociaux et auquel les organismes de retraite doivent se préparer collectivement. Les organismes de retraite ont un rôle important à y jouer pour faire comprendre ce qui peut être anticipé et ce qui est mobile, pour analyser les conséquences des évolutions pour les groupes, les catégories d'assurés et les personnes individuellement.

Un devoir d'information renforcé pour accompagner le changement

Le Conseil d'orientation des retraites peut contribuer activement à cette démarche, en mettant à disposition les éléments d'analyse et de prospective utiles. Il considère qu'il est de sa mission de faire œuvre pédagogique et se propose d'y contribuer par l'ouverture d'un site internet et la diffusion de fiches et de divers documents d'information.

• *Améliorer la connaissance des droits individuels*

Les orientations proposées par le Conseil, en faveur de l'ouverture plus large de marges de choix personnel dans le dispositif de retraite, impliquent une adaptation des politiques d'information pour fournir à l'usager les données générales et personnelles indispensables pour évaluer les conséquences de ses choix et définir la stratégie qui lui convient.

Il est important d'éclairer les individus lors de leurs décisions personnelles qui ont des conséquences directes sur leur retraite : rachats de cotisation, dates de cessation d'activité partielle ou définitive.

On peut aussi considérer que les perspectives concernant la retraite ont une influence indirecte non négligeable sur les orientations de carrière, et qu'il convient que ces perspectives, dans un monde qui devient plus changeant, soient correctement appréhendées : combien de personnes, dans la fonction publique, considèrent qu'elles ne sont pas prêtes à s'engager sur un emploi du secteur privé pour ne pas perdre l'avantage du régime fonctionnaire ? Mais combien, aussi, disposent des éléments effectifs de comparaison ? On pourrait aussi citer des cas de situation inverse (notamment en milieu de carrière, lorsque les risques de durée insuffisante au régime fonctionnaire en réduisent les avantages), ou les interrogations légitimes des personnes qui projettent de « se mettre à leur compte ». Dans tous ces cas, la nécessité d'une information complète et précoce se fait sentir.

Enfin, il faut se rappeler que la retraite fait partie d'un « projet de vie », et qu'elle en conditionne beaucoup d'éléments : vais-je avoir assez de ressources pour finir de financer l'achat de ma maison, pour poursuivre ou entreprendre des activités plus ou moins coûteuses auxquelles je suis attaché ? Ces questions pèsent sur des décisions prises à l'âge de la pleine activité. Les promoteurs de produits financiers qui proposent de compléter les revenus de retraite par les ressources de l'épargne savent

Fournir à chaque assuré une information complète et précoce sur sa situation

que les décisions d'épargne, qui sont des décisions de long terme, se prennent plutôt quand on aborde la deuxième moitié de sa vie professionnelle ou avant. On a d'ailleurs souligné combien l'inquiétude et l'incertitude concernant l'avenir des retraites interviennent dans les stratégies de promotion de ces produits. Envisager de compléter sa retraite n'a rien de scandaleux ; mais il est légitime que l'assuré demande alors à sa caisse de lui fournir les indications dont il a besoin sur son montant.

Des progrès engagés et à poursuivre

La plupart des régimes de retraite ont engagé des efforts pour améliorer la qualité du service rendu aux assurés (en matière de conditions de liquidation des droits, de délivrance de renseignements et d'accueil). Les mesures prévues sont notamment décrites dans nombre de conventions d'objectifs et de gestion signées avec l'État.

La poursuite des politiques engagées conduira à développer des services de proximité de qualité, susceptibles à la fois de fournir des réponses claires et rapides aux assurés sur leurs droits, de coordonner le rassemblement de données personnelles dans les différents régimes (de base ou complémentaires) dont peut dépendre une même personne, de repérer et accompagner dans leurs démarches les assurés les plus fragiles, telles que les femmes inactives, les veuves, les chômeurs non indemnisés.

Cependant, divers facteurs d'évolution dans les prochaines années doivent être soulignés. Ils tendent à orienter la recherche d'une meilleure information des assurés vers quelques points encore mal pris en compte jusqu'ici.

• *L'impact des règles de calcul de la pension sur l'évaluation des droits individuels*

La mise en œuvre des mesures adoptées dans les années 90 pour mieux équilibrer les régimes de retraite est progressive. Elle modifie de façon très sensible la situation des assurés, mais peu à peu, de sorte qu'il est difficile, dans la présente période, de se référer à la situation du voisin pour anticiper la sienne ou celle d'un tiers. À chaque cohorte d'assurés nés entre 1934 et 1948 (1953 pour les artisans et commerçants), s'appliquent en effet des conditions spécifiques concernant la durée de cotisation ou le nombre d'années pris en compte pour le calcul de la retraite.

Personne, de surcroît, ne connaît bien les coefficients d'actualisation qui seront appliqués aux salaires pris en compte, et dont l'impact sur le montant de la retraite est particulièrement important. La vision du « service rendu » par les régimes de retraite en est rendue confuse. Chacun a besoin d'une étude personnalisée de son cas pour se faire une idée exacte de ce qui l'attend.

Les régimes de retraite, qui ont des données précises et offrent un service soumis, somme toute, à des aléas limités, peuvent se donner comme obligation de fournir à leurs usagers une qualité d'information équivalente à celle que les responsables de produits financiers se doivent de fournir à leurs clients (rendements et risques encourus). Les évaluations du montant de la pension dépendent du profil de carrière de chaque assuré mais aussi d'anticipations sur des données réglementaires ou économiques. Il peut éventuellement être utile qu'un organisme indépendant produise sur ces deux derniers points des données de référence.

Examiner les conditions permettant de fournir à chaque assuré une étude personnalisée et prospective de son cas

Une des questions qui se posent dans ce domaine de l'information aux cotisants est la suivante. Certaines caisses de base ou complémentaires sont fournisseurs de produits complémentaires. D'autres envisagent de confier à des organismes spécialisés une mission d'information ou de conseil, en leur laissant la possibilité de placer des produits d'assurance ou d'épargne. L'intérêt d'un encadrement juridique de l'exercice simultané de fonctions d'information et de placement mérite un examen.

• ***La prise en compte des profils de carrière et notamment de la pluriactivité***

L'évolution des profils de carrières ne facilitera pas l'évaluation. Débuts dans la vie professionnelle plus tardifs, alternant périodes d'emploi (aidé ou non) et périodes de stages ou de chômage, fins de carrières marquées par des cessations anticipées d'activité sous différents régimes : tous ces cas de figure ouvrent des droits à retraite dans des conditions diverses ; la mobilité accrue, notamment entre régimes de salariés et régimes d'indépendants, complique également le calcul de la retraite et peut avoir une incidence sur son montant.

On a souligné, en particulier, l'évaluation souvent difficile des pensions versées aux pluripensionnés. Cette situation, qui touche déjà environ 40 % de la population, devrait en concerner une proportion plus grande encore à l'avenir. Pour informer convenablement les personnes concernées, il convient de simplifier au maximum les démarches de l'assuré (demande de nombreuses pièces justificatives, éventuellement similaires, par plusieurs institutions ; nécessité de réunir des informations sur la situation dans d'autres régimes pour obtenir les réponses d'une caisse...). Il convient aussi d'informer l'assuré assez précocement pour qu'il puisse pallier certains inconvénients de sa situation (par des rachats de cotisation dans l'un des régimes dans de bonnes conditions, par exemple, notamment dans les régimes de la fonction publique ou les régimes spéciaux) : dans ce cas notamment, il est de la responsabilité des organismes de retraite d'entreprendre auprès de l'assuré une démarche que celui-ci, l'expérience le montre, n'entreprend spontanément que dans les années qui précèdent sa retraite.

Améliorer l'information des personnes ayant effectué leur activité dans plusieurs régimes de base (pluripensionnés)

La difficulté en cette matière réside dans la multiplicité des guichets, correspondant aux différents régimes auxquels ont cotisé les pluripensionnés. Il n'existe pas à l'heure actuelle d'organisme chargé de la coordination entre les régimes. Le principe du guichet unique, bien qu'il ne soit pas simple à mettre en œuvre, pourrait constituer une voie d'avenir. L'autre voie est celle de la possibilité d'accès aux données informatiques par des professionnels mandatés par l'assuré. Ceci aurait des implications importantes qui doivent être étudiées sur l'organisation des systèmes d'information des organismes de retraite, sur leurs possibilités techniques de transmission de données entre eux et sur des questions liées au droit de l'informatique et libertés ou au droit de la concurrence.

La question du droit à l'information est ainsi loin d'être une question de simple bonne volonté des caisses. Elle pose des problèmes techniques et juridiques. Elle a cependant une telle importance que l'examen de ces questions doit être engagé rapidement.

Conclusion

Depuis sa création, le Conseil d'orientation des retraites a fait un travail solide. Les nuances ou les divergences de position se sont exprimées avec franchise mais sans conduire à aucun moment à un blocage des discussions. Pas davantage, les travaux ne se sont heurtés au refus d'examen d'une variante économique ou d'une hypothèse de mesure de financement ou de modifications éventuelles de la réglementation actuelle. La conviction unanimement partagée sur quelques points clés a permis de dégager des accords sur des questions substantielles.

Mais ce premier rapport, on l'a vu, ne présente pas une réforme toute faite, ce qui ne serait pas dans le rôle du Conseil. Sont distingués dans le rapport, les points sur lesquels l'ensemble du Conseil s'accorde, les points qui relèvent d'une négociation et de décisions du ressort de l'État et des partenaires sociaux et les points sur lesquels il y a une divergence sensible entre les membres.

Des accords qui portent sur des questions substantielles :

- Un suivi et une concertation régulière sur l'évolution des régimes de retraite sont nécessaires.
- Les besoins de financement des régimes en 2040 sont, dans les hypothèses économiques et de stabilité de la réglementation qui sont celles du scénario de référence, d'environ quatre points de PIB. D'ici cette date, le PIB aura lui-même quasiment doublé. Ces besoins de financement peuvent être influencés par un cheminement économique différent du scénario de référence qui n'a pas la valeur d'une prévision.
- Un tel besoin de financement est important mais peut être couvert. Le Conseil ne partage pas l'idée parfois exprimée qu'il sera impossible de financer les retraites.
- Il estime que cet enjeu financier doit être relevé et ne dépend pas simplement de l'adoption de mesures paramétriques. C'est pourquoi, avant d'examiner la question de la couverture des besoins de financement, il a souhaité que trois sujets essentiels soient traités : les principes du contrat entre les générations ; la politique de l'emploi et du travail, primordiale pour l'adaptation de la société à sa composition par âges ; la visibilité pour les actifs du niveau de leurs retraites futures.

- Le moment est effectivement venu de réaffirmer les principes classiques du contrat entre les générations et d'en inclure d'autres qui répondent à des aspirations nouvelles largement présentes aujourd'hui. Le choix de la répartition et de la solidarité entre les générations, le choix d'un système liant retraites et travail et comportant également une part de solidarité par l'octroi d'avantages non contributifs, le caractère indissociable du droit au travail et du droit à la retraite doivent être réaffirmés. En même temps, il faut faire toute leur place à quatre principes répondant à des aspirations apparues dans un contexte nouveau : solidité financière ; égalité de traitement entre cotisants ; marges de choix individuels pour les assurés ; droit à l'information.
- Il est indispensable de mener une grande politique de l'emploi et du travail dans les entreprises et les administrations pour que le monde du travail s'adapte à une société dans laquelle l'augmentation continue de l'espérance de vie modifie sa composition par âges. Il doit faire une bien meilleure place aux salariés âgés qui sont d'abord et surtout des salariés expérimentés.
- Il est également indispensable de donner une meilleure visibilité aux salariés sur le niveau futur des pensions par rapport aux salaires (niveau de la première pension et mode d'indexation). Cette visibilité sur le niveau de remplacement est nécessaire, non seulement pour ceux qui vont bientôt partir à la retraite et qui savent que les changements sont progressifs, mais aussi pour les plus jeunes qui se demandent parfois si les cotisations qu'ils versent aujourd'hui auront pour contrepartie des retraites décentes. La meilleure sécurité serait atteinte par l'adoption d'un plan de financement de moyen ou de long terme comme le font d'autres pays étrangers. À défaut, l'affichage des choix faits sur le niveau des retraites améliorerait la visibilité. Ce choix, arrêté dans une démarche itérative avec l'examen des besoins de financement, est nécessairement politique.
- La couverture des besoins de financement devra être effectuée en faisant des choix dans les mesures décrites dans le rapport, choix qui ne relèvent pas de la responsabilité du Conseil. Ces choix doivent se faire dans le cadre de politiques d'ensemble sur la croissance, l'emploi, la formation professionnelle, la protection sociale, les finances publiques, la politique salariale.
- Des marges de choix plus grandes doivent être données aux assurés, ce qui correspond au souhait de beaucoup d'entre eux. Une retraite choisie, ou « à la carte », répond à une légitime aspiration à davantage de liberté ; elle ne résout pas pour autant les problèmes de financement du système de retraite. Elle doit par ailleurs s'accompagner de garanties : les choix ne seront réels que si le marché du travail fait toute leur place aux salariés âgés. L'élargissement de marges de choix demande en outre un réexamen des dispositions du droit du travail pour que les salariés ne soient pas pénalisés par des possibilités de mise à la retraite précoce.

Des points essentiels relèvent de négociations et de décisions politiques de l'État et des partenaires sociaux

Il s'agit notamment du niveau des pensions, du choix des mesures de financement, du calendrier de décision et de mise en place des mesures. Le rapport du Conseil n'a pas pour objet de clôturer le débat public, mais de l'enrichir et de contribuer à ce qu'il porte sur les questions les plus importantes. Dans ce but, toutes les hypothèses envisagées ont été étudiées sans préjuger des positions des membres sur la probabilité que se produise telle ou telle situation économique envisagée, ou sur le principe de l'adoption ou de la répartition des diverses mesures étudiées. Cet examen a été fait dans un souhait partagé d'objectivité.

Un point de désaccord important subsiste

Il porte sur la question de savoir comment l'égalité entre les salariés du secteur privé et les fonctionnaires peut être conçue. Certains membres du Conseil estiment que l'alignement entre les salariés du secteur privé et les fonctionnaires doit se faire sur la durée de 40 annuités, compte tenu des besoins de financement et de l'augmentation de l'espérance de vie. D'autres membres du Conseil estiment que l'alignement de la durée de cotisations devrait se faire par un retour de l'ensemble des actifs à une durée de 37,5 ans de cotisations. Dans un souci d'objectivité, ils n'ont à aucun moment empêché que soient étudiées les modalités d'un alignement sur 40 annuités.

Le Conseil va poursuivre ses travaux en examinant les questions, nombreuses, dont il n'a pas eu le temps de débattre. Plusieurs sont très importantes. Le choix délibéré d'étudier les questions de solidité financière et d'égalité où son avis était particulièrement attendu ne lui a pas permis de traiter suffisamment des questions de société, notamment celles liées à la modification du cycle de vie. Ce choix étant assumé pour le premier rapport, l'approfondissement des questions de société sera engagé rapidement. Le programme de travail du Conseil comportera également de nouvelles questions concernant le financement et l'égalité dans les régimes de retraite et l'approfondissement de toutes les questions concernant l'activité des salariés expérimentés auxquelles le Conseil attache une importance particulière.

Liste des annexes

1.	Remerciements	287
2.	Décret instituant le Conseil d'orientation des retraites	289
3.	Composition du Conseil d'orientation des retraites	293
4.	Rapport d'activité du Conseil d'orientation des retraites	295
5.	Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites et rédaction du rapport	301
6.	Liste des personnes auditionnées par le Conseil d'orientation des retraites	303
7.	Complément sur l'évolution des ratios démographiques	307
8.	Projections financières des régimes de retraite	309
9.	Projections financières du Fonds de réserve	353
10.	La notion de taux de remplacement du revenu d'activité par la pension de vieillesse	355
11.	La compensation financière entre les régimes de retraite. Document rédigé à partir de l'étude réalisée pour le Conseil d'orientation des retraites par MM. Y. Ullmo, conseiller maître honoraire à la Cour des comptes et L.-P. Pelé, administrateur de l'INSEE	359
12.	Relever le taux d'activité des salariés âgés : les enseignements de la comparaison des cas néerlandais et finlandais. Résumé de l'étude réalisée pour le Conseil d'orientation des retraites par M ^{me} A.-M. Guillemard, professeur des universités et M. G. Cornet, expert	367
13.	Glossaire	377
14.	Liste des sigles	383

Annexe 1

Le Conseil d'orientation des retraites remercie :

- les équipes de la Direction de la prévision du ministère de l'Économie et des Finances et de l'Observatoire français des conjonctures économiques qui ont réalisé les études économiques nécessaires aux projections financières et, en particulier, M. A. Quinet et M^{me} S. Duchêne, M. X. Timbeau, M^{me} V. Chauvin, M. G. Dupont et M. E. Heyer ;
- les services des Caisses de retraite qui ont pris en charge dans des délais extrêmement rapides les projections de l'équilibre des régimes à 40 ans ;
- les membres de la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques qui, sous la direction de M. G. Cornilleau, ont construit la maquette de projection globale, et en particulier M^{me} C. Bonnet et M. O. Bontout ; ceux également qui, sous la direction de M. P. Ralle, ont réalisé des études sur cas type, et en particulier M^{me} C. Colin ;
- les services de l'Institut national de la statistique et des études économiques qui ont fourni des travaux particuliers pour la réalisation des projections démographiques et d'activité, ainsi que pour la simulation de diverses mesures, en particulier M. G. Desplanques, M^{me} C. Brutel, M. D. Blanchet, M^{me} E. Nauze-Fichet, M^{me} B. Sédillot et M^{me} L. Olier ;
- les équipes de la Direction du budget, de la Direction de la Sécurité sociale et de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique qui ont apporté, sous diverses formes, un soutien constant aux travaux du Conseil ;
- les services des administrations compétentes qui ont alimenté les réflexions du Conseil par des travaux présentés dans les différents groupes de travail : Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, Direction des relations du travail du ministère de l'Emploi et de la Solidarité ; Direction de la prévision du ministère de l'Économie et des Finances ;
- la Cour des comptes avec qui s'est nouée une fructueuse collaboration ;
- la branche vieillesse de la Caisse des dépôts et consignations, et en particulier M. L. Vernière et M. Y. Guegano qui ont fait bénéficier le Conseil de leur expertise en matière de retraite et de leur connaissance des réformes conduites à l'étranger ;
- M. S. Vallemont, M. B. Palier et M^{me} C. Mandin qui ont apporté leur concours au secrétariat général du Conseil pour organiser le séminaire de réflexion sur les expériences étrangères et le colloque « Âge et travail » ;
- M. S. Vallemont qui, a alimenté les réflexions du Conseil sur les questions propres à la fonction publique et toutes les personnes qu'il a consultées.

Annexe 2

Décret du 10 mai 2000 **portant création du Conseil d'orientation** **des retraites**

Art. 1^{er}. – Il est créé auprès du Premier ministre un Conseil d'orientation des retraites.

Art. 2. – Le Conseil d'orientation des retraites a pour missions :

- 1) de décrire la situation financière actuelle et les perspectives des différents régimes de retraite, compte tenu des évolutions économiques, sociales et démographiques ;
- 2) d'apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes ;
- 3) de veiller à la cohésion du système de retraite par répartition, en assurant la solidarité entre les régimes et le respect de l'équité, tant entre les retraités qu'entre les différentes générations.

Le conseil peut formuler toutes recommandations ou propositions de réforme qui lui paraissent de nature à répondre aux objectifs précédemment définis. Il remet au Premier ministre, au moins tous les deux ans, un rapport d'ensemble analysant la situation des régimes de retraite et proposant les mesures jugées nécessaires pour assurer leur équilibre à long terme. Ce rapport est communiqué au Parlement et rendu public.

Art. 3. – Outre son président, le conseil est composé de trente-deux membres répartis comme suit :

- 1) Seize membres représentant les assurés sociaux et les employeurs :
 - deux représentants désignés par la Confédération générale du travail (CGT) ;
 - deux représentants désignés par la Confédération française démocratique du travail (CFDT) ;
 - deux représentants désignés par la Confédération générale du travail – Force ouvrière (CGT-FO) ;
 - un représentant désigné par la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) ;
 - un représentant désigné par la Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC) ;
 - deux représentants désignés par le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) ;
 - un représentant désigné par la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) ;
 - un représentant désigné par l'Union professionnelle artisanale (UPA) ;

- un représentant désigné par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) ;
- un représentant désigné par l'Union nationale des professions libérales (UNAPL) ;
- un représentant désigné par la Fédération syndicale unitaire (FSU) ;
- un représentant désigné par l'Union des fédérations de fonctionnaires – UNSA.

2) Trois députés et trois sénateurs, respectivement désignés par l'Assemblée nationale et par le Sénat.

3) Quatre représentants de l'État :

- le commissaire au Plan ;
- le directeur général de l'administration et de la fonction publique ;
- le directeur de la Sécurité sociale ;
- le directeur du budget.

4) Le président de l'Union nationale des associations familiales (UNAF).

5) Le vice-président du Comité national des retraités et des personnes âgées (CNRPA).

6) Quatre personnalités choisies en raison de leur compétence et de leur expérience.

Le président et les membres du Conseil d'orientation des retraites sont nommés par le Premier ministre. Le Premier ministre désigne, parmi les membres mentionnés au 6) du présent article, celui qui assurera la suppléance du président du conseil en cas d'empêchement de ce dernier.

Les membres mentionnés aux 1) et 6) du présent article sont nommés pour une durée de 4 ans. Toute personne ayant perdu la qualité en raison de laquelle elle a été nommée cesse d'appartenir au conseil.

Art. 4. – Le conseil se réunit sur convocation de son président.

Art. 5. – Sauf dispositions législatives contraires, les administrations de l'État et les établissements publics de l'État sont tenus de communiquer au Conseil d'orientation des retraites les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui apparaissent nécessaires au conseil pour l'exercice de ses missions. Le conseil leur fait connaître ses besoins afin qu'ils soient pris en compte dans les programmes de travaux statistiques et d'études de ces administrations et établissements.

Art. 6. – Le Conseil d'orientation des retraites est assisté par un secrétaire général nommé par le Premier ministre. Le secrétaire général assure, sous l'autorité du président, l'organisation des travaux du conseil ainsi que l'établissement de ses rapports.

Art. 7. – Les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil d'orientation des retraites sont inscrits au budget des services du Premier ministre.

Art. 8. – Le présent décret sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Fait à Paris, le 10 mai 2000.

Lionel Jospin

Annexe 3

Composition du Conseil d'orientation des retraites

Présidente du Conseil : M^{me} Moreau Yannick

1) Au titre des membres représentant les assurés sociaux et les employeurs :

- M. Le Duigou Jean-Christophe et M. Ferrier Vlady, représentant la Confédération générale du travail (CGT).
- M. Toulisse Jean-Marie et M. Périer Michel, représentant la Confédération française démocratique du travail (CFDT).
- M. Devy Bernard et M. Gaillard Roland, représentant la Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO).
- M. Deroussen Jean-Louis, représentant la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC).
- M^{me} Morgenstern Solange, représentant la Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC).
- M. Peyronnet Jean, représentant la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME).
- M. Buguet Robert, représentant l'Union professionnelle artisanale (UPA).
- M. Boisson Jean-Pierre, représentant la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA).
- M. Salustro Édouard, représentant l'Union nationale des professions libérales (UNAPL).
- M. Labroille François, représentant la Fédération syndicale unitaire (FSU).
- M. Barbarant Jean-Claude, représentant l'Union des fédérations de fonctionnaires – UNSA.

2) Au titre des personnalités choisies en raison de leur compétence et de leur expérience :

- M. de Foucauld Jean-Baptiste.
- M. Blanchet Didier.
- M^{me} Legros Florence.
- M. Volkoff Serge.

3) Au titre des représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat :

- M. Gremetz Maxime.
- M. Jacquat Denis.
- M. Recours Alfred.
- M. Bourdin Joël.
- M. Domeizel Claude.
- M. Leclerc Dominique.

4) Au titre des représentants de l'État :

- M^{me} Mahieux Sophie.
- M. Richard Jacky.
- M. Charpin Jean-Michel.
- M. Bras Pierre-Louis.

5) M. Brin Hubert, représentant l'Union nationale des associations familiales (UNAF).

6) M. Bonnet Maurice, représentant le Comité national des retraités et des personnes âgées (CNRPA).

M^{me} Brocas Anne-Marie est secrétaire générale du Conseil.

Ont été membres du Conseil :

- M. Blanchard-Dignac Christophe, au titre de directeur du budget.
- M. Davanne Olivier, en tant qu'expert.
- M. Delmas Jean, en tant que président de l'Union professionnelle artisanale.
- M. Santel Gilbert, au titre de directeur général de l'administration et de la fonction publique.
- M. Vasselle Alain, sénateur.

Annexe 4

Rapport d'activité du Conseil d'orientation des retraites juillet 2000-novembre 2001

Annoncée par le Premier ministre dans son discours du 21 mars 2000, la création du Conseil d'orientation des retraites résulte d'un décret du 10 mai 2000, qui en a fixé la composition et les missions. Selon des méthodes, un programme et un calendrier de travail arrêtés par les membres du Conseil, des travaux soutenus ont été menés sur plusieurs thèmes pendant la période considérée. Le présent rapport est le fruit de ces premiers travaux, qui se poursuivront en 2002 autour d'un programme de travail que le Conseil a élaboré.

Recommandée par les rapports récents sur la question des retraites ¹, l'institution du Conseil d'orientation des retraites répond ainsi au souci de mettre en place, comme l'ont fait plusieurs autres pays, les conditions d'un pilotage permanent de notre système d'assurance vieillesse pour que les décisions puissent être préparées dans la concertation, avec la continuité et la vision d'ensemble nécessaires.

Sa composition

Le Conseil d'orientation des retraites est composé de trente-deux membres. Il réunit à une périodicité rapprochée (une fois par mois, en règle générale) l'ensemble des parties concernées par la question des retraites : partenaires sociaux des secteurs privé et public, parlementaires, représentants de l'État (directeurs du budget, de la Sécurité sociale, de la fonction publique et de la réforme de l'État, commissaire au plan), experts, représentants des associations familiales et du Comité national des retraités et des personnes âgées. Le nom des membres du Conseil figure dans l'annexe 3.

Ses missions

Le décret de création assigne au Conseil trois missions :

- décrire la situation financière actuelle et les perspectives d'évolution des régimes de retraites, compte tenu des évolutions économiques, sociales et démographiques ;
- apprécier les conditions requises pour assurer, à terme, la viabilité financière de ces régimes ;

1. Rapport de la commission de concertation des retraites, présidée par J.-M. Charpin, 1998, La documentation française.

– veiller à la cohésion du système de retraite par répartition, en assurant la solidarité entre les régimes et le respect de l'équité, tant entre les retraités qu'entre les différentes générations.

Il précise aussi que le Conseil fera des recommandations ou propositions de réforme de nature à répondre aux objectifs de solidité financière et d'équité, et qu'il remettra au Premier ministre au moins tous les 2 ans un rapport d'ensemble, communiqué au Parlement et rendu public.

Le décret prévoit, enfin, que le Conseil dispose d'un secrétariat général composé d'une équipe légère d'experts, auquel les administrations et les institutions publiques sont tenues de communiquer toutes les informations nécessaires.

Ses méthodes et ses thèmes de travail

Les méthodes de fonctionnement du Conseil d'orientation des retraites sont déterminées par ses membres.

• *Un rythme soutenu de réunion*

La volonté des membres du Conseil de faire vivre l'instance s'est manifestée de manière très concrète dans le choix retenu dès l'origine d'un rythme mensuel de réunions. Ce rythme mensuel a été tenu de juillet 2000 à juillet 2001 ; il est devenu bimensuel de septembre à novembre 2001, pour accélérer la préparation du premier rapport. Au total, dix-sept réunions plénières se sont déroulées entre juillet 2000 et novembre 2001. En outre, un séminaire d'une journée a été organisé le 26 février 2001 sur les comparaisons internationales des régimes de retraite et des réformes engagées à l'étranger. Les membres du Conseil siègent personnellement et ne peuvent pas se faire représenter.

• *Une transparence de l'information*

Chaque réunion plénière s'est tenue sur un ordre du jour précis, avec, pour support, un dossier de travail adressé avant la séance à chacun des membres, et communiqué, après la séance, à tout organisme qui en a fait la demande, avec le statut de documents de travail². Également communiqué aux administrations associées aux groupes de travail, chaque dossier de réunion plénière est ainsi diffusé à plus de cent personnes.

En outre, un mandat a été donné par les membres à la présidente pour communiquer à l'extérieur sur le déroulement des travaux, après la tenue des réunions plénières.

Ce travail de mise à disposition systématique de l'information est important. Il a permis d'établir rapidement des relations régulières avec la presse écrite et audiovisuelle.

2. Les compte rendus des réunions, restent, en revanche, des documents internes.

- **Une préparation des travaux** en groupe de travail, permettant d'associer, en plus des membres du Conseil ou de leurs représentants, un cercle plus large d'organismes ou institutions disposant de données utiles. Avec un important travail en réseau, la mobilisation des administrations et autres organismes (caisses de retraite, Caisse des dépôts et consignations...) a été essentielle. Elle a largement contribué à alimenter la réflexion du Conseil.

- **Le Conseil a identifié très rapidement trois thématiques principales** autour desquelles ses travaux devaient s'organiser. Sur chacune de ces thématiques, un groupe de travail permanent s'est réuni une fois par mois environ (soit trois réunions mensuelles pour l'ensemble des groupes), de juillet 2000 à septembre 2001.

- La création du groupe « Âge et Travail » a procédé de la conviction partagée par l'ensemble des membres du Conseil que la question de l'emploi des salariés âgés et de la valorisation de leur expérience est essentielle pour l'avenir du système de retraite.

- « Le groupe diversité et inégalités de situation vis-à-vis de la retraite » a permis d'approfondir la comparaison entre les différents régimes de retraite.

- Enfin, la nécessité de conduire des réflexions générales (démographie, cycle de vie...) et de réaliser des projections financières a suscité la mise en place d'un groupe de travail spécifique consacré à la « Prospective générale et aux Perspectives financières » des régimes de retraite.

Au total, une trentaine de réunions de groupe de travail ont eu lieu sur la période considérée.

Le Conseil s'est intéressé dans ses travaux aussi bien au secteur privé qu'au secteur public. M. Serge Vallemont, ancien directeur du personnel au ministère de l'Équipement, a été sollicité pour participer à l'ensemble des groupes de travail et alimenter la réflexion du Conseil sur les questions particulières à la fonction publique.

- **Des formes d'expression du Conseil diversifiées**

L'élaboration d'un premier rapport, avant la fin de l'année 2001, est apparue rapidement aux membres du Conseil d'orientation des retraites comme un moment important de l'expression publique du Conseil.

Toutefois, bien avant ce rapport, le Conseil a estimé utile de s'exprimer également par d'autres voies. C'est ainsi qu'il a organisé le 5 avril 2001 une première manifestation à la Maison de la chimie à Paris, sous la forme d'un colloque intitulé « Âge et Travail : pouvoir travailler jusqu'à la retraite, valoriser l'expérience des seniors ». Le succès de cette manifestation ³, notamment parmi les dirigeants d'entreprise et les partenaires sociaux, témoigne de l'ampleur de la préoccupation sur la question de l'emploi des salariés

3. Cinq cents personnes environ ont participé à ce colloque.

âgés. Les actes de ce colloque ont été publiés en septembre 2001 par La Documentation française.

En outre, le Conseil a souhaité la diffusion de documents à caractère pédagogique, à destination du public. Les modalités de cette publication ont été organisées au mois d'octobre 2001, pour une diffusion de fiches pédagogiques à partir de décembre 2001.

Enfin, un site internet, propre au Conseil d'orientation des retraites, est en cours de réalisation.

• *Outils de projection et d'analyse*

Pour réaliser des projections à l'horizon 2040, le Conseil d'orientation des retraites a recommandé un scénario économique de référence et des variantes à la Direction de la prévision du ministère de l'Économie et des Finances et à l'Observatoire français des conjonctures économiques.

Par ailleurs, sur la base de ces projections, un jeu d'hypothèses a été construit à partir duquel des projections ont été réalisées par les différents régimes.

Enfin, une maquette de projection globale a été construite pour le Conseil d'orientation des retraites par la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Cette maquette plus légère qu'un jeu de projection par régime, permet de vérifier la cohérence des différents exercices conduits, de situer la projection de l'équilibre du système de retraite dans l'ensemble des finances publiques et de l'économie, et enfin de réaliser des variantes.

Le Conseil d'orientation des retraites a, par ailleurs, sollicité les régimes et la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité pour construire à partir de cas types des projections de taux de remplacement des revenus d'activité par les pensions dans les différents régimes. Disposant ainsi déjà d'un ensemble d'outils conséquent, le Conseil va les utiliser pour produire un ensemble de données qui ne sont pas encore disponibles. Il attachera une attention particulière au perfectionnement de ces outils.

• *La commande de travaux et d'études extérieurs*

Au cours de la période considérée, plusieurs personnalités ont été sollicitées pour mener des études approfondies qui ont été remises aux membres du Conseil.

- Serge Vallemont a, dans le cadre des travaux qu'il mène sur la fonction publique et avec l'appui d'un groupe de fonctionnaires venant de plusieurs ministères, réalisé un rapport d'étape sur les retraites des fonctionnaires (juin 2001).

- Anne-Marie Guillemard, professeur des universités et Gérard Cornet, expert en gérontechnologie, ont étudié les actions menées aux Pays-Bas et en Finlande pour relever les taux d'activités des salariés âgés (juillet 2001).
- Y Ullmo et LP Pelé, administrateurs INSEE, ont analysé les mécanismes de compensation entre régimes de retraite et leur articulation avec le fonds de réserve (septembre 2001) ;

Le calendrier de travail et les thèmes abordés

Après avoir déterminé le 3 juillet 2000 ses méthodes de travail, le Conseil s'est réuni en séance plénière chaque mois et à une périodicité plus rapprochée pendant la préparation du rapport (au total seize séances, entre septembre 2000 et novembre 2001). Les séances ont été préparées par une trentaine de réunions des groupes travail.

- La séance plénière du Conseil du 5 septembre 2000 a été consacrée à un examen critique des travaux existants sur l'avenir des régimes de retraite (rapports de M Charpin et de M Teulade).
- Celle du 27 septembre 2000 s'est penchée sur le Fonds de réserve des retraites, cette question ayant été abordée ensuite à plusieurs reprises, notamment lors de la réunion plénière du 4 septembre 2001.
- Le 7 novembre 2000, le Conseil s'est réuni pour une première approche du thème de la diversité et des inégalités de situation vis-à-vis de la retraite (présentation des données générales sur les inégalités de situations, en termes de revenus, d'espérance de vie, de retraites, et présentation des indicateurs permettant une comparaison des situations).
- Le thème « Âge et travail », abordé lors de la séance plénière du 6 décembre 2000 et de six réunions du groupe de travail « Âge et travail » a constitué le thème du colloque du 5 avril 2001 organisé à l'initiative du Conseil d'orientation des retraites.
- Les questions relatives au mode de financement des régimes et au contrat entre les générations ont été examinées en séance plénière du 6 février 2001.
- Comme il l'a été indiqué plus haut, le Conseil s'est réuni en formation plénière sur une journée entière (le 26 février 2001) pour un séminaire sur les comparaisons internationales des régimes de retraite et des réformes engagées.
- La séance du 21 mars 2001 a eu pour thème la comparaison entre les régimes et les mécanismes de compensation et de transferts financiers. La question spécifique de la compensation a fait l'objet d'un examen approfondi lors de la séance plénière du 3 octobre 2001. La comparaison entre les régimes a donné lieu à plusieurs réunions du groupe de travail « Diversité et inégalités de situations entre les régimes ».

- Les projections financières des régimes ont fait l'objet de plusieurs séances plénières : celle du 10 janvier 2001 a été essentiellement consacrée à la présentation des outils de projection et des indicateurs à suivre ; celle du 2 mai 2001 a examiné le cadrage économique des projections relatives à l'équilibre des régimes de retraite ⁴ ; celles du 5 juin et du 4 juillet 2001 ont été consacrées à l'examen des projections financières des régimes, celle du 19 septembre s'étant penchée sur les scénarios de variantes sur la valeur ajoutée. Ces différentes réunions plénières ont été préparées par huit réunions du groupe de travail « Prospective générale et perspectives financières » entre décembre 2000 et septembre 2001.

- Les politiques et mesures de rééquilibrage des régimes de retraite ont été abordées lors de la séance plénière du 4 juillet 2001, les questions particulières des taux de remplacement et du mode d'indexation des pensions ayant été examinées en séance plénière du 4 septembre.

- Enfin, le projet de premier rapport du Conseil d'orientation des retraites a été examiné successivement par les séances plénières des 4 et 19 septembre, 3 et 16 octobre et des 6 et des 21 novembre 2001, le rythme de réunion ayant été accéléré pendant la préparation du rapport. Dans cette période, les groupes de travail en formation conjointe se sont réunis tous les quinze jours afin de procéder à un examen des projets rédigés pour le Conseil.

Ce rapport a été délibérément construit comme un premier rapport. Il a fallu faire des choix dans les thèmes qui pouvaient être traités de manière approfondie. Les prochains programmes de travail du Conseil tiendront compte de la nécessité d'approfondir certains thèmes et de traiter de nouvelles questions.

Le Conseil d'orientation des retraites tiendra sa prochaine séance en janvier 2001.

4. Ce cadrage économique a été réalisé, à la demande du Conseil, par deux organismes économiques : la Direction de la prévision, du ministère de l'Économie et des Finances et l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

Annexe 5

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites et rédaction du rapport

La rédaction du présent rapport a été effectuée, par le secrétariat général du Conseil, sous la direction de M^{me} Y. Moreau, présidente du Conseil et de M^{me} A.-M. Brocas, secrétaire générale : M. F. Lagarde qui a supervisé les travaux de projection avec le concours de M. F. von Lennep, M^{me} G. Decisier qui a assuré le suivi et la synthèse de l'ensemble des débats du Conseil, M^{me} O. Ribuo-Soupison et M. G. Garnier.

Ils ont bénéficié de la collaboration de M^{me} M. Berthod-Wurmser, de M. P. Lénel, de M^{me} Le Bihan Graf.

M^{elle} C. Geolier et M. C. Désérable ont assuré la réalisation du rapport.

Annexe 6

Liste des personnes auditionnées ⁵

- Lucy ApRoberts, Association internationale de sécurité sociale.
- Gérard Aschieri, secrétaire général de la FSU.
- Daniel Atlan, directeur des ressources humaines du groupe Usinor.
- Dominique Balmay, conseiller d'État.
- Didier Banquy, Direction du budget (ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie).
- Catherine Barbaroux, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle (ministère de l'Emploi et de la Solidarité).
- Didier Blanchet, Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). ⁶
- Marc Boisnel, Direction des relations du travail (ministère de l'Emploi et de la Solidarité).
- Carole Bonnet, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère de l'Emploi et de la Solidarité).
- Giuliano Bonoli, université de Fribourg.
- Olivier Bontout, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère de l'Emploi et de la Solidarité).
- Raoul Briet, conseiller maître à la Cour des comptes.
- Bernard Cassou, professeur des universités, médecin des hôpitaux.
- Christine Chambaz, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère de l'Emploi et de la Solidarité).
- Nicole Coëffic, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère de l'Emploi et de la Solidarité).
- Christel Colin, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère de l'Emploi et de la Solidarité).
- Gérard Cornilleau, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère de l'Emploi et de la Solidarité).
- Sandrine Duchêne, Direction de la prévision (ministère de l'Économie et des Finances).
- Mireille Elbaum, directrice de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère de l'Emploi et de la Solidarité).

5. La présente liste mentionne les organismes ou organisations auxquels appartenaient les intervenants au moment de leur audition par le Conseil, en sachant que certains d'entre eux ont changé d'affection depuis.

6. Didier Blanchet est, depuis, également membre du Conseil.

- Annie Fouquet, directrice de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES).
- Xavier Gaullier, sociologue au Centre national de la recherche scientifique.
- Dominique Giorgi, Direction de la Sécurité sociale.
- Anne-Marie Guillemard, sociologue et professeur des universités.
- Annie Jolivet, chercheur à l'Institut de recherches économiques et sociales.
- Gérard Lyon-Caen, professeur des universités.
- Bruno Mettling, président du directoire de la Caisse nationale des caisses d'épargne et de prévoyance.
- Serge Milano, conseiller social à l'ambassade de France en Allemagne.
- Isabelle Moures, délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (ministère de l'Emploi et de la Solidarité).
- Emmanuelle Nauze-Fichet, Institut national de la statistique et des études économiques.
- Lucile Olier, Conseil d'analyse économique.
- Bruno Palier, CNRS, Centre d'études de la vie politique française.
- Louis-Paul Pelé, administrateur de l'Institut national de la statistique et des études économiques.
- Nicole Péry, secrétaire d'état aux droits des femmes et à la formation professionnelle.
- Alain Quinet, Direction de la prévision (ministère de l'Économie et des Finances).
- Pierre Ralle, Direction de la recherche, des études et de l'évaluation et des statistiques (ministère de l'Emploi et de la Solidarité).
- Jean-Emmanuel Ray, professeur des universités.
- Emmanuel Reynaud, Bureau international du travail.
- Robert Rochefort, directeur du Centre de recherches pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC).
- Nicole Roth, Institut national de la statistique et des études économiques.
- Anne-Hélène Rousseau, Direction de la Sécurité sociale (ministère de l'Emploi et de la Solidarité).
- Michel Sapin, ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État.
- Jean-Marie Saunier, Direction de la Sécurité sociale (ministère de l'Emploi et de la Solidarité).
- Béatrice Sedillot, Institut national de la statistique et des études économiques.
- Karima Silvent-Madi, délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (ministère de l'Emploi et de la Solidarité).

- Joël Simon, membre de la CGT, ancien salarié d'Usinor.
- Dominique Taddei, professeur des universités.
- Patricia Terral, Direction de la Sécurité sociale (ministère de l'Emploi et de la Solidarité).
- Dominique Thierry, délégué général de Développement & Emploi.
- Xavier Timbeau, Observatoire Français des conjonctures économiques (OFCE).
- Georges Tissié, directeur des affaires sociales de la CGPME.
- Yves Ullmo, conseiller maître honoraire à la Cour des comptes.
- Serge Vallemont, directeur honoraire du personnel du ministère de l'Équipement.
- Laurent Vernière, Caisse des dépôts et consignations.
- Michel de Virville, secrétaire général et directeur des ressources humaines de Renault.
- Catherine Zaidman, Direction de la Sécurité sociale.

Annexe 7

Compléments sur l'évolution des ratios démographiques

La notion de ratio de dépendance démographique peut renvoyer à plusieurs définitions. Dans le corps du rapport, les ratios utilisés ont tous trait au rapport entre actifs et retraités.

Dans une approche strictement démographique, on a rapporté les effectifs de 60 ans ou plus à ceux de 20 ans à 60 ans ; les âges moyens d'entrée en activité et de cessation d'activité ont été aussi utilisés. Cette représentation met en évidence l'incidence de la démographie sur l'équilibre du système de retraite. L'influence de l'évolution de ces âges d'entrée et de cessation d'activité a été aussi mise en évidence.

Pour les projections financières, le nombre de retraités de droit direct est rapporté au nombre d'actifs. Cela nécessite de tenir compte de la proportion de personnes âgées qui n'ont pas de pensions de retraites (conjointes le plus souvent), proportion qui évolue dans le temps. Il y a lieu aussi de tenir compte du taux d'activité pour les personnes d'âge actif ; ce taux d'activité a été influencé non seulement par les taux d'activité en début et fin de carrière, mais aussi par l'augmentation forte de l'activité féminine.

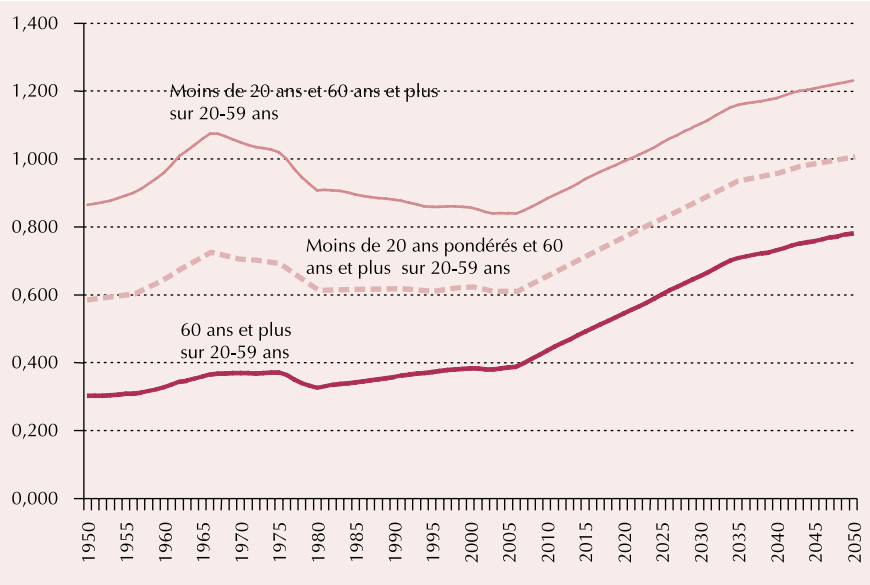
Pour dépasser le cadre du système de retraite et viser une problématique plus large de partage du revenu national, d'autres ratios de dépendances démographiques peuvent être définis afin de tenir compte de l'importance des enfants. Dans ce cas le nombre total des enfants et des personnes âgées est rapporté aux nombres d'actifs ou de personnes d'âge actif. Pour tenir compte du fait que les enfants pèsent environ la moitié des adultes dans la consommation, l'effectif des enfants peut être pondéré par 0,5.

Ratios de dépendance

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2000-2040
60 ans et plus sur 20-60 ans	0,383	0,386	0,435	0,544	0,655	0,730	+ 0,35
– de 20, 60 et + sur 20-60 ans	0,858	0,840	0,883	0,993	1,103	1,178	+ 0,32
– de 20 pondérés, 60 et + sur 20-60 ans	0,621	0,613	0,659	0,768	0,879	0,954	+ 0,33

Le graphique ci-joint représente l'évolution de ces ratios de 1950 à 2050. Si des évolutions très différenciées ont eu lieu sur le passé, les profils sont proches en projection. Les variations de 2000 à 2040 sont très proches en valeur absolue mais concernent des ratios qui ont des niveaux différents.

Taux de dépendance



Source : INSEE, calcul COR.

Annexe 8

Les projections financières du système de retraite

La démarche générale pour réaliser des projections financières à l'horizon 2040

La démarche générale retenue par le Conseil d'orientation des retraites a consisté à commander un scénario macroéconomique fournissant les principaux paramètres économiques et démographiques de la France sur la période 2000-2040 et servant de base aux projections, puis à utiliser deux instruments de projection des dépenses de retraite :

- des projections par les régimes ;
- des projections utilisant une maquette du système de retraite.

Les scénarios macroéconomiques ont été réalisés par la Direction de la prévision du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et par l'Observatoire français des conjonctures économiques. Les principales hypothèses et les principaux résultats sont retracés dans le corps du rapport.

Les résultats détaillés des projections réalisées par les principaux régimes de retraite sont présentés dans cette annexe et accompagnés de précisions méthodologiques.

La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité a réalisé une maquette conduisant à une projection globale, sans détail par régime, mais permettant d'examiner de nombreuses variantes utilisées dans le présent rapport. Cette annexe présente également les méthodes utilisées dans la maquette et ses principales caractéristiques.

Le champ des dépenses de vieillesse modélisées dans la maquette de la DREES est plus large que le champ des dépenses de pensions de retraite projetées par les régimes.

Les régimes de retraite ont projeté la masse des pensions de droit direct et de réversion qu'ils servent et dont la somme correspond à 11,6 % du PIB en 2000.

La grandeur projetée avec la maquette de la DREES, correspond au total de la fonction vieillesse-survie des comptes de la protection sociale qui représentent environ 12,6 % du PIB en 2000 soit un point de plus que la masse des pensions des régimes de retraite. En plus des pensions des régimes obligatoires de retraites, l'agrégat fonction vieillesse-survie comprend les prestations servies par la mutualité, les assurances supplémentaires et les instituts de prévoyance qui représentent un peu plus de 0,2 % du PIB.

L'agrégat vieillesse-survie comprend aussi d'autres catégories de dépenses : les dépenses de minimum vieillesse et d'action sociale au sens large (quel que soit le financeur ce qui inclut l'allocation compensatrice pour tierce personne et la prestation spécifique dépendance) pour environ 0,5 % du PIB, des prestations de veuvage et d'ayant droits d'accidents du travail, ainsi que l'assurance décès pour environ 0,3 % du PIB.

La projection réalisée avec la maquette de la DREES conduit à un profil voisin de la somme des projections réalisées par les régimes. Il en découle que l'augmentation du poids des retraites à horizon 2040 est d'un ordre de grandeur comparable. Les écarts existant ne remettent pas en cause l'utilisation de la maquette pour mesurer l'incidence des variantes.

Les projections financières des régimes

• *Portée des projections des régimes*

Les projections demandées

À partir des données fournies par le scénario de référence, les projections d'évolution annuelle de la population active occupée, du taux de chômage et de la masse salariale (supposée croître comme la productivité du travail) sur la période 2000-2040 ont été remises aux principaux régimes de retraite. Les régimes ont alors procédé aux projections de recettes, de dépenses, de solde technique et de pension moyenne. L'hypothèse de maintien de la réglementation actuelle avec une indexation des pensions sur les prix ⁷ a été complétée par deux variantes d'indexation, sur les prix + 0,8 % et sur les prix + 1,2 %.

Les projections réalisées par les services des régimes de retraite ⁸ rendent possibles deux types d'analyse : une analyse globale à partir des résultats agrégés de tous les régimes, permettant d'apprécier l'évolution du poids des retraites dans le PIB et le profil du besoin de financement global du système de retraite selon le mode d'indexation retenu ; une analyse différenciée par régime, permettant de décrire, pour chaque régime, l'évolution du solde technique au cours des prochaines années.

Ce solde technique est l'écart entre les cotisations et les prestations ; il est différent du résultat comptable qui comprend les transferts de compensation, les impôts et taxes affectés, les subventions de l'État, les transferts divers, les frais de gestion et d'action sociale, les produits ou frais financiers, etc. En analysant le profil temporel du solde technique de chaque régime, il est cependant possible de connaître le sens des évolutions, vers l'amélioration ou la dégradation de l'équilibre du régime. Des projections d'autres flux financiers majeurs (compensation, subventions, impôts affectés...) et

7. Ou sur le L. 16 plus les prix pour les fonctionnaires, voir la partie indexation.

8. Les projections ont été réalisées en fonction des hypothèses du Conseil d'orientation des retraites et n'engagent pas les conseils d'administration des régimes.

des fonds particuliers (FSV ⁹, AGFF ¹⁰) permettent ensuite d'estimer un solde élargi proche du solde général des régimes et du système de retraite.

Les régimes examinés

Le nouvel exercice de projection a concerné les principaux régimes de retraite représentant 97,5 % des cotisations et 94,2 % des pensions versées.

Pour les régimes qui, par manque de temps, n'ont pas été associés à cet exercice, les projections précédentes réalisées pour la Commission de concertation sur les retraites en 1998-1999 ont été reprises et actualisées. Cette actualisation a tenu compte notamment de l'évolution des prix 1998-2000, du constat de la situation de ces régimes en 2000 et de la différence d'hypothèse de progression des salaires retenue dans les deux exercices de projection (+ 1,6 % par an au lieu de + 1,7 %).

*Dans la liste ci-jointe, les régimes qui ont donné lieu à actualisation des projections précédentes sont mis en italiques et signalés par un astérisque *. Dans les tableaux, les résultats actualisés de l'ensemble de ces régimes sont présentés sur une seule ligne intitulée « Autres Régimes »*

- Régimes de base des salariés :
CNAV : Caisse nationale d'assurance vieillesse (régime général).
Salariés agricoles : régime géré par la Mutualité sociale agricole (MSA).
- Régimes complémentaires des salariés :
ARRCO : Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés.
AGIRC : Association générale des institutions de retraite des cadres.
IRCANTEC : Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques.
- Fonctionnaires, régimes spéciaux et assimilés :
FPE : Fonction publique d'État, fonctionnaires civils et militaires, gérés par le service des pensions.
CNRACL : Caisse de retraite des agents des collectivités locales, fonction publique territoriale et hospitalière.
SNCF : Société nationale des chemins de fer français,
EDF-GDF : Électricité et gaz de France
RATP : Régie autonome des transports parisiens.
*Ouvriers de l'État : Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) *.*
*Mines : Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM) *.*
*Marins : Établissement national des invalides de la marine (ENIM) *.*
*CRPCEN : Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires *.*
*Banque de France *.*

9. FSV : Fonds de solidarité vieillesse.

10. AGFF : Association pour la gestion du Fonds de financement de l'AGIRC et de l'ARRCO.

*Cultes : Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes (CAVIMAC) *.*

– Indépendants :

CANCAVA (artisans) : Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse artisanale.

CNAVPL (professions libérales) : Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales.

Exploitants Agricoles, budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), gestion par la Mutualité sociale agricole (MSA).

ORGANIC (*commerçants et entrepreneurs*), *Organisation nationale de l'industrie et du commerce**.

Pour les indépendants seuls les régimes de base ont donné lieu à de nouvelles projections, les régimes complémentaires obligatoires des indépendants* (artisans et professions libérales) ont donné lieu à actualisation des projections de la Commission de concertation sur les retraites.

Divers régimes n'ont été examinés que pour les seuls transferts de compensation : Caisse nationale des barreaux français (CNBF), Chemins de fer d'intérêt local (CAMR), Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA).

Aucune projection n'a été réalisée pour certains régimes spéciaux de faible importance tels que les régimes de l'opéra de Paris et de la Comédie française, celui de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, ceux des assemblées parlementaires...

La cohérence entre le nombre de pensions versées, le taux de pluri-pensionnés et le nombre de retraités se pose lorsque l'on agrège les résultats par régimes. Au sein même de certains régimes « de passage », la prévision du nombre de pensionnés peut être plus difficile que la prévision du nombre de périodes cotisées ¹¹.

11. L'ORGANIC est le type même d'un régime « de passage » (comme le régime des salariés agricoles, la CANCAVA, la CNRACL notamment). Leurs affiliés peuvent changer de statut au cours de leur carrière, notamment en adoptant un statut de salarié. En projection, la modélisation des entrées et sorties du régime est particulièrement difficile car les comportements ont considérablement varié dans le passé récent, du fait notamment de l'évolution des règles juridiques et fiscales s'appliquant aux professions couvertes par l'ORGANIC. Cette modélisation a nécessité un travail important de la part des services de l'ORGANIC qui a débouché sur une projection du nombre des périodes donnant lieu à pension, de leur durée et du niveau de revenu associé ; cela permet alors d'évaluer une masse de pensions à verser. Les nouvelles projections, transmises récemment par les services de l'ORGANIC, conduisent à des résultats proches des précédentes projections actualisées pour les données financières (écarts de moins de deux milliards de francs en recettes et dépenses à horizon 2040, moins d'un milliard de francs sur le solde, ce qui est bien inférieur aux marges d'incertitude globales). Il est cependant difficile de distinguer, en projection, un passage unique dans le régime d'un retour pour un même individu ; de ce fait, la projection du nombre de retraités est beaucoup plus difficile à expertiser. Compte tenu de la proximité des résultats financiers, il n'a pas paru nécessaire de réviser les projections globales présentées aux membres du Conseil précédemment (séance du 4 juillet 2001).

Les grandeurs projetées

Les régimes ont projeté les pensions qu'ils servent et les cotisations qu'ils reçoivent. Les prestations comprennent les majorations pour enfants élevés (majoration de 10 % de la pension pour avoir élevé trois enfants notamment).

Pour certains régimes le FSV ¹² rembourse les dépenses correspondantes, aussi les recettes provenant de transferts du FSV à ce titre sont ajoutées aux cotisations. D'autres transferts du FSV correspondent à la prise en compte des périodes de chômage, ces transferts sont aussi ajoutés aux cotisations. Par contre les transferts pour des avantages non contributifs, et notamment le minimum vieillesse ne sont pas pris en compte dans les recettes projetées par les régimes.

Dans les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO, les pensions liquidées avant 65 ans ne subissent pas les abattements d'anticipation si l'intéressé a droit au taux plein au régime général. La partie de la pension correspondant à cet abattement non appliqué est financée par une structure spéciale, l'AGFF ¹³. Les pensions projetées sont les pensions servies, sans abattement ; les recettes de cotisations de l'AGIRC et de l'ARRCO sont majorées de ce financement ; afin de ne pas alourdir les intitulés, l'expression « cotisations y compris transferts du FSV » comprend ce financement.

Pour l'AGIRC et l'ARRCO, les frais de gestion ne sont pas déduits des cotisations (contrairement à la présentation ordinaire de ces régimes qui calculent un total des cotisations nettes de prélèvements pour les frais de gestion). De ce fait, le solde technique calculé dans cet exercice ne coïncide pas avec le « solde technique » habituellement calculé par ces régimes puisque les frais de gestion ne sont pas déduits ; ils le sont uniquement lorsque l'on passe au solde élargi.

Réglementation constante et indexation (L. 16)

a) L'hypothèse de base d'indexation des pensions et des salaires portés au compte est dite « hypothèse d'indexation sur les prix » ; elle correspond à la prolongation sur toute la durée de projection des règles actuellement en vigueur.

– Pour le régime général, l'ORGANIC, la CANCAVA (base) et les salariés agricoles, l'indexation concerne les pensions liquidées qui évoluent comme les prix, mais aussi les salaires (ou revenus) portés au compte qui, au moment de la liquidation, sont évalués en utilisant des coefficients reflétant les prix.

12. Le Fonds de solidarité vieillesse créé en 1993, assure le financement du minimum vieillesse et de différentes prestations non contributives.

13. Association pour la gestion du Fonds de financement de l'AGIRC et de l'ARRCO.

– Pour l'ARRCO et l'AGIRC, on prolonge sur toute la période de projection l'accord du 10 février 2001 ¹⁴, qui indexe sur les prix le salaire de référence (prix d'achat des points) et la valeur du point.

– Pour les fonctionnaires (État, CNRACL), la SNCF, la RATP, EDF-GDF, la revalorisation des pensions liquidées suit les prix majorés de 0,5 %. Cette majoration reflète pour les fonctionnaires une estimation de l'application de l'article L. 16 du Code des pensions civiles et militaires de retraite transposant aux retraités les réformes statutaires appliquées aux actifs. Au moment de la liquidation, les pensions étant calculées en fonction du dernier salaire, elles évoluent comme le salaire moyen.

Une remarque doit être faite sur l'évaluation des revalorisations, par application de l'article L. 16. De 1990 à 2000 inclus, une étude de la Direction du budget montre que l'impact structurel positif du L. 16 sur le pouvoir d'achat peut, en moyenne, être estimé sur cette période à + 0,4 % par an. L'incidence retenue en projection est de 0,5 point par an pour la fonction publique de l'État, représentant un écart de 0,1 point par an par rapport au constat réalisé sur la dernière décennie.

Cet écart s'explique de la manière suivante. Les projections financières des dépenses de pension à horizon 2020 et 2040 sont fondées, dans le scénario de référence, sur une hypothèse de croissance du salaire moyen par tête de 1,6 % par an, supérieure à la croissance constatée durant la dernière décennie ¹⁵. Cette hypothèse est complétée par une hypothèse d'évolution identique des salaires moyens des différents secteurs de l'économie et donc de la fonction publique. Il est alors logique d'envisager une incidence plus importante de mesures catégorielles ou équivalentes.

b) Deux autres hypothèses ont été étudiées avec une indexation respectivement à 0,8 % et 1,2 % en termes réels, taux à comparer au taux de 1,6 % pour la croissance du salaire moyen par tête du scénario macroéconomique. Elles seront examinées dans la partie « incidence de l'indexation ».

Prestation moyenne de la CNAV

Deux hypothèses alternatives d'estimation de l'évolution de la pension moyenne de la CNAV sont utilisées en raison de la difficulté de procéder à cette évaluation. Cette difficulté est due à l'intervention de plusieurs facteurs qui interagissent et dont l'incidence respective ne peut être facilement isolée. Ces facteurs sont de deux ordres différents : changements de réglementation, d'une part, changements dans les durées et les déroulements de carrière, d'autre part.

14. Cet accord ne couvre que la période allant jusqu'au 31/12/2002. Les règles effectivement applicables au delà dépendront d'un nouvel accord entre partenaires sociaux.

15. Cette hypothèse peut être discutée, ainsi on a estimé globalement sur la maquette DREES une variante à 1 % par an et à 2,5 % par an.

Le changement du mode d'indexation des salaires portés au compte est un facteur essentiel maintenant bien analysé ¹⁶. En régime permanent ¹⁷, l'évolution de la pension moyenne (mais non le niveau) est identique, que les pensions et salaires de référence soient indexés sur les salaires ou les prix, dans les régimes en annuités ; en effet, cette évolution est égale à celle des salaires du fait du renouvellement des générations. La croissance des pensions du flux des nouveaux pensionnés ne dépend que de la hausse du salaire moyen de l'économie lorsque les règles de liquidation sont constantes d'une génération à l'autre. Le profil de la carrière d'une génération est parallèle à celui de la génération précédente, l'écart correspondant à une année d'augmentation du pouvoir d'achat du salaire moyen de l'économie ; la pension en fin de carrière est alors décalée d'autant. Cependant entre deux systèmes successifs de règles d'indexation, il existe une période de transition dont la modélisation serait simple si d'autres facteurs n'intervenaient pas simultanément.

À la suite du changement de réglementation de 1993, le salaire moyen de référence est apprécié en fonction des vingt-cinq meilleures années en 2008 au lieu des dix meilleures années précédemment (la montée en charge est progressive de 1993 à 2008). Le choix des meilleures années dépend à la fois du mode d'indexation des salaires portés au compte, du profil général de la carrière et de la fréquence des aléas de carrière.

Les évolutions socioéconomiques interviennent ainsi de manière combinée avec l'évolution de la réglementation par l'évolution des profils de carrière et de la fréquence des aléas selon les générations.

Enfin, l'augmentation de l'activité féminine conduit à un allongement très sensible des carrières pour les générations devant liquider leur retraite en début de période de projection, qui a une incidence sensible sur l'évolution des pensions des femmes.

Deux modélisations de cette période de transition ont été réalisées ; elles conduisent à des évolutions légèrement différentes de la pension moyenne ; les différences n'atteignent jamais 0,3 % par an ; mais ces petits écarts sur longue période conduisent à un écart global d'environ 6,5 % à l'horizon de la projection (2040).

Ces deux hypothèses présentées illustrent l'incertitude qui existe dans ce domaine. La réduction de cette incertitude nécessite des travaux importants qui ont été engagés.

16. L'annexe IV du rapport de la Commission de concertation sur les retraites de 1998-1999 (CCR99) expose la relation entre le mode d'indexation et l'évolution de la pension moyenne.

17. Le régime permanent correspond à un maintien d'une même réglementation sur longue période et à un taux de croissance des salaires constant, sans déformation du profil des salaires par âge.

• *Prestations, cotisations et soldes techniques*

L'examen des masses financières exprimées en millions de francs 2000 et des taux de croissance doit tenir compte du fait que le PIB exprimé en francs constants est multiplié par deux environ sur la période. Afin de faciliter les comparaisons, un tableau retrace les prestations de chaque régime en pourcentage du PIB, montrant l'importance relative de chaque régime tant en niveau qu'en évolution. Les soldes ont aussi été exprimés en pourcentage du PIB ainsi qu'en pourcentage des prestations et des cotisations du régime concerné.

Un autre tableau fournit des données sur « le rapport démographique corrigé ». Ce « rapport démographique corrigé » rapporte le nombre d'actifs à la somme du nombre de droits directs et de la moitié du nombre de droits dérivés. Cependant, pour les grands régimes « généralistes » CNAV et ARRCO, le dénominateur retrace les seuls effectifs de droits directs ; les bénéficiaires de droits dérivés étant souvent aussi des bénéficiaires de droits directs. Ce tableau illustre la dégradation plus ou moins accentuée de ce ratio sur la période de projection.

Certains régimes sont structurellement déficitaires ; c'est le cas notamment des agriculteurs (salariés et exploitants) en raison d'un déséquilibre de la pyramide démographique, mais c'est aussi le cas d'autres régimes spéciaux (Mines, SNCF, marins...), en fonction de leur démographie et/ou pour d'autres raisons. Dans ces cas, le déséquilibre « (prestations – cotisations) » existe dès maintenant ; il est compensé par des transferts de compensation, des impôts affectés ou d'autres financements spécifiques sous forme de subventions ou de prise en charge du déficit (salariés agricoles). L'analyse du solde technique n'a alors de sens qu'en terme d'évolution et non de niveau.

En dehors de ces cas, même s'il existe une différence importante entre le solde technique « prestations – cotisations » et le besoin de financement après transferts et autres flux financiers, l'évolution du solde technique fournit une indication, certes grossière, sur l'importance et le calendrier des besoins de financement.

Le solde technique, qui peut être calculé plus rapidement que le solde élargi, est la donnée la plus fréquemment publiée et projetée.

Tableau 1
Évolution du nombre de pensionnés de droit direct

Taux de croissance	Taux annuels moyens					Croissance totale de 2000 à 2040
Régimes	de 2000 à 2005	de 2005 à 2010	de 2010 à 2015	de 2015 à 2020	de 2020 à 2040	
CNAV	1,9 %	2,8 %	2,4 %	1,9 %	1,1 %	+ 95,5 %
Salariés agricoles	0,8 %	1,4 %	1,5 %	1,7 %	1,7 %	+ 83,2 %
AGIRC	3,7 %	4,8 %	3,8 %	2,9 %	2,1 %	+ 221,6 %
ARRCO	0,6 %	1,9 %	3,0 %	2,2 %	1,5 %	+ 97,4 %
IRCANTEC	5,1 %	5,8 %	5,7 %	5,1 %	2,8 %	+ 404,6 %
FPE	2,9 %	3,2 %	2,3 %	1,6 %	0,7 %	+ 88,5 %
CNRACL	4,7 %	5,5 %	4,8 %	3,7 %	1,8 %	+ 254,2 %
SNCF	- 1,0 %	- 0,3 %	0,2 %	- 0,9 %	0,0 %	- 9,6 %
EDF-GDF	1,1 %	2,1 %	2,7 %	1,6 %	- 0,6 %	+ 29,4 %
RATP	0,0 %	0,3 %	2,9 %	0,9 %	0,1 %	+ 24,7 %
CANCAVA	2,4 %	3,6 %	3,2 %	2,3 %	0,9 %	+ 109,9 %
CNAVPL	3,3 %	5,7 %	6,1 %	4,8 %	1,5 %	+ 254,3 %
Exploitants agricoles	- 1,9 %	- 1,7 %	- 2,1 %	- 2,4 %	- 2,0 %	- 56,1 %
Autres régimes de base	0,7 %	1,1 %	1,1 %	0,8 %	0,1 %	+ 23,3 %

Autres régimes de base : ORGANIC, mines, ouvriers de l'État, marins, Banque de France, CRPCEN, cultes, extrapolés des précédentes projections.
Source : COR, premier rapport, 2001.

Tableau 2
Évolution de la masse de pensions

Indexation sur les prix

Taux de croissance	Taux annuels moyens					Croissance totale de 2000 à 2040
Régimes	de 2000 à 2005	de 2005 à 2010	de 2010 à 2015	de 2015 à 2020	de 2020 à 2040	
CNAV – H1 *	2,5 %	3,5 %	3,0 %	2,7 %	2,2 %	+ 175,6 %
CNAV – H2 *	2,6 %	3,8 %	3,3 %	2,9 %	2,3 %	+ 194,3 %
Salariés agricoles	0,5 %	1,3 %	1,2 %	1,4 %	0,9 %	+ 47,7 %
AGIRC	2,9 %	3,5 %	3,2 %	2,3 %	1,7 %	+ 152,7 %
ARRCO	2,2 %	3,5 %	3,4 %	3,0 %	2,2 %	+ 177,7 %
IRCANTEC	3,1 %	4,6 %	4,6 %	4,3 %	3,1 %	+ 313,1 %
FPE	3,9 %	4,3 %	3,5 %	2,9 %	2,2 %	+ 215,4 %
CNRACL	5,9 %	6,7 %	5,9 %	5,0 %	3,1 %	+ 471,7 %
SNCF	0,2 %	0,7 %	1,2 %	0,0 %	0,9 %	+ 33,8 %
EDF-GDF	2,2 %	3,2 %	3,9 %	2,8 %	0,4 %	+ 94,3 %
RATP	1,1 %	1,3 %	3,6 %	1,9 %	1,1 %	+ 81,8 %
CANCAVA	2,6 %	2,5 %	2,2 %	1,7 %	1,8 %	+ 123,3 %
CNAVPL	3,3 %	5,2 %	5,6 %	4,4 %	1,0 %	+ 204,1 %
Exploitants agricoles	- 0,3 %	- 1,7 %	- 2,0 %	- 1,9 %	- 1,3 %	- 43,3 %
Autres régimes	0,7 %	1,1 %	1,6 %	1,4 %	0,8 %	+ 49,2 %

* H1 / H2 hypothèses sur l'évolution de la pension moyenne.
Autres régimes : ORGANIC, mines, ouvriers de l'État, marins, Banque de France, CRPCEN, cultes, régimes complémentaires des indépendants, extrapolés des précédentes projections.
Source : COR, premier rapport, 2001.

Tableau 3
Évolution du nombre de cotisants

Taux de croissance	Taux annuels moyens					Croissance totale de 2000 à 2040
Régimes	de 2000 à 2005	de 2005 à 2010	de 2010 à 2015	de 2015 à 2020	de 2020 à 2040	
CNAV	1,9 %	1,4 %	− 0,1 %	− 0,2 %	− 0,3 %	+ 9,4 %
Salariés agricoles	0,1 %	− 0,3 %	− 0,5 %	− 0,5 %	− 0,5 %	− 15,1 %
AGIRC	2,8 %	2,2 %	0,4 %	0,3 %	− 0,1 %	+ 30,2 %
ARRCO	2,1 %	1,5 %	− 0,1 %	− 0,2 %	− 0,3 %	+ 10,7 %
IRCANTEC	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	+ 0,0 %
FPE	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	+ 0,1 %
CNRACL	1,5 %	0,2 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	+ 8,7 %
SNCF	0,2 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	+ 1,2 %
EDF-GDF	− 1,1 %	− 1,0 %	− 0,2 %	0,2 %	− 0,1 %	− 12,1 %
RATP	0,3 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	+ 1,7 %
CANCAVA	1,4 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	+ 7,3 %
CNAVPL	1,4 %	1,0 %	− 0,1 %	− 0,2 %	− 0,2 %	+ 5,6 %
Exploitants agricoles	− 1,8 %	− 2,6 %	− 2,3 %	− 2,2 %	− 1,1 %	− 48,4 %
Autres régimes de base	− 0,2 %	− 0,2 %	− 0,2 %	− 0,1 %	− 0,3 %	− 8,5 %

Autres régimes de base : ORGANIC, mines, ouvriers de l'État, marins, Banque de France, CRPCEN, cultes, extrapolés des précédentes projections.

Source : COR, premier rapport, 2001.

Tableau 4
Évolution de la masse de cotisations et transferts du FSV

Taux de croissance	Taux annuels moyens					Croissance totale de 2000 à 2040
Régimes	de 2000 à 2005	de 2005 à 2010	de 2010 à 2015	de 2015 à 2020	de 2020 à 2040	
CNAV	3,2 %	2,5 %	1,6 %	1,5 %	1,3 %	+ 98,4 %
Salariés agricoles	1,5 %	0,9 %	1,1 %	1,1 %	1,1 %	+ 56,3 %
AGIRC	3,8 %	3,6 %	1,3 %	1,3 %	1,5 %	+ 120,3 %
ARRCO	3,1 %	3,2 %	1,5 %	1,5 %	1,1 %	+ 98,5 %
IRCANTEC	2,7 %	1,9 %	1,7 %	1,6 %	1,6 %	+ 102,6 %
FPE	1,7 %	1,4 %	1,4 %	1,5 %	1,7 %	+ 88,6 %
CNRACL	3,2 %	1,8 %	1,6 %	1,6 %	1,6 %	+ 106,4 %
SNCF	1,5 %	1,1 %	1,2 %	1,3 %	1,5 %	+ 74,6 %
EDF-GDF	0,4 %	0,3 %	0,9 %	1,2 %	1,5 %	+ 54,1 %
RATP	1,9 %	1,6 %	1,6 %	1,6 %	1,6 %	+ 91,6 %
CANCAVA	3,0 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %	1,6 %	+ 105,6 %
CNAVPL	3,0 %	2,5 %	1,4 %	1,3 %	1,2 %	+ 91,0 %
Exploitants agricoles	− 0,8 %	− 0,7 %	− 0,7 %	− 0,6 %	− 0,3 %	− 17,8 %
Autres régimes	0,9 %	1,3 %	0,8 %	0,9 %	1,4 %	+ 59,0 %

Autres régimes : ORGANIC, mines, ouvriers de l'État, marins, Banque de France, CRPCEN, cultes, régimes complémentaires des indépendants, extrapolés des précédentes projections.

Source : COR, premier rapport, 2001.

Tableau 5
Prestations en % du PIB

Indexation sur les prix

	2000	2005	2010	2015	2020	2040
CNAV H1 *	3,90 %	3,80 %	3,99 %	4,29 %	4,56 %	5,40 %
CNAV H2 *	3,90 %	3,83 %	4,07 %	4,43 %	4,77 %	5,77 %
Salariés agricoles	0,31 %	0,27 %	0,25 %	0,25 %	0,25 %	0,23 %
AGIRC	0,96 %	0,96 %	1,01 %	1,09 %	1,14 %	1,22 %
ARRCO	1,88 %	1,80 %	1,89 %	2,08 %	2,24 %	2,62 %
IRCANTEC	0,08 %	0,08 %	0,09 %	0,11 %	0,13 %	0,17 %
FPE	2,06 %	2,15 %	2,34 %	2,59 %	2,78 %	3,27 %
CNRACL	0,51 %	0,58 %	0,71 %	0,87 %	1,04 %	1,45 %
SNCF	0,31 %	0,27 %	0,24 %	0,24 %	0,22 %	0,20 %
EDF-GDF	0,19 %	0,18 %	0,19 %	0,21 %	0,22 %	0,18 %
RATP	0,04 %	0,04 %	0,04 %	0,04 %	0,04 %	0,04 %
CANCAVA	0,14 %	0,14 %	0,14 %	0,14 %	0,14 %	0,16 %
CNAVPL	0,04 %	0,04 %	0,04 %	0,05 %	0,06 %	0,06 %
Exploitants agricoles	0,54 %	0,46 %	0,37 %	0,31 %	0,27 %	0,15 %
Autres régimes	0,67 %	0,60 %	0,56 %	0,56 %	0,56 %	0,50 %
Ensemble H1 *	11,6 %	11,4 %	11,9 %	12,8 %	13,6 %	15,7 %
Ensemble H2 *	11,6 %	11,4 %	11,9 %	13,0 %	13,9 %	16,0 %

* H1 / H2 hypothèses sur l'évolution de la pension moyenne.
Autres régimes : ORGANIC, mines, ouvriers de l'État, marins, Banque de France, CRPCEN, cultes, extrapolés des précédentes projections.
Source : COR, premier rapport, 2001.

Tableau 6
Rapport démographique corrigé

Rapport entre le nombre d'actifs et
la somme du nombre de droits directs et la moitié du nombre de droits dérivés

	2000	2005	2010	2015	2020	2040
CNAV	1,7	1,7	1,6	1,4	1,3	1,0
Salariés agricoles	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
AGIRC	2,1	2,0	1,8	1,5	1,4	0,9
ARRCO	1,7	1,8	1,8	1,5	1,4	1,0
IRCANTEC	1,6	1,3	1,0	0,8	0,6	0,3
FPE	1,6	1,4	1,2	1,1	1,0	0,9
dont civils	1,9	1,6	1,3	1,2	1,1	0,9
dont militaires	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
CNRACL	2,9	2,5	2,0	1,6	1,3	0,9
SNCF	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8
EDF-GDF	1,3	1,2	1,0	0,9	0,9	0,9
RATP	1,2	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0
CANCAVA	0,8	0,8	0,7	0,6	0,5	0,5
CNAVPL	3,1	2,8	2,3	1,7	1,3	0,9
Exploitants agricoles	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
Autres régimes de base	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6

Autres régimes de base : ORGANIC, mines, ouvriers de l'État, marins, Banque de France, CRPCEN, cultes, extrapolés des précédentes projections.
Source : COR, premier rapport, 2001.

Tableau 7

Solde technique cotisations – prestations

(hors compensation, subventions, impôts et taxes affectés, transferts divers)

Milliards d'euros 2000

Indexation sur les prix

	2000	2005	2010	2015	2020	2040
CNAV – H1 *	1,5	3,9	0,8	- 4,9	- 10,9	- 39,7
CNAV – H2 *	1,5	3,5	- 0,5	- 7,6	- 15,2	- 49,6
Salariés agricoles	- 2,2	- 2,2	- 2,4	- 2,5	- 2,7	- 3,1
AGIRC	0,3	1,1	1,4	- 0,4	- 1,6	- 3,8
ARRCO	3,9	6,0	6,5	3,3	0,0	- 13,2
IRCANTEC	0,2	0,2	0,1	- 0,2	- 0,6	- 2,0
FPE	0,0	- 3,5	- 9,5	- 15,2	- 20,2	- 36,8
CNRACL	2,7	2,0	- 0,6	- 3,9	- 7,5	- 20,5
SNCF	- 2,7	- 2,6	- 2,7	- 2,9	- 2,7	- 3,0
EDF-GDF	0,0	- 0,2	- 0,7	- 1,3	- 1,7	- 1,1
RATP	- 0,4	- 0,4	- 0,4	- 0,5	- 0,6	- 0,7
CANCAVA	- 0,7	- 0,8	- 1,0	- 1,1	- 1,2	- 1,8
CNAVPL	0,4	0,5	0,5	0,3	0,1	0,2
Exploitants agricoles	- 6,4	- 6,4	- 5,8	- 5,2	- 4,6	- 3,4
Autres régimes	- 5,6	- 5,8	- 6,1	- 6,7	- 7,4	- 8,0

* H1 / H2 hypothèses sur l'évolution de la pension moyenne.

Autres régimes : ORGANIC, mines, ouvriers de l'État, marins, Banque de France, CRPCEN, cultes, extrapolés des précédentes projections.

Source : COR, premier rapport, 2001.

Tableau 8

Solde technique en milliards de Francs 2000

Milliards de francs 2000

Indexation sur les prix

	2000	2005	2010	2015	2020	2040
CNAV – H1 *	10,0	25,8	5,5	- 32,1	- 71,7	- 260,6
CNAV – H2 *	10,0	22,9	- 3,2	- 49,7	- 99,5	- 325,5
Salariés agricoles	- 14,7	- 14,3	- 15,5	- 16,5	- 17,9	- 20,5
AGIRC	1,9	7,1	9,0	- 2,7	- 10,2	- 24,6
ARRCO	25,5	39,1	42,8	21,4	0,0	- 86,7
IRCANTEC	1,5	1,6	0,3	- 1,5	- 3,8	- 13,2
FPE	0,0	- 23,3	- 62,0	- 99,9	- 132,4	- 241,1
CNRACL	17,4	12,9	- 3,9	- 25,4	- 49,4	- 134,6
SNCF	- 17,9	- 17,3	- 17,7	- 18,7	- 17,9	- 19,7
EDF-GDF	0,0	- 1,6	- 4,7	- 8,5	- 11,3	- 6,9
RATP	- 2,6	- 2,7	- 2,8	- 3,5	- 3,9	- 4,5
CANCAVA	- 4,7	- 5,2	- 6,3	- 7,4	- 8,1	- 12,0
CNAVPL	2,9	3,3	3,1	2,0	0,9	1,6
Exploitants agricoles	- 42,3	- 41,9	- 38,2	- 34,0	- 30,4	- 22,0
Autres régimes	- 36,8	- 38,0	- 39,8	- 44,2	- 48,3	- 52,5

* H1 / H2 hypothèses sur l'évolution de la pension moyenne.

Autres régimes : ORGANIC, mines, ouvriers de l'État, marins, Banque de France, CRPCEN, cultes, extrapolés des précédentes projections.

Source : COR, premier rapport, 2001.

Tableau 9
Solde technique en % du PIB

Indexation sur les prix

	2000	2005	2010	2015	2020	2040
CNAV H1 *	0,11 %	0,24 %	0,05 %	- 0,25 %	- 0,51 %	- 1,42 %
CNAV H2 *	0,11 %	0,21 %	- 0,03 %	- 0,38 %	- 0,71 %	- 1,77 %
Salariés agricoles	- 0,16 %	- 0,13 %	- 0,13 %	- 0,13 %	- 0,13 %	- 0,11 %
AGIRC	0,02 %	0,07 %	0,07 %	- 0,02 %	- 0,07 %	- 0,13 %
ARRCO	0,28 %	0,37 %	0,35 %	0,16 %	0,00 %	- 0,47 %
IRCANTEC	0,02 %	0,01 %	0,00 %	- 0,01 %	- 0,03 %	- 0,07 %
FPE	0,00 %	- 0,22 %	- 0,51 %	- 0,77 %	- 0,94 %	- 1,31 %
CNRACL	0,19 %	0,12 %	- 0,03 %	- 0,19 %	- 0,35 %	- 0,73 %
SNCF	- 0,19 %	- 0,16 %	- 0,15 %	- 0,14 %	- 0,13 %	- 0,11 %
EDF-GDF	0,00 %	- 0,01 %	- 0,04 %	- 0,07 %	- 0,08 %	- 0,04 %
RATP	- 0,03 %	- 0,02 %	- 0,02 %	- 0,03 %	- 0,03 %	- 0,02 %
CANCAVA	- 0,05 %	- 0,05 %	- 0,05 %	- 0,06 %	- 0,06 %	- 0,07 %
CNAVPL	0,03 %	0,03 %	0,03 %	0,02 %	0,01 %	0,01 %
Exploitants agricoles	- 0,46 %	- 0,39 %	- 0,32 %	- 0,26 %	- 0,22 %	- 0,12 %
Autres régimes	- 0,40 %	- 0,36 %	- 0,33 %	- 0,34 %	- 0,34 %	- 0,29 %

* H1 / H2 hypothèses sur l'évolution de la pension moyenne.

Autres régimes : ORGANIC, mines, ouvriers de l'État, marins, Banque de France, CRPCEN, cultes, extrapolés des précédentes projections.

Source : COR, premier rapport, 2001.

Tableau 10
Solde technique en % des prestations

Indexation sur les prix

	2000	2005	2010	2015	2020	2040
CNAV – H1	3 %	6 %	1 %	- 6 %	- 11 %	- 26 %
CNAV – H2	3 %	6 %	- 1 %	- 9 %	- 15 %	- 31 %
Salariés agricoles	- 52 %	- 49 %	- 50 %	- 50 %	- 51 %	- 49 %
AGIRC	2 %	7 %	7 %	- 2 %	- 6 %	- 11 %
ARRCO	15 %	20 %	19 %	8 %	0 %	- 18 %
IRCANTEC	20 %	17 %	3 %	- 11 %	- 22 %	- 41 %
FPE	0 %	- 10 %	- 22 %	- 30 %	- 34 %	- 40 %
CNRACL	37 %	21 %	- 5 %	- 22 %	- 34 %	- 50 %
SNCF	- 64 %	- 61 %	- 60 %	- 60 %	- 57 %	- 52 %
EDF-GDF	0 %	- 8 %	- 21 %	- 31 %	- 36 %	- 21 %
RATP	- 63 %	- 61 %	- 61 %	- 64 %	- 65 %	- 61 %
CANCAVA	- 37 %	- 36 %	- 38 %	- 40 %	- 40 %	- 42 %
CNAVPL	83 %	80 %	58 %	28 %	11 %	15 %
Exploitants agricoles	- 84 %	- 85 %	- 84 %	- 83 %	- 82 %	- 77 %
Autres régimes	- 60 %	- 59 %	- 59 %	- 61 %	- 62 %	- 57 %

* H1 / H2 hypothèses sur l'évolution de la pension moyenne.

Autres régimes : ORGANIC, mines, ouvriers de l'État, marins, Banque de France, CRPCEN, cultes, extrapolés des précédentes projections.

Source : COR, premier rapport, 2001.

Tableau 11
Solde technique en % des cotisations

Indexation sur les prix

	2000	2005	2010	2015	2020	2040
CNAV – H1 *	3 %	6 %	1 %	– 6 %	– 13 %	– 36 %
CNAV – H2 *	3 %	5 %	– 1 %	– 9 %	– 18 %	– 45 %
Salariés agricoles	– 108 %	– 97 %	– 101 %	– 101 %	– 104 %	– 96 %
AGIRC	2 %	7 %	7 %	– 2 %	– 7 %	– 12 %
ARRCO	13 %	17 %	16 %	7 %	0 %	– 22 %
IRCANTEC	17 %	15 %	3 %	– 12 %	– 28 %	– 70 %
FPE	0 %	– 11 %	– 28 %	– 42 %	– 52 %	– 67 %
CNRA	27 %	17 %	– 5 %	– 29 %	– 51 %	– 102 %
SNCF	– 174 %	– 156 %	– 151 %	– 150 %	– 134 %	– 110 %
EDF-GDF	0 %	– 9 %	– 26 %	– 46 %	– 57 %	– 26 %
RATP	– 170 %	– 159 %	– 155 %	– 181 %	– 185 %	– 156 %
CANCAVA	– 59 %	– 56 %	– 62 %	– 67 %	– 68 %	– 73 %
CNAVPL	45 %	45 %	37 %	22 %	10 %	13 %
Exploitants agricoles	– 544 %	– 562 %	– 529 %	– 489 %	– 449 %	– 344 %
Autres régimes	– 149 %	– 147 %	– 144 %	– 154 %	– 161 %	– 133 %

* H1 / H2 hypothèses sur l'évolution de la pension moyenne.

Autres régimes : ORGANIC, mines, ouvriers de l'État, marins, Banque de France, CRPCEN, cultes, extrapolés des précédentes projections.

Source : COR, premier rapport, 2001.

• Incidence de l'indexation

Les projections réalisées avec une indexation sur les prix correspondent à un maintien de la réglementation actuelle sur toute la période. Afin de mesurer l'incidence de l'indexation sur les équilibres financiers et les évolutions relatives des pensions moyennes¹⁸, deux hypothèses théoriques ont été simulées ; elles correspondent à une indexation des pensions et des salaires portés au compte sur les prix majorés de 0,8 % et 1,2 %¹⁹. Ces taux sont à comparer au taux de 1,6 % par an pour la progression du salaire brut moyen dans le scénario macroéconomique de référence. Il ne s'agit pas d'une réglementation effective, et l'on n'a pas essayé de décrire une réglementation réelle correspondant à ces hypothèses : l'objet de ces variantes est de procéder à une analyse de sensibilité.

18. Par ailleurs, les résultats globaux présentés ci-après devraient être complétés par une distinction par sexe et une distinction entre l'évolution des pensions des nouveaux liquidants et celle des droits déjà liquidés. L'analyse dans ce domaine n'a pu être menée complètement sur tous les régimes dans cet exercice.

19. Salaires portés au compte : dans les régimes en annuités, le calcul de la pension se fait sur le salaire moyen d'une partie de la carrière ; la prise en compte des salaires correspondants nécessite une actualisation qui est plus favorable si elle utilise un indice de salaire plutôt qu'un indice de prix. Pour les régimes complémentaires par points le salaire de référence et la valeur du point ont été indexés sur les prix + 0,8 % et + 1,2 % ; il en est de même pour les pensions liquidées dans le secteur public.

Pensions de retraite en points de PIB
Hypothèse H1 pour la pension moyenne du régime général

	2000	2005	2010	2020	2040	Variation 2000-2040
Indexation sur les prix	11,6 %	11,3 %	11,8 %	13,6 %	15,7 %	+ 4,1 %
Indexation sur les prix + 0,8 %	11,6 %	11,6 %	12,4 %	15,0 %	18,3 %	+ 6,7 %
Écarts	=	+ 0,3 %	+ 0,6 %	+ 1,4 %	+ 2,6 %	
Indexation sur les prix + 1,2 %	11,6 %	11,7 %	12,8 %	15,8 %	20,0 %	+ 8,4 %
Écarts par rapport à une indexation sur les prix	=	+ 0,4 %	+ 1,0 %	+ 2,2 %	+ 4,3 %	

Source : COR, premier rapport, 2001.

Ces résultats globaux illustrent ainsi l'importance d'une variation des modes d'indexation. Avec une indexation sur les prix + 0,8 %, la part des dépenses dans le PIB est nettement plus élevée, et la croissance 2000-2040 est double avec une indexation sur les prix plus 1,2 % alors même que les salaires bruts évoluent par hypothèse de + 1,6 % par an.

Cependant les règles sont très différentes suivant les régimes, puisque, dans certains cas, l'indexation a une incidence sur le taux de remplacement au moment du départ en retraite (régime général et alignés, régimes complémentaires par points)²⁰ ; dans d'autres cas, l'incidence ne porte que sur l'évolution de la retraite une fois liquidée (régimes de la fonction publique et la plupart des régimes spéciaux). Les conséquences, très différentes, nécessitent donc un examen régime par régime.

Tableau 12
Prestations en % du PIB avec Indexation sur les prix

Prestations						
% du PIB	2000	2005	2010	2015	2020	2040
CNAV + complémentaires *	6,8 %	6,6 %	7,0 %	7,6 %	8,1 %	9,4 % *
Agricoles	0,8 %	0,7 %	0,6 %	0,6 %	0,5 %	0,4 %
Régimes spéciaux	3,5 %	3,6 %	3,8 %	4,2 %	4,6 %	5,3 %
Indépendants	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,5 %	0,5 %	0,5 %
Ensemble *	11,6 %	11,4 %	11,9 %	12,8 %	13,6 %	15,7 % *

* Hypothèse H1 Pour la CNAV.
Source : COR, premier rapport, 2001.

20. C'est le cas pour tous les régimes où la pension n'est pas calculée sur le dernier salaire, mais sur le salaire moyen de carrière (régimes par points) ou sur les 25 meilleures années (CNAV et régimes alignés).

Tableau 13
Prestations avec indexation sur les prix + 0,8 %, principaux régimes

Prestations						
% du PIB	2000	2005	2010	2015	2020	2040
CNAV + complémentaires	6,8 %	6,8 %	7,5 %	8,4 %	9,2 %	11,7 %
Régimes spéciaux *	3,5 %	3,6 %	3,9 %	4,3 %	4,7 %	5,6 %
Indépendants **	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,5 %	0,5 %	0,6 %
Ensemble	11,6 %	11,6 %	12,4 %	13,8 %	15,0 %	18,2 %
Ecart par rapport à l'indexation sur les prix						
CNAV + complémentaires	=	+ 0,2 %	+ 0,5 %	+ 0,8 %	+ 1,2 %	+ 2,3 %
Régimes spéciaux *	=	=	+ 0,1 %	+ 0,1 %	+ 0,1 %	+ 0,2 %
Indépendants **	=	=	=	=	=	+ 0,1 %
Ensemble	=	+ 0,2 %	+ 0,6 %	+ 0,9 %	+ 1,3 %	+ 2,6 %

* L'indexation 'prix + 0,8 % concerne la fonction publique d'État, la CNRACL et l'IRCANTEC uniquement.

** L'indexation 'prix + 0,8 % concerne la CANCAVA et la CNAVPL uniquement.

Remarque : les données correspondent à la seule hypothèse H1 pour la CNAV, cependant **les écarts** entre les différentes variantes d'indexation pour l'hypothèse H2 sont très proches de ceux de l'hypothèse H1.

Source : COR, premier rapport, 2001.

Tableau 14
Prestations avec indexation sur les prix + 1,2 %, principaux régimes

Prestations						
% du PIB	2000	2005	2010	2015	2020	2040
CNAV + complémentaires	6,8 %	6,9 %	7,7 %	8,8 %	9,8 %	13,1 %
Régimes spéciaux *	3,5 %	3,6 %	4,0 %	4,5 %	4,9 %	5,9 %
Indépendants **	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,5 %	0,5 %	0,6 %
Ensemble	11,6 %	11,7 %	12,8 %	14,4 %	15,8 %	20,0 %
Ecart par rapport à l'indexation sur les prix						
CNAV + complémentaires	=	+ 0,3 %	+ 0,7 %	+ 1,2 %	+ 1,8 %	+ 3,6 %
Régimes spéciaux *	=	+ 0,1 %	+ 0,2 %	+ 0,2 %	+ 0,3 %	+ 0,6 %
Indépendants **	=	=	=	=	=	+ 0,1 %
Ensemble	=	+ 0,4 %	+ 0,9 %	+ 1,5 %	+ 2,2 %	+ 4,3 %

* L'indexation 'prix + 1,2 % concerne la fonction publique d'État, la CNRACL et l'IRCANTEC uniquement.

** L'indexation 'prix + 1,2 % concerne la CANCAVA et la CNAVPL uniquement.

Remarque : les données correspondent à la seule hypothèse H1 pour la CNAV, cependant **les écarts** entre les différentes variantes d'indexation pour l'hypothèse H2 sont très proches de ceux de l'hypothèse H1.

Source : COR, premier rapport, 2001.

L'évolution de la pension moyenne dans les principaux régimes est examinée tant en francs constants que par rapport à l'évolution du salaire moyen brut. Cette dernière comparaison de l'évolution du niveau moyen des pensions et des salaires bruts doit être impérativement appréciée en tenant compte d'une hypothèse explicite d'évolution des taux de cotisations afin de permettre une comparaison des pensions nettes et des salaires nets. Si, dans l'hypothèse d'indexation examinée, une partie du besoin de financement était couvert par une augmentation des cotisations, cela pèserait sur la progression du salaire net et, de ce fait, augmenterait d'autant la croissance relative des pensions moyennes par rapport à celle des salaires nets.

Même avec une indexation stricte sur les prix, la pension moyenne augmente en francs constants, à la fois par l'effet noria ²¹ et pour des raisons historiques (augmentation de l'activité féminine notamment).

Avec une hypothèse d'indexation sur les prix majorés de 1,2 % par an l'évolution de la pension moyenne dans les trois principaux régimes (CNAV, ARRCO, fonction publique d'État) est légèrement plus rapide que celle du salaire brut moyen, alors même qu'il subsiste un écart de 0,4 % par an entre cette indexation et le salaire brut. Ce résultat est en grande partie dû à l'accroissement des durées validées pour les carrières féminines, mais il provient aussi de phénomènes divers tels que l'historique des taux de cotisations à l'ARRCO ou un rattrapage par rapport à une période d'indexation sur les prix ²².

Avec une indexation sur les prix majorés de 0,8 %, soit la moitié du taux de croissance du salaire brut, on obtient, pour le régime général et l'ARRCO, une évolution de la pension moyenne inférieure au salaire brut, mais s'en rapprochant de façon très significative. Le besoin de financement supplémentaire associé est très important, supérieur à la moitié du besoin de financement correspondant à une indexation sur les prix. Dans l'hypothèse où ce besoin serait couvert par une augmentation des taux de cotisation salariés, l'indexation sur les prix plus 0,8 % pourrait conduire approximativement au maintien du ratio « pension moyenne/salaire net moyen ».

21. Quel que soit le mode d'indexation, en régime permanent, la séquence des salaires servant au calcul de la pension se décale d'une génération à l'autre de façon parallèle au salaire moyen ; aussi, à la liquidation, les nouvelles pensions progressent d'une génération à l'autre comme le salaire moyen, c'est l'effet noria ; en cas de changement de mode d'indexation il y a une période transitoire où la progression est intermédiaire entre la progression du salaire moyen et l'indice de référence (voir chapitre I de la deuxième partie).

22. Il a été montré qu'une indexation sur les prix, si elle conduisait à une baisse de niveau du ratio pension sur salaire, aboutissait, en régime permanent, à une évolution parallèle des pensions et des salaires du fait de l'effet noria (voir note précédente) ; de façon symétrique, après une période d'indexation sur les prix, le retour à une indexation sur les salaires conduirait, pendant une période intermédiaire, à une majoration du ratio pension sur salaire, avant de déboucher sur une évolution parallèle de la pension moyenne et du salaire en régime permanent.

Par ailleurs, pour certains régimes « de passage », l'évolution correspondante de la pension moyenne renvoie autant, sinon plus, à l'évolution de la durée d'affiliation au régime qu'à l'incidence de la réglementation. Cela concerne en particulier les régimes d'indépendants (ORGANIC, CANCAVA), la CNRACL... Les affiliés concernés sont en très grande majorité des pluripensionnés et il n'y a pas de relation simple et directe entre l'évolution de la pension moyenne servie par ces régimes et la retraite totale des pensionnés qui émargent pour partie à ces régimes.

• Incidence de l'indexation sur la pension moyenne

Tableau 15
Évolution de la pension moyenne exprimée en base 100 en 2000

CNAV (Hypothèse 1 pour la pension moyenne)							
	Indexation	2000	2005	2010	2015	2020	2040
Pension moyenne en Francs constants	Prix	100	103	107	110	114	141
	Prix + 0,8 %	100	106	114	122	131	174
	Prix + 1,2 %	100	108	118	129	140	194
Pension moyenne rapportée au salaire brut moyen par tête	Prix	100	94	90	86	82	74
	Prix + 0,8 %	100	97	97	95	94	91
	Prix + 1,2 %	100	99	100	100	101	102

ARRCO							
	Indexation	2000	2005	2010	2015	2020	2040
Pension moyenne en Francs constants	Prix	100	108	117	119	124	141
	Prix + 0,8 %	100	110	124	131	141	174
	Prix + 1,2 %	100	112	128	137	150	194
Pension moyenne rapportée au salaire brut moyen par tête	Prix	100	99	99	93	89	74
	Prix + 0,8 %	100	101	105	102	101	91
	Prix + 1,2 %	100	102	108	107	108	101

Fonction publique d'État (FPE)							
	Indexation	2000	2005	2010	2015	2020	2040
Pension moyenne en Francs constants	Prix + L16	100	106	114	122	130	174
	Prix + 0,8 %	100	108	116	126	135	182
	Prix + 1,2 %	100	109	120	131	142	195
Pension moyenne rapportée au salaire brut moyen par tête	Prix + L16	100	97	96	95	94	91
	Prix + 0,8 %	100	99	98	98	97	95
	Prix + 1,2 %	100	100	101	102	102	102

Source : COR, premier rapport, 2001.

• *Passage du solde technique au solde élargi*

Les résultats précédents portent sur les évolutions des effectifs de cotisants et de retraités, des masses de cotisations et de prestations et des prestations moyennes des différents régimes de retraite. La dynamique des évolutions financières des différents régimes est alors analysée à travers les « soldes techniques » (écarts entre masse des cotisations et masse des prestations).

Cependant, ces soldes techniques ne coïncident pas avec les soldes généraux des régimes. Pour passer du solde technique au solde général, il faut prendre en compte de nombreuses catégories de dépenses et de recettes résultant, soit de la solidarité entre régimes (compensation notamment), soit d'une solidarité plus large (impôts affectés et subventions notamment) ainsi que des flux financiers divers.

Si l'évolution du solde technique <cotisations – prestations> permet d'apprécier l'ampleur des enjeux pour les grands régimes et les vitesses d'évolution selon les périodes, l'examen et la projection des autres flux sont nécessaires pour mieux apprécier les dates où les déficits peuvent apparaître et leur importance. Par ailleurs, l'examen de comptes élargis est utile pour examiner l'adéquation entre une somme de projections par régime et une analyse globale.

Les différents flux permettant de passer du solde technique au solde général

Le nombre de régimes et la diversité des flux conduit à procéder à une simplification en distinguant trois grandes catégories de flux.

– Une première catégorie de flux financiers, très divers et difficilement projetables, est globalement équilibrée. Il s'agit notamment de quelques transferts entre régimes ; ceux-ci résultent, d'une part, de la solidarité AGIRC-ARRCO, d'autre part, de la prise en charge du déficit des salariés agricoles par le régime général et, enfin, de transferts de cotisations (fonctionnaires avec moins de 15 ans de carrière et rachats de cotisation des contractuels titularisés). Ces flux, d'ampleur relativement limitée, peuvent être équilibrés par construction quand on examine des sous ensembles incluant plusieurs régimes. Les dépenses au titre du minimum vieillesse sont équilibrées par un transfert du FSV et peuvent être examinées avec le solde du FSV. Les recettes et dépenses dans les DOM (environ 6 MdF) apparaissent globalement équilibrées. D'autres prestations (notamment l'assurance veuvage) ainsi que les dépenses et recettes diverses, qui nécessiteraient un examen approfondi, ont une influence relativement limitée sur l'équilibre des régimes. Des projections précises nécessiteraient une multiplication importante des hypothèses pour un apport réduit.

– Les frais et produits financiers ainsi que la gestion de réserves et des transferts financiers du type du versement de l'excédent de la CNAV au Fonds de réserve pour les retraites, sont tributaires du solde des régimes. Or les projections utilisées sont des projections tendanciennes sans mesure de rééquilibrage. Introduire des flux financiers en projection sans mesure

de rééquilibrage serait peu pertinent pour de nombreux régimes. La question peut se poser pour les régimes excédentaires en début de période et susceptibles de gérer eux-mêmes les réserves, c'est-à-dire pour l'ARRCO et l'AGFF. La projection de ces réserves en incluant les produits financiers n'a pas été faite dans cet exercice.

– L'équilibre financier des régimes est largement tributaire des flux de compensation et des recettes autres que les cotisations, subventions d'équilibre, impôts et taxes affectés, cotisations AVPF (assurance vieillesse des parents au foyer) prises en charge par la CNAF (Caisse nationale d'allocations familiales) ainsi que des dépenses de gestion et d'action sociale. Ces éléments sont projetés et permettent de dégager un « solde élargi » représentatif de l'évolution de l'équilibre financier des régimes. Ces projections sont faites selon des hypothèses d'évolution qui sont indiquées ci-dessous.

Le schéma suivant récapitule ces différents éléments.

Solde technique = cotisations
 + transferts du FSV pour le chômage et les majorations pour enfants
 – prestations

Passage du solde technique au « solde élargi »

Solde technique

- + Cotisations implicites complémentaires équilibrant les transferts de compensation pour la fonction publique d'État ainsi que le déficit de certains régimes spéciaux (EDF-GDF, RATP, SNCF) ;
- + Cotisations AVPF (assurance vieillesse des parents au foyer) ;
- + Recettes de compensations, s'il y a lieu ;
- + Subventions, impôts et taxes affectées (CNAV, ORGANIC, CANCAVA, Exploitants agricoles, SNCF, Mines, Marins...) ;
- Transferts de compensation, s'il y a lieu ;
- Frais de gestion et action sociale ;

= « Solde élargi »

Passage du « solde élargi » au solde général du régime

« Solde élargi »

+ Autres recettes :

- cotisations pour autres prestations (ex. : Veuvage) ;
- transferts FSV pour le minimum vieillesse ;
- cotisations DOM ;
- transferts en provenance d'autres régimes (solde salariés agricoles, solidarité AGIRC-ARRCO) ;
- divers et autres

– Autres dépenses :

- autres prestations (ex. : Veuvage) ;
- minimum vieillesse ;
- prestations DOM ;
- transferts à destination d'autres régimes (solde salariés agricoles, solidarité AGIRC-ARRCO) ;
- divers et autres

+ Produits financiers

– Frais financiers, versement au Fonds de réserve pour les retraites.

= Solde général du régime

Par ailleurs, le financement de certaines prestations et du Fonds de réserve est tributaire de deux fonds : l'AGFF ²³ et le FSV qui influent sur les résultats finaux de certains régimes et de l'ensemble du système de retraite. Les soldes de ces fonds sont projetés à réglementation constante.

Les hypothèses de projection

Les soldes élargis tels qu'ils ont été définis ci-dessus sont conditionnés par des hypothèses fortes portant sur le scénario économique (retour au « plein emploi »), les modes de projection des cotisations, impôts et subventions ainsi que par la modélisation de la compensation.

Pour la compensation, les règles et formules de calcul en vigueur ont été utilisées. Cependant, les projections à long terme de ces transferts soulèvent de nombreuses questions. Les règles de prestation minimum et de taux de prise en charge (pour la compensation spécifique) tendent à limiter l'importance relative des flux qui décroissent en valeur relative par rapport à la masse des prestations et cotisations. D'une part, le système actuel de compensation repose sur deux notions de prestation minimum, l'une pour la compensation entre salariés et non salariés, l'autre pour la répartition entre salariés. Or l'évolution de la pension moyenne par régime est entachée d'incertitude ; pour certains régimes, cette pension moyenne est tributaire de la durée de séjour dans le régime (cas notamment des artisans, commerçants et salariés agricoles). Pour la compensation entre salariés et non salariés, la prestation minimum a été maintenue constante en francs constants au vu des éléments disponibles. Par ailleurs, la compensation spécifique entre régimes spéciaux est calculée en appliquant un taux aux montants à compenser. Ce taux est de 38 % pour 1999, 34 % pour 2000 et 30 % pour 2001 ; cette dernière valeur est conservée en projection.

Cependant, les transferts de compensation s'annulent par construction lorsque l'on fait la somme de l'ensemble des régimes. Les hypothèses de compensation n'ont donc pas d'incidence sur le solde global de l'ensemble du système de retraite obligatoire ²⁴.

Les cotisations implicites sont des cotisations qui équilibrent les charges dans le compte de l'année de référence (année 2000 dans le cas présent). Quand on analyse le solde technique pour la fonction publique d'État, les cotisations implicites correspondent à la masse des prestations de l'année 2000 d'où sont déduites les cotisations versées par les fonctionnaires. L'État participe, par ailleurs, positivement à la compensation à hauteur d'une vingtaine de milliards de francs. Par rapport au solde technique « cotisations-prestations », on retrace une cotisation implicite

23. Association pour la gestion du Fonds de financement de l'AGIRC et de l'ARRCO.

24. Cependant dans cet exercice il reste un écart dû aux transferts de compensation avec la SEITA, la CAMR, la CNBF, non projetées.

complémentaire ²⁵ correspondant en 2000 à ce transfert. La participation de l'employeur à EDF-GDF est traitée de la même façon. Pour la RATP, le solde technique « cotisations – prestations » retrace une cotisation employeur réglementaire, et le besoin de financement est couvert par une contribution de l'employeur qui est traduite en termes de cotisation implicite quand on passe au solde élargi. En projection, les cotisations implicites évoluent comme la masse salariale. Le solde élargi retrace alors l'écart, positif ou négatif, entre les charges (prestations majorées de la contribution à la compensation ou diminuées des transferts de compensation reçus) et un financement restant proportionnel à la masse salariale.

Les impôts affectés et les subventions sont aussi projetés en pourcentage constant des masses salariales (ou assiettes de cotisations) des régimes concernés.

Ce mode de projection est cohérent avec un schéma théorique où les déséquilibres démographiques des régimes par rapport à une situation moyenne sont couverts par la compensation, les autres financements correspondant à des spécificités des régimes. Cette référence et, par conséquent, le mode de projection, sont bien entendu discutables.

Les cotisations AVPF (assurance vieillesse des parents au foyer) sont projetées en retenant une évolution suivant celle du salaire par tête et du nombre d'enfants.

Les dépenses de gestion et d'action sociale sont supposées stables en francs constants ; cependant, on n'a pas retracé les frais de gestion pour les fonctionnaires d'État ni pour les salariés et exploitants agricoles gérés globalement par la Mutualité sociale agricole. Ces frais de gestion des dépenses de retraite ne sont, en effet, pas présentés de manière isolée dans le budget de l'État ni dans celui de la Mutualité sociale agricole.

Évolution du solde de l'ensemble du système de retraite

La sommation des projections par régime permet alors de dresser un tableau consolidé. Par construction, dans un tel tableau, les transferts de compensation s'annulent.

25. Les documents associées à la loi de finance retracent le total de ces deux parties de cotisations implicites sans faire de distinction.

Passage au solde élargi de l'ensemble des régimes

En milliards de francs 2000

	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040
Cotisations et transferts FSV	1 013	1 161	1 307	1 404	1 509	1 727	1 979
Cotisations AVPF	22	23	25	26	28	33	37
Cotisations implicites complémentaires	23	25	27	29	32	38	45
Impôt et subventions	48	55	58	61	65	73	83
Total recettes élargies des régimes	1 106	1 264	1 417	1 521	1 634	1 870	2 143
Total prestations (avec CNAV : H1) *	1 072	1 215	1 437	1 675	1 913	2 393	2 876
Total prestations (avec CNAV : H2)	1 072	1 218	1 446	1 694	1 942	2 443	2 943
Gestion, action sociale	21	22	22	22	22	22	22
Total dépenses (avec CNAV : H1)	1 093	1 237	1 458	1 697	1 935	2 414	2 898
Total dépenses (avec CNAV : H2)	1 093	1 240	1 468	1 715	1 964	2 464	2 965
Soldes (avec CNAV : H1)							
Solde cotisations – prestations	- 60	- 54	- 130	- 271	- 404	- 666	- 897
Solde élargi des régimes	12	27	- 42	- 176	- 301	- 544	- 755
Solde élargi en % du PIB	0,1 %	0,3 %	- 0,3 %	- 1,3 %	- 2,1 %	- 3,4 %	- 4,1 %
Soldes (avec CNAV : H2)							
Solde cotisations – prestations	- 60	- 57	- 139	- 289	- 433	- 716	- 965
Solde élargi des régimes	12	24	- 51	- 194	- 330	- 594	- 822
Solde élargi en % du PIB	0,1 %	0,2 %	- 0,4 %	- 1,5 %	- 2,4 %	- 3,7 %	- 4,5 %
<i>Pour mémoire écarts/compensation **</i>	- 0,4	- 0,1	0,1	0,3	0,4	0,5	0,5

* On rappelle qu'en raison de l'incertitude sur l'évolution de la pension moyenne, deux projections de dépenses ont été faites pour la CNAV.

** Écarts dus aux transferts avec la SEITA, la CAMR, la CNBF, non projetées.

Source : COR, premier rapport, 2001.

Les montants en euros sont fournis dans des tableaux ci-après.

Les financements complémentaires représentent 14,2 Md € (93 milliards de francs) en 2000 et 25,2 Md € (165 milliards de francs) en 2040 ; ils ne progressent pas autant que la masse des cotisations, notamment pour les cotisations AVPF qui sont liées au nombre d'enfants et pour les impôts et subventions qui correspondent à des régimes dont l'importance ne croît pas.

On remarquera, par ailleurs, que les cotisations ont une croissance légèrement inférieure (+ 95 % de 2000 à 2040) à celle du PIB (+ 99 % de 2000 à 2040). Cela provient, d'une part, d'un effet de structure : certains secteurs ayant les taux de cotisations les plus forts ont une croissance de leurs effectifs moins rapide que les salariés du privé. Cela provient, du fait que d'autre part, les transferts du FSV pour le chômage et les majorations pour enfants croissent moins vite que la masse salariale.

Dans la première hypothèse de dépenses de la CNAV, le solde élargi se dégrade de 4,2 % du PIB (de + 0,1 à - 4,1) entre 2000 et 2040. Il se dégrade de 4,6 % dans la deuxième hypothèse d'évolution de la pension moyenne de la CNAV. Cette dégradation est supérieure de 0,1 à 0,2 point à l'augmentation du poids des prestations dans le PIB de 4,1 % à 4,4 % suivant l'hypothèse d'évolution de la pension moyenne de la CNAV.

Cependant, les soldes positifs de l'AGFF et du FSV progressent de façon plus importante en proportion du PIB. L'augmentation du solde de l'AGFF, qui finance une partie des retraites complémentaires des salariés entre 60 et 65 ans, est due notamment au recul de l'âge moyen de liquidation (entrées plus tardives dans la vie active et effet de la réforme de 1993). L'augmentation du solde du FSV est due à la baisse relative du coût du minimum vieillesse, au financement par la CNAF des majorations pour enfant et à la baisse du chômage projetée dans le scénario de référence.

Prise en compte des soldes AGFF et FSV

En milliards de francs 2000

	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040
Solde AGFF	7,5	16,9	13,1	18,8	22,9	28,7	38,5
Solde FSV	1,9	17,9	46,0	53,4	59,4	68,5	78,9
Total soldes AGFF et FSV	9,4	34,8	59,1	72,2	82,3	97,2	117,4
en % du PIB	0,1 %	0,3 %	0,5 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %
Recettes régimes + soldes AGFF+FSV	1 115	1 299	1 476	1 593	1 716	1 968	2 261
Recettes en % du PIB	12,1 %	12,1 %	12,2 %	12,2 %	12,2 %	12,3 %	12,3 %
Solde global (avec CNAV : H1)	22	62	17	- 103	- 219	- 447	- 637
Solde en % du PIB	0,2 %	0,6 %	0,1 %	- 0,8 %	- 1,6 %	- 2,8 %	- 3,5 %
Solde global (avec CNAV : H2)	22	59	8	- 122	- 248	- 497	- 704
Solde en % du PIB	0,2 %	0,6 %	0,1 %	- 0,9 %	- 1,8 %	- 3,1 %	- 3,8 %

Source : COR, premier rapport, 2001.

Les montants en euros sont fournis dans des tableaux ci-après.

Le financement total apparaît alors quasiment stable en proportion du PIB et la dégradation du solde global est alors de 3,7 % à 4,0 %²⁶. L'augmentation totale du solde global est légèrement inférieure à la progression des prestations.

Ces résultats correspondent à l'indexation sur les prix ; les soldes seraient naturellement plus importants dans d'autres hypothèses d'indexation, les écarts entre les hypothèses étant les mêmes que pour le solde technique.

Les tableaux ci-après retracent les mêmes valeurs exprimées en euros pour le passage du solde technique au solde élargi et la prise en compte du FSV et de l'AGFF.

26. En fonction des hypothèses d'évolution de la pension moyenne de la CNAV.

Tableau 16
Passage au solde élargi de l'ensemble des régimes

En milliards d'euros 2000

Milliards d'euros 2000	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040
Cotisations et FSV	154,4	177,0	199,2	214,1	230,0	263,2	301,6
Cotisations AVPF	3,4	3,6	3,8	4,0	4,3	5,0	5,7
Cotisations fictives complémentaires	3,6	3,9	4,2	4,5	4,8	5,8	6,8
Impot et subventions	7,3	8,3	8,8	9,4	9,9	11,1	12,6
Total recettes élargies des régimes	168,6	192,7	216,0	231,9	249,1	285,1	326,7
Total prestations (avec CNAV : H1)	163,5	185,3	219,0	255,4	291,6	364,8	438,5
Total prestations (avec CNAV : H2)	163,5	185,7	220,4	258,2	296,1	372,4	448,7
Gestion, action sociale	3,2	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Total dépenses (avec CNAV : H1)	166,7	188,6	222,3	258,7	294,9	368,1	441,8
Total dépenses (avec CNAV : H2)	166,7	189,0	223,7	261,5	299,3	375,7	452,0
Soldes (avec CNAV : H1)							
Solde cotisations – prestations	- 9,1	- 8,3	- 19,8	- 41,3	- 61,6	- 101,6	- 136,8
Solde élargi des régimes	1,9	4,2	- 6,3	- 26,8	- 45,9	- 83,0	- 115,0
Solde élargi en % du PIB	0,1 %	0,3 %	- 0,3 %	- 1,3 %	- 2,1 %	- 3,4 %	- 4,1 %
Soldes (avec CNAV : H2)							
Solde cotisations – prestations	- 9,1	- 8,8	- 21,2	- 44,1	- 66,1	- 109,2	- 147,1
Solde élargi des régimes	1,9	3,7	- 7,7	- 29,6	- 50,3	- 90,6	- 125,3
Solde élargi en % du PIB	0,1 %	0,2 %	- 0,4 %	- 1,5 %	- 2,4 %	- 3,7 %	- 4,5 %
Pour mémoire écarts/compensation (SEITA, CAMR, CNBF)	- 0,1	- 0,02	0,01	0,04	0,06	0,08	0,08

Source : COR, premier rapport, 2001.

Tableau 17
Prise en compte des soldes AGFF et FSV

En milliards d'euros 2000

Milliards d'Euros 2000	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040
Solde AGFF	1,1	2,6	2,0	2,9	3,5	4,4	5,9
Solde FSV	0,3	2,7	7,0	8,1	9,1	10,4	12,0
Total soldes AGFF et FSV	1,4	5,3	9,0	11,0	12,5	14,8	17,9
en % du PIB	0,1 %	0,3 %	0,5 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %
Recettes régimes + soldes AGFF+FSV	170,0	198,0	225,0	242,9	261,6	299,9	344,6
Recettes en % du PIB	12,1 %	12,1 %	12,2 %	12,2 %	12,2 %	12,3 %	12,3 %
Solde global (avec CNAV : H1)	3,3	9,5	2,7	- 15,8	- 33,3	- 68,1	- 97,1
Solde en % du PIB	0,2 %	0,6 %	0,1 %	- 0,8 %	- 1,6 %	- 2,8 %	- 3,5 %
Solde global (avec CNAV : H2)	3,3	9,0	1,3	- 18,6	- 37,7	- 75,8	- 107,4
Solde en % du PIB	0,2 %	0,6 %	0,1 %	- 0,9 %	- 1,8 %	- 3,1 %	- 3,8 %

Source : COR, premier rapport, 2001.

Analyse du solde élargi par régime

L'analyse par régime ne peut pas faire l'impasse sur les transferts de compensation. Cependant, les projections à long terme de ces transferts soulèvent de nombreuses questions. Les hypothèses, exposées précédemment, sont discutables et les projections sont entachées d'incertitudes.

Les tableaux ci-joints retracent en premier lieu les soldes techniques projetés après compensation et hors frais de gestion, subventions, impôts, cotisations implicites complémentaires, cotisations AVPF²⁷. Ils retracent, en second lieu, les soldes élargis qui prennent en compte ces éléments²⁸.

De nombreux soldes techniques après compensation sont négatifs en 2000 pour des montants importants, du fait de l'absence de prise en compte à ce stade de diverses sources de financement. Par contre, pour l'AGIRC et l'ARRCO la non prise en compte des frais de gestion fait apparaître un solde plus favorable que le solde usuellement calculé.

Le solde élargi conduit, par construction, à un résultat nul en 2000 pour la fonction publique d'État, la SNCF, EDG-GDF et la RATP²⁹.

Par la suite, les financements contribuant au rééquilibrage initial sont projetés en fonction de la masse salariale des régimes correspondants. Dans certains cas, l'évolution démographique du régime est relativement favorable (cas de la SNCF) et ce changement de situation démographique est loin d'être compensé par les mécanismes de compensation. Un financement initial très important peut alors conduire à un solde légèrement positif en fin de période. Cela signifie que la subvention initiale n'a pas besoin d'être intégralement maintenue sur la totalité de la période en proportion de la masse salariale.

La construction du solde élargi est faite, comme il a été dit ci-dessus, avec l'hypothèse que les subventions³⁰ évolueraient comme la masse salariale des régimes concernés. Cette hypothèse doit être considérée comme une hypothèse technique ne présupposant pas un choix de maintenir ces montants de subvention. La présentation distingue le solde technique + compensation qui ne comprend pas ces subventions et le solde élargi qui les comprend. Ceci permet de raisonner sur différentes hypothèses.

27. En milliards d'Euros, en milliards de Francs et en % du PIB.

28. En milliards d'Euros, en milliards de Francs et en % du PIB.

29. Par la suite, si cet exercice devait être repris, il y aurait lieu de garder une date de référence fixe, si l'on ne souhaite pas rebaser constamment les projections.

30. On mentionne ici seulement les subventions par simplification de raisonnement. Sont traitées de la même manière les taxes affectées (CSSS pour les artisans et commerçant ; taxes diverses pour les exploitants agricoles...) et les cotisations implicites complémentaires.

Tableau 18 A

Solde technique + compensation par régime (hors frais de gestion, subventions, impôts, cotisations implicites complémentaires, cotisations AVPF)

En milliards d'euros 2000

Milliards d'euros 2000	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040
CNAV H1	- 2,4	- 0,2	- 3,4	- 9,0	- 14,9	- 30,2	- 42,4
CNAV H2	- 2,4	- 0,7	- 4,8	- 11,8	- 19,4	- 37,9	- 52,7
Salariés agricoles	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2	0,5
AGIRC	0,3	1,1	1,4	- 0,4	- 1,6	- 2,9	- 3,8
ARRCO	3,9	6,0	6,5	3,3	0,0	- 7,9	- 13,2
IRCANTEC	0,2	0,2	0,1	- 0,2	- 0,6	- 1,3	- 2,0
FPE	- 2,9	- 6,0	- 11,6	- 17,4	- 22,7	- 31,0	- 40,8
CNRACL	- 0,2	- 0,8	- 3,2	- 6,2	- 9,2	- 14,6	- 19,8
SNCF	- 2,1	- 2,2	- 2,4	- 2,7	- 2,7	- 2,7	- 3,4
EDF-GDF	- 0,2	- 0,4	- 0,9	- 1,4	- 1,8	- 1,7	- 1,5
RATP	- 0,4	- 0,4	- 0,5	- 0,6	- 0,7	- 0,8	- 0,8
CANCAVA	- 0,5	- 0,5	- 0,5	- 0,5	- 0,4	- 0,5	- 0,9
CNAVPL	0,0	0,1	0,1	0,0	- 0,1	- 0,1	0,0
Exploitants agricoles	- 2,4	- 2,6	- 2,5	- 2,3	- 2,2	- 2,2	- 2,0
Autres régimes *	- 2,3	- 2,7	- 3,0	- 3,9	- 4,7	- 5,8	- 6,7

Autres régimes : ORGANIC, mines, ouvriers de l'État, marins, Banque de France, CRPCEN, cultes, extrapolés des précédentes projections.

Source : COR, premier rapport, 2001.

Tableau 18 B

Solde technique + compensation par régime (hors frais de gestion, subventions, impôts, cotisations implicites complémentaires, cotisations AVPF)

En milliards de francs 2000

Milliards de francs 2000	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040
CNAV H1	- 16,1	- 1,5	- 22,6	- 58,9	- 98,0	- 198,4	- 278,3
CNAV H2	- 16,1	- 4,5	- 31,7	- 77,3	- 127,0	- 248,4	- 345,5
Salariés agricoles	0,0	1,1	0,3	0,2	0,1	1,2	3,4
AGIRC	1,9	7,1	9,0	- 2,7	- 10,2	- 18,7	- 24,6
ARRCO	25,5	39,1	42,8	21,4	0,0	- 51,8	- 86,7
IRCANTEC	1,5	1,6	0,3	- 1,5	- 3,8	- 8,4	- 13,2
FPE	- 19,1	- 39,3	- 75,9	- 114,0	- 148,6	- 203,3	- 267,5
CNRACL	- 1,5	- 5,5	- 20,9	- 40,4	- 60,6	- 96,0	- 130,1
SNCF	- 14,0	- 14,6	- 15,8	- 17,8	- 17,6	- 17,8	- 22,3
EDF-GDF	- 1,4	- 2,6	- 5,6	- 9,4	- 12,1	- 11,0	- 9,7
RATP	- 2,8	- 2,8	- 3,1	- 4,0	- 4,4	- 5,2	- 5,4
ORGANIC	- 5,3	- 5,6	- 6,2	- 8,2	- 10,2	- 14,7	- 18,5
CANCAVA	- 3,2	- 3,2	- 3,1	- 3,2	- 2,6	- 3,5	- 5,8
CNAVPL	0,1	0,4	0,6	- 0,1	- 0,5	- 0,6	0,3
Exploitants agricoles	- 15,9	- 16,8	- 16,2	- 15,2	- 14,7	- 14,3	- 13,4
Autres régimes *	- 15,4	- 17,5	- 19,7	- 25,3	- 31,0	- 37,8	- 43,7

Autres régimes : ORGANIC, mines, ouvriers de l'État, marins, Banque de France, CRPCEN, cultes, extrapolés des précédentes projections.

Source : COR, premier rapport, 2001.

Tableau 18 C

Solde technique + compensation par régime (hors frais de gestion, subventions, impôts, cotisations implicites complémentaires, cotisations AVPF)

En % du PIB

% du PIB	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040
CNAV H1	-0,2 %	0,0 %	-0,2 %	-0,5 %	-0,7 %	-1,2 %	-1,5 %
CNAV H2	-0,2 %	0,0 %	-0,3 %	-0,6 %	-0,9 %	-1,6 %	-1,9 %
Salariés agricoles	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
AGIRC	0,0 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %
ARRCO	0,3 %	0,4 %	0,4 %	0,2 %	0,0 %	-0,3 %	-0,5 %
IRCANTEC	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	-0,1 %	-0,1 %
FPE	-0,2 %	-0,4 %	-0,6 %	-0,9 %	-1,1 %	-1,3 %	-1,5 %
CNRA CL	0,0 %	-0,1 %	-0,2 %	-0,3 %	-0,4 %	-0,6 %	-0,7 %
SNCF	-0,2 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %
EDF-GDF	0,0 %	0,0 %	0,0 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %
RATP	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
ORGANIC	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %
CANCAVA	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
CNAVPL	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Exploitants agricoles	-0,2 %	-0,2 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %
Autres régimes *	-0,2 %	-0,2 %	-0,2 %	-0,2 %	-0,2 %	-0,2 %	-0,2 %

Autres régimes : ORGANIC, mines, ouvriers de l'État, marins, Banque de France, CRPCEN, cultes, extrapolés des précédentes projections.

Source : COR, premier rapport, 2001.

Tableau 19 A

Solde élargi par régime

En milliards d'euros 2000

Milliards d'euros 2000	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040
CNAV H1 + salariés agricoles	0,1	2,8	-0,2	-5,5	-11,1	-25,5	-36,5
CNAV H2 + salariés agricoles	0,1	2,4	-1,6	-8,3	-15,5	-33,1	-46,7
AGIRC	-0,1	0,7	1,0	-0,8	-1,9	-3,2	-4,1
ARRCO	2,9	4,8	5,4	2,2	-1,1	-9,0	-14,2
IRCANTEC	0,2	0,2	0,0	-0,3	-0,6	-1,3	-2,1
FPE	0,0	-2,8	-8,2	-13,7	-18,7	-26,2	-35,2
CNRA CL	-0,3	-0,9	-3,3	-6,2	-9,3	-14,7	-19,9
SNCF	0,0	0,1	0,1	0,0	0,3	0,8	0,7
EDF-GDF	0,0	-0,2	-0,6	-1,2	-1,6	-1,4	-1,2
RATP	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
CANCAVA	-0,2	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,1
CNAVPL	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Exploitants agricoles	-0,2	-0,4	-0,4	-0,2	-0,2	-0,1	0,0
Autres régimes *	-0,5	-0,3	-0,5	-1,1	-1,8	-2,3	-2,6

Autres régimes : ORGANIC, mines, ouvriers de l'État, marins, Banque de France, CRPCEN, cultes, extrapolés des précédentes projections.

Source : COR, premier rapport, 2001.

Tableau 19 B
Solde élargi par régime

En milliards de francs 2000

Milliards de francs 2000	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040
CNAV H1 + salariés agricoles	0,9	18,5	- 1,3	- 35,8	- 72,7	- 167,0	- 239,3
CNAV H2 + salariés agricoles	0,9	15,5	- 10,4	- 54,3	- 101,7	- 217,0	- 306,5
AGIRC	- 0,4	4,8	6,6	- 5,0	- 12,5	- 21,0	- 26,9
ARRCO	18,7	31,7	35,5	14,3	- 7,0	- 58,7	- 93,5
IRCANTEC	1,2	1,2	0,0	- 1,9	- 4,2	- 8,8	- 13,6
FPE	0,0	- 18,5	- 53,5	- 89,9	- 122,5	- 172,1	- 230,7
CNRACL	- 2,0	- 6,0	- 21,4	- 40,8	- 61,1	- 96,5	- 130,6
SNCF	0,0	0,7	0,7	0,1	1,8	4,9	4,4
EDF-GDF	0,0	- 1,3	- 4,2	- 8,0	- 10,5	- 9,1	- 7,6
RATP	0,0	0,2	0,2	- 0,4	- 0,5	- 0,7	- 0,1
CANCAVA	- 1,6	0,5	0,8	1,1	2,0	1,9	0,5
CNAVPL	- 0,1	0,3	0,4	- 0,2	- 0,7	- 0,7	0,2
Exploitants agricoles	- 1,3	- 2,8	- 2,4	- 1,5	- 1,1	- 0,7	0,2
Autres régimes *	- 3,3	- 2,2	- 3,0	- 7,2	- 11,5	- 15,1	- 17,1

Autres régimes : ORGANIC, mines, ouvriers de l'État, marins, Banque de France, CRPCEN, cultes, extrapolés des précédentes projections.

Source : COR, premier rapport, 2001.

Tableau 19 C
Solde élargi par régime

En % du PIB

% du PIB	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040
CNAV H1 + salariés agricoles	0,0 %	0,2 %	0,0 %	- 0,3 %	- 0,5 %	- 1,0 %	- 1,3 %
CNAV H2 + salariés agricoles	0,0 %	0,1 %	- 0,1 %	- 0,4 %	- 0,7 %	- 1,4 %	- 1,7 %
AGIRC	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %	- 0,1 %	- 0,1 %	- 0,1 %
ARRCO	0,2 %	0,3 %	0,3 %	0,1 %	- 0,1 %	- 0,4 %	- 0,5 %
IRCANTEC	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	- 0,1 %	- 0,1 %
FPE	0,0 %	- 0,2 %	- 0,4 %	- 0,7 %	- 0,9 %	- 1,1 %	- 1,3 %
CNRACL	0,0 %	- 0,1 %	- 0,2 %	- 0,3 %	- 0,4 %	- 0,6 %	- 0,7 %
SNCF	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
EDF-GDF	0,0 %	0,0 %	0,0 %	- 0,1 %	- 0,1 %	- 0,1 %	0,0 %
RATP	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
CANCAVA	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
CNAVPL	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Exploitants agricoles	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Autres régimes *	0,0 %	0,0 %	0,0 %	- 0,1 %	- 0,1 %	- 0,1 %	- 0,1 %

Autres régimes : ORGANIC, mines, ouvriers de l'État, marins, Banque de France, CRPCEN, cultes, extrapolés des précédentes projections.

Source : COR, premier rapport, 2001.

• **Écarts par rapport aux projections de la commission de concertation sur les retraites de 1998-1999**

Avec l'indexation sur les prix, les résultats globaux sont voisins de ceux de la commission de concertation sur les retraites de 1998-1999 dans un scénario qui serait compris entre le scénario 2 (6 % de taux de chômage en 2010) et la variante (3 % de taux de chômage en 2010), même si les variations par régime sont plus sensibles.

Les principaux facteurs de changement sont les suivants :

- Prise en compte de la réalité des évolutions de 1998 à 2000 qui sont plus favorables que dans l'ensemble des scénarios étudiés, calage sur les données de 2000, et prise en compte des évolutions déjà connues sur 2000-2001 (revalorisation des retraites, effectifs de certains régimes). Ainsi, pour la CNAV, la prise en compte des évolutions réelles de 1998 à 2000 conduit à une situation financière 2000 plus favorable de 10 milliards de francs, cette amélioration se répercutant sur toute la période.
- Changement d'hypothèses pour les effectifs cotisants et le salaire moyen par tête.
- Changement de réglementation en ce qui concerne l'AGIRC et de l'ARRCO.
- Changement de réglementation en ce qui concerne l'AGIRC et de l'ARRCO.
- Modifications dans les modes de projections effectuées par plusieurs régimes. Ces modifications peuvent porter sur différents facteurs : réexamen de certaines répartitions ou profils (âges d'entrée, durée de stage dans le régime, âges de sortie), réexamen de certaines méthodes telles que l'estimation de l'évolution de la pension moyenne (régime général). Pour les ressortissants du régime général, la projection du comportement de départ des retraités (répartition des âges de départ pour chaque génération) a été révisée en tenant compte d'une entrée plus tardive dans la vie active notamment pour les générations nées après 1950 ; l'incidence de ce phénomène sociologique a donné lieu à des discussions entre techniciens dans le cadre de la commission de concertation sur les retraites 1999, notamment à l'occasion de l'analyse de la variante d'allongement à 170 trimestres de la durée requise pour le taux plein. La nouvelle projection est basée sur la conclusion de ces discussions. L'incidence de cette révision sur la masse des pensions est de 2,5 % en 2040 pour la CNAV.
- Le champ des dépenses analysées diffère ; les résultats présentés ici correspondent aux seules pensions, à l'exclusion des frais de gestion, du minimum vieillesse et de l'action sociale notamment.

La maquette de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité (DREES)

Cette présentation de la maquette est extraite de la note de la DREES : « Exercices de simulations de l'évolution à long terme du système de retraite » du 28 mai 2001 remise au Conseil ³¹

Pour simuler l'évolution à long terme du système de retraite français, la DREES a développé une maquette globale qui permet de retracer de manière cohérente, les effets des différentes hypothèses démographiques et économiques envisageables ainsi que les conséquences des choix possibles en matière d'âge de départ à la retraite et de niveau des retraites moyennes. Cette maquette repose sur une représentation simplifiée du système de retraite qui respecte les caractéristiques essentielles d'un régime de répartition dans lequel la charge financière dépend du rapport démographique entre retraités et actifs et du niveau du rapport entre retraite moyenne et revenu d'activité moyen.

Les paramètres des simulations qui sont présentées ici ont été définis en tenant compte des dernières données disponibles en matière de démographie et d'activité de la population. Les hypothèses économiques sont quant à elles conformes au scénario retenu par le COR sur la base des travaux réalisés par la Direction de la prévision et l'OFCE.

Enfin les paramètres des régimes de retraite – âge moyen du départ à la retraite et évolution de la pension moyenne – ont été déterminés à partir des données des travaux antérieurs menés dans le cadre du rapport Charpin.

• Une maquette de simulation du système de retraite

Le fonctionnement de la maquette est très comparable à celui de la maquette « MARGARET » ³². Il s'inspire également des travaux réalisés à l'OFCE depuis 1994 ³³. La maquette simule le fonctionnement d'un régime de retraite unique fonctionnant en répartition qui agrège l'ensemble des régimes publics et privés obligatoires, de base et complémentaires, pour projeter l'ensemble des dépenses de retraite. Ce choix de modélisation permet de simuler simplement les conséquences globales d'hypothèses économiques alternatives ainsi que les effets des ajustements des systèmes de retraite par la modification de l'âge moyen de la liquidation des

31. Voir aussi le dossier *Solidarité Santé* n° 3 de Juillet-Septembre 2001, « Exercices de simulations de l'évolution à long terme du système de retraite » Carole Bonnet, Olivier Bontout, Gérard Cornilleau.

32. Cf., Laurent Vernière, « les retraites pourront-elles être financées après l'an 2000 ? », *Économie et statistique*, n° 233, juin 1990.

33. Cf., Gérard Cornilleau et Henri Sterdyniak, « les retraites en France : des débats théoriques aux choix politiques », in *Les retraites* (Bernard Cochemé et Florence Legros, éd.), Armand Colin, Paris, 1995, et Gaël Dupont et Henri Sterdyniak, *Quel avenir pour nos retraites ?*, La Découverte, collection Repères, Paris, 2000.

pensions ou la révision de leur montant moyen. Mais il ne permet pas la description précise du fonctionnement des différents régimes de base et a fortiori des régimes complémentaires et publics, et il implique le recours à des hypothèses exogènes sur l'évolution de la pension moyenne et sur l'âge moyen de cessation d'activité. Cette modélisation doit donc être complétée par des simulations régime par régime qui permettent seules de tenir compte de la complexité des réglementations.

Un premier bloc permet de simuler les évolutions démographiques à partir d'hypothèses sur le taux de fécondité et les quotients de mortalité par âge. Ce module démographique décrit l'évolution de la population génération par génération de manière à permettre la réalisation de l'ensemble des variantes démographiques envisageables. Il permet de simuler l'impact d'hypothèses différentes en matière de natalité, de mortalité et d'immigration.

Le passage des projections de population totale à celles de la population active potentielle est réalisé par l'application de taux d'activité tendanciels. Pour déterminer l'évolution de la population active effective, la maquette tient compte des effets du chômage qui décourage certains actifs « potentiels » de se porter sur le marché du travail (effet de flexion). Ceci permet de simuler de manière endogène les effets d'évolutions économiques différentes sur celles de la population active effective.

En ce qui concerne l'équilibre macroéconomique, la maquette permet de simuler à la fois les évolutions de courte période caractérisées, en première approximation, par l'indépendance des croissances de la production et de la population active et celles de longue période dans lesquelles la croissance de l'activité économique dépend de celle des ressources en main d'œuvre.

La première hypothèse est retenue tant que l'économie n'a pas rejoint son sentier de croissance de long terme auquel correspond un niveau stable de chômage. Dans cette situation le taux de croissance du PIB est exogène et le taux de croissance de l'emploi en découle directement compte tenu d'une hypothèse exogène sur l'évolution de la productivité du travail. Les revenus « super – bruts » d'activité (rémunération des salariés, y compris les cotisations sociales des employeurs et l'excédent brut d'exploitation des travailleurs indépendants diminué de leurs dépenses de formation brute de capital fixe) dépendent alors simplement de l'emploi et de la croissance de la productivité du travail qui détermine l'évolution des revenus moyens en supposant la stabilité du partage entre revenus du travail et profit des entreprises.

Le chômage résulte quant à lui de la confrontation de la population active et de l'emploi.

Lorsque le chômage atteint son niveau d'équilibre de longue période, l'emploi et la croissance économique dépendent de l'évolution de la population active. Comme dans le cas précédent l'évolution des revenus d'activité résulte de celles de l'emploi et de la productivité du travail sous la même hypothèse de stabilité du partage du revenu.

Cette modélisation globale de l'économie est compatible avec les simulations réalisées par l'OFCE et par la Direction de la prévision dont elle peut reprendre exactement les paramètres.

Le tableau suivant synthétise le fonctionnement du bloc économique de la maquette selon que l'on se trouve dans l'une ou l'autre des deux situations.

Le bloc économique de la maquette

	Marché du travail en déséquilibre		Croissance « classique » : le taux de chômage est à l'équilibre de longue période	
	Exogène	Endogène	Exogène	Endogène
Population active tendancielle	X		X	
Taux de croissance de la productivité du travail	X		X	
Taux de croissance du PIB *	X			X
Chômage		X	X	
Population active effective		X		X
Emploi		X		X
Revenus d'activité *		X		X

* La part des salaires dans le PIB est constante et le revenu brut d'activité évolue donc comme le PIB.

Un troisième bloc du modèle simule ensuite l'évolution des dépenses de retraite à partir de celle du nombre de retraités – qui dérive des résultats du bloc démographique et d'une hypothèse sur l'âge moyen du départ en retraite – et de l'évolution de la retraite moyenne. Cette dernière peut être reliée à celle de revenus d'activité moyens pour tester l'impact d'hypothèses différentes en matière de taux de remplacement et d'indexation. D'autre part, la maquette permet de simuler la constitution et l'utilisation de réserves constituées par l'accumulation des excédents des régimes de protection sociale et des apports de financement exogènes (budgétaires ou résultant de privatisations ou de ventes de licences d'utilisation de biens publics, par exemple).

De manière annexe les autres dépenses de la protection sociale (chômage, prestations familiales et dépenses de santé) peuvent être projetées en fonction de l'évolution des populations concernées (chômeurs, jeunes de moins de 18 ans, population totale pondérée par l'âge pour tenir compte du vieillissement) et d'hypothèses d'indexation *ad hoc* (revenus moyens d'activité, prix ou taux de croissance exogène). Cette modélisation particulière devrait permettre d'étudier les effets de variantes relatives à

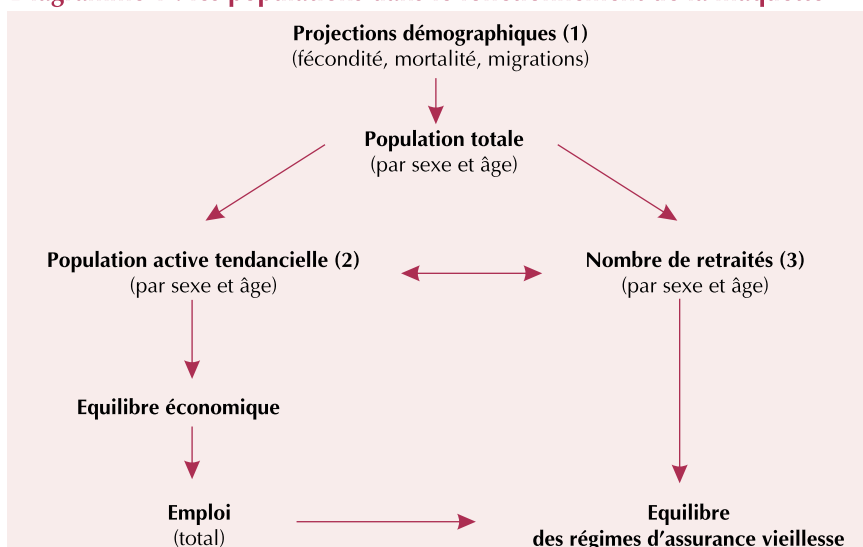
l'évolution des autres dépenses de protection sociale sur celle des revenus nets d'activité notamment dans le cadre de différentes hypothèses concernant les modalités d'indexation des retraites (prix, salaires bruts ou salaires nets). Dans le cadre des simulations qui sont présentées ici, l'ensemble des taux de cotisation implicites relatifs aux autres dépenses sociales sont maintenus constants pour mettre en évidence les seuls effets liés à l'évolution des retraites.

Toutes les simulations qui sont présentées ici retiennent en outre l'hypothèse d'un lien, à la marge, entre l'évolution de la pension moyenne nette et celle du salaire moyen net, les paramètres de chaque simulation étant par ailleurs adaptés pour tenir compte de l'hypothèse centrale retenue en matière d'évolution du niveau du rapport entre la pension moyenne nette et le salaire moyen net. Il résulte de cette modélisation que la variation du pouvoir d'achat du salaire moyen net induit par une modification des taux de cotisation implicites (par exemple si le poids des retraites varie du fait d'un changement d'hypothèse démographique) est répercutée sur la retraite moyenne nette ce qui amortit l'impact de ce changement sur l'évolution de la part des retraites dans le PIB.

• **Les hypothèses de population :
totale, active et nombre de retraités**

Le diagramme 1 présente l'articulation des différentes populations retracées par la maquette. La projection de la population totale à partir des hypothèses démographiques constitue le point de départ à partir duquel il est possible de simuler d'une part l'évolution de la population active et d'autre part celle du nombre de retraités.

Diagramme 1 : les populations dans le fonctionnement de la maquette



Les hypothèses démographiques générales

Les hypothèses relatives à la population totale sont celles de l'INSEE établies à partir des données du recensement de 1999 ³⁴.

Les nouvelles projections démographiques de l'INSEE indiquent qu'en 2040, si les tendances démographiques de la période récente se maintiennent, la France métropolitaine comptera 64,5 millions d'habitants, soit environ 5 millions et demi de plus qu'en 2000. À partir de 2040, la population diminuerait, le solde migratoire, tel qu'il est estimé actuellement, ne suffisant plus à compenser l'excédent des décès sur les naissances. ³⁵ Selon cette projection, en 2040, 21,6 millions d'habitants, soit une personne sur trois, auront plus de 60 ans contre 12,1 millions, soit une personne sur cinq, en 2000. Ainsi, le vieillissement de la population conduira à une augmentation sensible du rapport entre le nombre de personnes âgées et la population en âge de travailler sur la période 2000-2050.

Les projections de population active

Les projections de population active résultent quant à elles des travaux menés par l'INSEE et la DARES en 1996 (cf. Guillemot). Celles-ci ont été modifiées dans le cadre des travaux de projection macroéconomique réalisés pour le COR par la Direction de la prévision et l'OFCE.

La croissance de la population active est identique à celle retenue par la Direction de la prévision dans le cadre de la projection macroéconomique réalisée pour le COR. Elle est de 1 850 000 actifs entre 2000 et 2010. Elle tient compte de l'effet de la flexion des taux d'activité induit par le retour au plein emploi.

À l'horizon 2010, la répartition de cette hausse a donné lieu à un travail spécifique avec le COR et la DP. L'hypothèse retenue est la suivante : + 450 000 pour les 15-24 ans, - 50 000 pour les 25-54 ans, + 1 450 000 pour les 55-64 ans et stabilité de la population active de plus de 65 ans. Ces évolutions peuvent être explicitées en termes de taux d'activité.

Le taux d'activité des 15-24 ans passe de 29,5 % en 2000 (soit environ 4 points au-dessus de ce qui était prévu en 1996) à 35,6 points en 2010, niveau auquel il se stabilise ensuite jusqu'en 2040, la hausse des taux d'activité portant principalement sur les 20-24 ans. La hausse de 450 000 actifs de 15 à 24 ans correspond donc à une hausse des taux d'activité de cette tranche d'âge de 6 points environ entre 2000 et 2010.

34. Cf., Chantal Brutel, « Projections de population à l'horizon 2050 », *INSEE Première*, n° 762, mars 2001.

35. Dans les projections de 2001, la hausse de l'espérance de vie à la naissance est plus forte que dans les projections de 1995, essentiellement du fait de la baisse la mortalité aux âges élevés. La fécondité se maintient, comme lors des projections de 1995 à 1,8 enfant par femme, mais le calendrier des naissances se décale davantage et plus rapidement. Le solde migratoire est positif : 50 000 personnes par an (actives ou non), sa structure étant modifiée par rapport aux hypothèses retenues en 1995 du fait de moindres regroupements familiaux.

Concernant les 25-54 ans, la hausse des taux d'activité est de 2,1 points d'ici 2010 (+ 0,6 pour les hommes et + 2,3 pour les femmes). Cette hausse intègre la poursuite de la progression de l'activité féminine.

Pour les 55-64 ans, la hausse de la population active de 1 450 000 correspond d'une part à l'arrivée des générations nombreuses du *baby boom* dans cette tranche d'âge (environ 920 000 actifs supplémentaires) et d'autre part à une remontée des taux d'activité de 7 points d'ici 2010 (environ 530 000 actifs supplémentaires). À l'horizon 2010, cette hausse des taux d'activité se décompose en + 10 points pour les 55-59 ans et + 3,4 points pour les 60-64 ans.³⁶

Pour les 55-59 ans, cette hausse correspond d'une part à la tendance régulière à la hausse du taux d'activité des femmes³⁷ et d'autre part à la baisse des préretraités et des dispensés de recherche d'emploi (DRE) et à la flexion des taux d'activité liée à la baisse du chômage. En effet, la contribution de la hausse du chômage, des préretraites et des DRE à la baisse des taux d'activité des 55-59 ans depuis le début des années 80 serait de l'ordre de 15 points de taux d'activité pour les hommes et de 5 points pour les femmes.³⁸ En ce qui concerne les préretraites on a retenu l'hypothèse de leur quasi résorption une fois le retour au plein emploi acquis en 2010. Au-delà, on a supposé que le stock de préretraités ne dépasserait plus 150 000.

Pour les 60-64 ans, la hausse des taux d'activité représente 3,4 points à l'horizon 2010 et 5 points à l'horizon 2030. Elle intègre les effets de flexion des taux d'activité liés à l'amélioration de la conjoncture économique (contribution de 2,3 points à l'horizon 2030, dont 1 point dû à la baisse des préretraites)³⁹ mais également une estimation des effets de la réforme de 1993 (contribution de 2,7 points à l'horizon 2030).

L'hypothèse retenue se différencie donc ici, des projections de population active INSEE-DARES de 1996 qui indiquaient une stabilité des taux d'activité des 60-64 ans à l'horizon 2040. Ces projections n'intégraient en effet pas dans leur scénario central de remontée des taux d'activité des 60-64 ans consécutive aux réformes de 1993. Ces effets ont pu être intégrés ici grâce

36. On suppose de plus que la remontée des taux d'activité des 55-64 ans se poursuit au-delà de 2010 : hausse supplémentaire de 2,5 points pour les 55-59 ans à l'horizon 2015, puis stabilisation à un niveau de 72,3 % et de 2,3 points pour les 60-64 ans à l'horizon 2030, avec une stabilisation à un niveau de 19,7 %.

37. Les projections INSEE-DARES de 1996 intégraient une hausse tendancielle du taux d'activité des femmes de 6 points entre 2000 et 2010 (de 55,9 à 61,8).

38. Cf. les travaux de P. Givord dans le cadre des séances du groupe de travail « projections de population active » de l'INSEE et Document de travail de l'INSEE, à paraître.

39. Cela correspond à une flexion du taux d'activité des 60-64 ans légèrement moins élevée que celle résultant des travaux économétriques de l'OFCE.

à une estimation provenant du modèle « Destinie » de l'INSEE ⁴⁰, qui a été utilisée pour projeter le nombre de retraités (*cf. infra*), avec une rétroaction sur les taux d'activité de la tranche d'âge 60-64 ans.

La remontée des taux d'activité des 60-64 ans se fait cependant nettement moins rapidement que la baisse observée depuis les années 70. En effet, la hausse prise en compte est de 5 points entre 2000 et 2030, soit 5 points en 30 ans alors que la baisse du taux d'activité des 60-64 ans entre 1975 et 2000 a été de l'ordre de 27 points. La hausse de 5 points ramène ainsi le taux d'activité des 60-64 ans à des niveaux proches de ceux que l'on observait à la fin des années 80.

Pour les 65 ans et plus, on suppose que le taux d'activité ne diminuera que de 0,1 point à l'horizon 2010, ce qui compte tenu de la hausse de la population de plus de 65 ans conduit à une stabilisation du nombre d'actifs de 65 ans et plus à l'horizon 2010.

Par ailleurs, on a interpolé les taux d'activité par tranches d'âge quinquennales, de manière à obtenir des taux détaillés par sexe et âge (en conservant les mêmes moyennes par tranches d'âge quinquennales). En particulier, on a porté une attention particulière aux âges seuils. Pour cela, on a utilisé l'enquête emploi qui permet d'avoir des informations sur le profil des taux par âge pour les plus jeunes ainsi que pour les plus âgés.

Le nombre de retraités

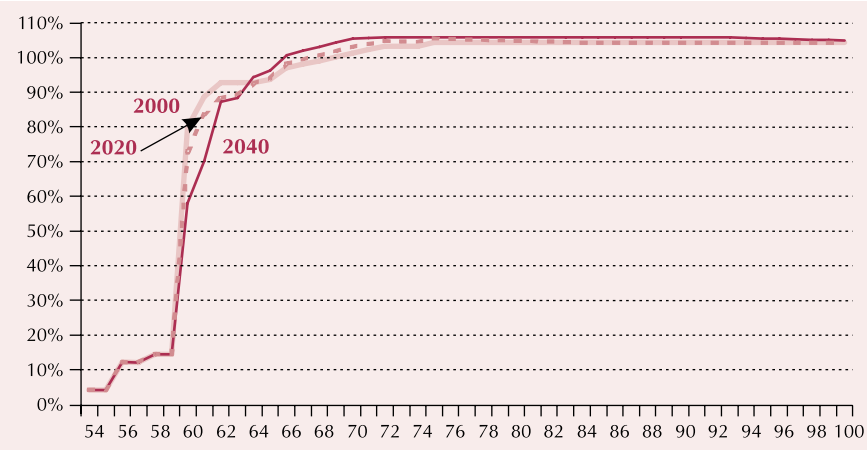
Enfin le nombre des retraités (voir à la fin de cette annexe la méthode d'estimation du nombre de retraités actuels) est déterminé à partir de quotients par âge, ce qui permet de réaliser plus facilement les simulations de réformes ayant une incidence sur l'âge du départ à la retraite et d'évaluer de manière plus précise le décalage de l'âge de liquidation. En projection, on a fait évoluer ces taux de retraités par âge pour tenir compte en particulier des effets de l'augmentation de l'activité féminine, de la réforme de 1993 et de l'élévation de l'âge d'entrée dans la vie active (en raison d'une scolarité plus longue). Pour cela, on dispose de tendances à l'horizon 2040 fournies par « Destinie », modèle de microsimulation dynamique, géré par l'INSEE. Ce modèle intègre de manière globale la hausse des taux d'activité féminins (les projections de population active sont calées sur celles réalisées par INSEE-DARES en 1996 ⁴¹), l'allongement de la scolarité (l'âge moyen de fin d'études des générations 1940, 1960 et 1980 s'élèverait respectivement à 17, 18,5 et 21,5 ans) et l'impact de la réforme de 1993. Les

40. Les simulations indiquent que pour les personnes affiliées au régime général, la proportion de personnes retraitées parmi les 60-64 ans augmente de 12 points environ pour les femmes et de 4 points environ pour les hommes. Comme environ la moitié des retraités sont concernés, l'effet est réduit à 6 points pour les femmes et 2 points pour les hommes sur le champ de toute la population. Enfin, seuls les deux tiers environ de cette hausse se traduisent par une hausse de l'activité, en raison de sorties vers l'inactivité (*cf.* document de travail INSEE-DESE, n° G 9913).

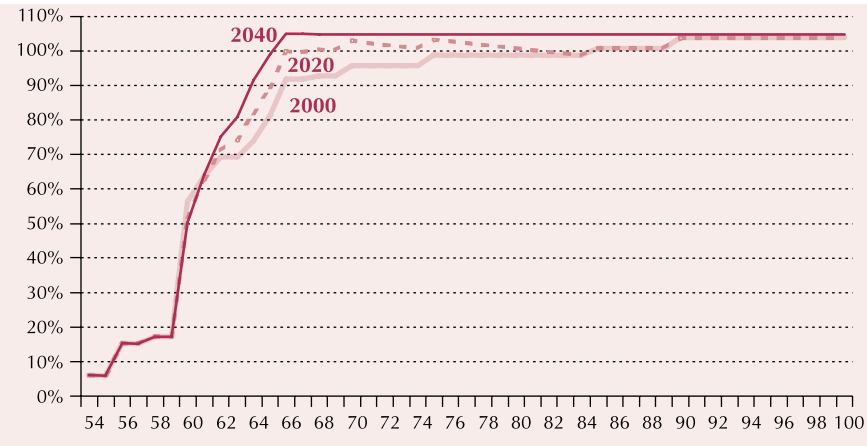
41. Dans la projection INSEE-DARES 1996, les taux d'activité féminins sont supposés croître de manière importante en particulier pour les 45-59 ans. En effet, les taux d'activité des 45-49, 50-54 et 55-59 ans augmenteraient respectivement de 5, 12 et 13 points entre 2000 et 2040.

taux d'activité projetés pour les 60-64 ans (mentionnés au § « Les projections de population active », *supra*) tiennent compte de ces hypothèses sur l'évolution du nombre de retraités.

Taux de retraités par âge, hommes (y.c. étrangers)



Taux de retraitées par âge, femmes (y.c. étrangers)



Note de lecture : les taux de retraités retracés ici comprennent les pensions versées à l'étranger (cf. annexe).
Source : DREES.

Une des limites de la maquette, qui mérite d'être signalée ici, réside dans l'indépendance entre l'âge de cessation d'activité et le niveau des retraites, dans les variantes. En effet on peut imaginer que dans un régime moins favorable du point de vue du taux de remplacement, les travailleurs âgés pourraient souhaiter prolonger plus longtemps leur activité.

• *Les hypothèses économiques*

Les hypothèses macroéconomiques retenues dans le cadre des simulations présentées ici ont été déterminées par le COR sur la base des travaux réalisés conjointement par la Direction de la prévision du MINEFI et par l'OFCE.

Les grandes lignes de ces hypothèses consistent dans le retour au plein emploi de l'économie française vers 2010, le taux de chômage étant fixé à 4,5 %. Après cette date, la croissance économique est supposée équilibrée et résulter de celle de la population active et de la productivité du travail, fixée dans le compte de référence à 1,6 % par an. Ces hypothèses sur l'évolution à long terme de l'économie s'écartent peu de celles qui avaient été retenues dans le rapport Charpin qui avait étudié trois variantes de chômage (9, 6 et 3 %) et qui fixait à 1,7 % par an la croissance de la productivité du travail. Depuis 1995, on a en effet pu observer deux phénomènes jouant en sens inverse. D'une part, les perspectives économiques se sont nettement redressées à court terme et ont conduit à une amélioration importante de la situation financière des régimes, sans toutefois que les perspectives à long terme soient significativement modifiées. D'un autre côté, on a enregistré une dégradation (limitée) des paramètres démographiques du fait de la faible natalité des années quatre-vingt-dix et de la révision à la hausse des anticipations d'allongement de la durée de la vie. Ces deux éléments se sont à peu près compensés par rapport aux hypothèses retenues dans le rapport Charpin. On peut toutefois remarquer que l'hypothèse aujourd'hui retenue d'un retour au plein emploi, avec un taux de chômage de 4,5 %, fait que l'on s'est nettement rapproché du scénario 2 du rapport Charpin qui reposait sur l'hypothèse d'un taux de chômage de 6 % et que l'on s'est éloigné du scénario 1 dans lequel le taux de chômage ne diminuait pas en dessous de 9 %.

De manière implicite, les hypothèses économiques retenues impliquent la neutralité des prélèvements du point de vue de la croissance. Ceci suppose notamment que les prélèvements supplémentaires destinés à financer les dépenses sociales, et notamment les retraites, ne pèsent pas sur le coût du travail. Le compte de référence élaboré par l'OFCE et la DP repose en effet sur une hypothèse de partage du revenu entre salaires et profits stables à long terme. Sauf à retenir des hypothèses explicites relatives à une modification de ce partage, les simulations qui sont présentées ici au titre du scénario macroéconomique de référence, supposent donc que le partage entre salaires et profits reste constant et identique à celui du scénario macroéconomique. Ceci implique pour toutes les variantes, sauf pour la variante de valeur ajoutée, que lorsque la charge des dépenses de retraites est modifiée, le financement provient d'un prélèvement sur le revenu du travail des actifs si la variation est une hausse, ou que l'allègement de la charge est répercutée sur le revenu courant des actifs si la variation est une baisse. Autrement dit, on suppose que le système de retraite procède à un arbitrage dans le partage du revenu courant du travail des actifs entre

salaires et retraites sans remise en cause du partage primaire du revenu entre travail et capital.

• *L'évolution des paramètres des régimes et de la pension moyenne*

Projeter à 40 ans les dépenses de retraite suppose que l'on forme un certain nombre d'hypothèses à propos des paramètres des régimes de retraite. L'option la plus naturelle consisterait à supposer inchangée la réglementation. La simulation sur très longue période de cette réglementation est toutefois très complexe car elle interfère avec les évolutions structurelles de la répartition des revenus et des carrières. Les règles relatives à la situation des pluripensionnés compliquent encore cet exercice. Dans l'état actuel des modèles de simulation disponibles cet exercice est en fait impraticable. C'est pourquoi plutôt que de raisonner directement sur les règles des régimes nous avons préféré partir d'hypothèses sur l'évolution des paramètres qui résultent de l'application des règles. Pour une simulation à long terme deux paramètres sont déterminants : l'âge moyen du départ à la retraite, qui résulte notamment des conditions d'âge et de durée d'assurance fixant les droits à pension, et l'évolution de la pension moyenne qui résulte quant à elle des règles de liquidation et d'indexation.

S'agissant de l'âge moyen du départ en retraite, l'évolution en projection des taux de retraités retenue dans le scénario central conduit à une légère augmentation de l'âge de liquidation observé au cours des dernières années, cette augmentation étant plus forte pour les hommes (d'environ une demi-année) que pour les femmes (environ un trimestre).

En ce qui concerne la pension moyenne, la projection est encore plus délicate, car de nombreux facteurs devraient avoir une incidence sur son évolution :

- Tout d'abord, comme l'avaient montré les travaux du « Livre Blanc », les pensions moyennes pourraient augmenter plus rapidement que les revenus d'activité du fait de l'amélioration, au fil des générations, des carrières professionnelles des femmes, qui résulte à la fois de l'allongement de leur durée d'emploi et de leur accès à de meilleures qualifications et des salaires plus élevés.
- En sens inverse, le chômage des vingt ou trente dernières années qui s'est accompagné de l'augmentation de la part des emplois de courte durée et à temps partiel, de la multiplication des incidents de carrière et d'un net retard de l'entrée dans la vie active pourrait entraîner une hausse moins rapide des pensions.
- Enfin les changements des règles des retraites du secteur privé déjà décidés dans le cadre de la réforme de 1993 ou dans le cadre des négociations relatives aux régimes complémentaires (indexation sur les prix, allongement des durées de cotisations, baisse des rendements) entraîneront une baisse du niveau des pensions toutes choses égales par ailleurs. Pour le régime général, cette diminution relative du niveau des pensions devrait se

faire progressivement au rythme de la succession des générations concernées par la réforme de l'indexation des salaires portés au compte et par l'allongement de la durée de référence, avant que le niveau relatif des pensions ne se stabilise et que la retraite moyenne croisse à nouveau comme le salaire moyen. Faute d'un modèle fiable de cette transition, qui supposerait une très bonne connaissance des carrières passées, il est aujourd'hui difficile d'évaluer le profil du passage de l'ancien au nouveau système.

Face aux difficultés d'estimation de l'impact de l'ensemble de ces évolutions, nous avons préféré retenir deux hypothèses simples : selon la première, la pension moyenne évoluerait exactement comme le salaire net moyen ce qui stabiliserait le rapport entre revenu d'activité par personne et retraite moyenne au niveau observé au début de la période de projection ; la seconde suppose une évolution de la pension moyenne inférieure de 0,5 % par an à celle du revenu moyen des actifs. Cette dernière hypothèse est à peu près celle qui avait été implicitement retenue dans le rapport Charpin et que l'on retrouve en agrégeant les projections réalisées par les principaux régimes publics et privés pour la commission de concertation.⁴²

En l'absence d'une bonne connaissance de l'évolution spontanée des pensions moyennes, il est important de noter que ces deux hypothèses ne peuvent ni l'une ni l'autre être assimilées à une règle d'indexation sur les prix ou sur les salaires. Ce, d'autant plus que les revalorisations des régimes complémentaires obéissent à d'autres règles. D'autres variantes que celles retenues peuvent donc être envisagées pour élargir le champ des évolutions possibles. Toutefois, la connaissance de l'évolution spontanée de la pension moyenne demeure une question clef pour l'avenir et le pilotage du système, qui nécessite à l'évidence de lancer des travaux d'étude complémentaires.

• *Annexe : le calcul du nombre de retraités*

Pour la période 1985-1999, le nombre de retraités est actuellement calculé à la DREES à partir d'informations fournies par l'échantillon inter-régimes des retraités (EIR) et de données fournies par la Direction de la Sécurité sociale (DSS). L'EIR a été réalisé en 1988, 1993 et 1997. Pour les autres dates depuis 1985, on effectue des extrapolations linéaires des valeurs issues de l'EIR.

Le nombre de retraités de droits directs est calculé comme le ratio entre le nombre total de pensions de droits directs, fourni par la Direction de la Sécurité sociale (DSS) (à partir des fichiers servant à la compensation

42. En effet, d'après les résultats du scénario 2 du rapport Charpin, la retraite moyenne croîtrait de 56 % environ à l'horizon 2040, soit une dérive de - 0,6 % par an environ par rapport aux salaires qui croissent à 1,7 % par an. Il s'agit ici très vraisemblablement d'une dérive des retraites brutes par rapport aux salaires bruts.

démographique, donc à partir de 1974) et le nombre moyen de pensions de droit direct perçues par un retraité (estimation réalisée à partir de l'EIR).

Le nombre fourni par la DSS comprend les pensions versées à l'étranger, mais ne comprend pas les DOM alors que les fichiers de l'EIR concernent la seule métropole ⁴³. D'autre part, le chiffre fourni par la DSS n'inclut pas les droits dérivés et donc en particulier pas les droits dérivés purs, qui concernent les veufs (ves) percevant uniquement une pension de réversion. Ces derniers sont évalués à l'aide d'une estimation obtenue à partir de l'EIR du pourcentage de ces droits dérivés purs par rapport à l'ensemble des droits.

Le nombre de retraités par âge en 1997

Au 1^{er} juillet 1997, le nombre de retraités de droit direct fourni par le croisement des données de la DSS et de l'EIR, selon la méthodologie retenue, était de 11,061 millions.

L'estimation directe par pondération de l'échantillon de l'EIR fournissait 9,4 millions de retraités de droit direct au 1^{er} janvier 1997. Cette différence d'estimation peut provenir de plusieurs sources.

En premier lieu, ces deux estimations sont distantes de 6 mois, ce qui peut amener à une correction de l'ordre de 100 000 ⁴⁴.

En second lieu, les pensions versées à l'étranger représentaient environ 740 000 personnes, dont environ 200 000 de droits dérivés purs, pour le régime général ⁴⁵, la CNRACL et l'ORGANIC, mais on ne dispose pas pour l'instant d'estimation pour les autres régimes, en particulier pour les autres non salariés (CANCAVA).

De plus, la proportion de droits dérivés purs obtenue par l'EIR est, semble-t-il, sous-estimée par le mode même de recueil des données. En effet, dans un certain nombre de caisses de retraite, les veuves ont comme NIR celui de leur mari. On ne les retrouve donc pas. En utilisant des sources extérieures (données CNAV et MSA principalement), on peut évaluer la sous-estimation à environ 30 %.

Ensuite, entre le moment où a lieu le tirage des individus dans le RNIPP ⁴⁶ et le moment où les caisses de retraite renvoient les informations les concernant, un certain nombre d'individus décèdent. On ne les retrouve alors pas, sans que l'on soit assuré pour autant qu'ils ne sont pas retraités. On peut corriger cet effet en utilisant des quotients de mortalité par âge

43. Le calcul effectué suppose donc que le nombre moyen de pensions versées par individu est le même, quel que soit le lieu de résidence des retraités.

44. En effet, la même méthode d'estimation aboutit à 10,841 millions de retraités de droit direct au 1^{er} juillet 1996.

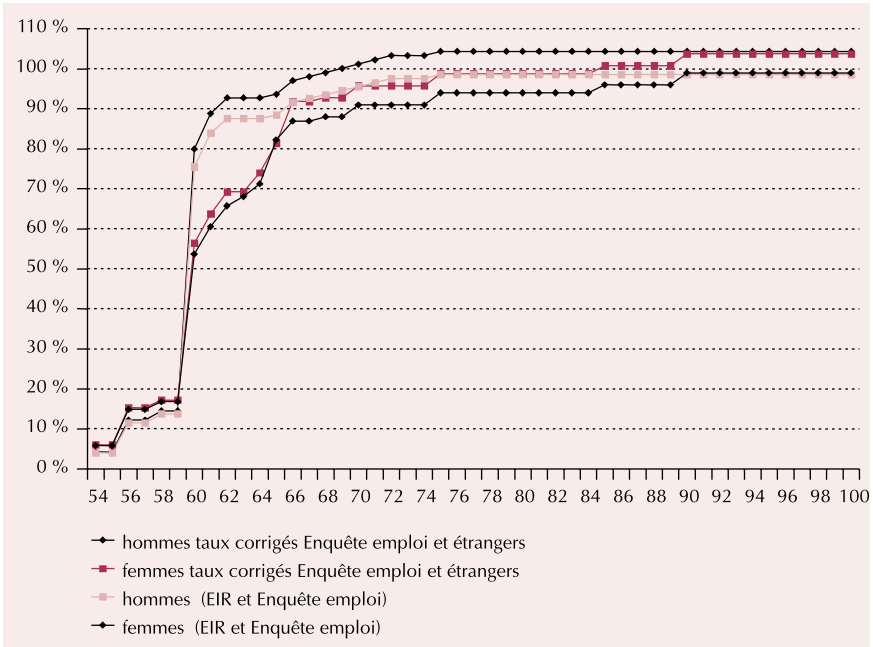
45. CNAV : Au 31 Décembre 1996, 719 342 (plus 4 744 DOM) ; Au 31 Décembre 1997, 762 461 (plus 5 189 DOM).

46. Répertoire national d'identification des personnes physiques.

(trimestriels pour tenir compte du délai). Enfin, les taux de retraités de droit direct pour les âges élevés (à partir de 70 ans) obtenus à partir de l'EIR semblent faibles en comparaison de ceux de l'enquête Emploi ⁴⁷. Il s'agit alors de les redresser.

L'ensemble de ces corrections conduit à des taux de retraités par âge avec un profil cohérent et permettant d'obtenir un nombre de retraités calé en 1997 sur les données disponibles.

Taux de retraités par âge



Note : les taux de retraités sont supérieurs à 100 % car on tient compte des pensions versées à l'étranger.
Source : EIR (1997) et Enquête emploi (1997).

47. Le calcul des taux de retraités par âge dans l'enquête Emploi n'est pas exempt de défauts : retraités en institution, femmes se déclarant retraitées en même temps que leur mari.

Annexe 9

Projections relatives au Fonds de réserve des retraites

Le Fonds de réserve pour les retraites a été créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999. Il a été constitué en établissement public par la loi du 16 juillet 2001.

L'arrivée à l'âge de la retraite, à partir de 2006, des générations nombreuses du *baby boom* nées après la seconde guerre mondiale va entraîner une croissance des besoins de financement particulièrement rapide jusque vers 2030/2035. Le Fonds de réserve va accumuler des recettes jusqu'en 2020 et les redistribuer aux régimes au-delà de 2020. Actuellement les régimes éligibles sont le régime général, le régime des salariés agricoles, l'ORGANIC (régime des commerçants) et la CANCAVA (régime des artisans).

La loi détermine la nature des ressources affectées au fonds ; ce sont les suivantes :

- une fraction du solde du produit de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (CSSS) ;
- tout ou partie du résultat excédentaire du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) ;
- les excédents de la CNAV au titre du dernier exercice clos, ce versement pouvant être anticipé en cours d'exercice ;
- une fraction égale à 50 % du produit du prélèvement de 2 % sur les produits du patrimoine et les produits de placement ;
- les recettes tirées de la cession des licences de téléphonie mobile UMTS ;
- les sommes issues de l'intéressement ou de la participation et non réclamées par les salariés ;
- une contribution de 8,2 % sur les abondements supérieurs à 2 300 euros par an et par salarié aux plans partenariaux d'épargne salariale volontaire (PPESV) ;
- toute autre ressource affectée au Fonds de réserve pour les retraites, ce qui couvre actuellement les versements de la CDC (Caisse des dépôts et consignations) et l'affectation du produit de la vente des actifs des caisses d'épargne ;
- le produit des placements.

Selon les estimations actuelles réalisées dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, les réserves devraient atteindre, à législation constante, 7 152 millions d'euros (46,9 milliards de francs) fin 2001 et 12 998 millions d'euros (85,3 milliards de francs) fin 2002.

Une projection à l'horizon 2020 a été réalisée par la Direction de la Sécurité sociale du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Elle est réalisée hors produit de la vente des licences UMTS, sur la base notamment d'une prise en charge progressive des majorations pour enfants par la CNAF et dans l'état des textes régissant le FSV. Les hypothèses économiques comprennent un rendement des placements financiers du fonds de 4 % en réel et les hypothèses macroéconomiques du scénario de référence de ce rapport, notamment un taux de chômage atteignant 4,5 % en 2010.

Cumul en 2020, évaluation d'octobre 2001	Milliards d'euros 2002	Milliards de francs 2002
Transfert CNAF	0,5	5
Excédents CNAVTS	4,5	30
Excédents CSSS et FSV	91,0	595
2 % patrimoine	33,0	215
Caisses d'épargne et CDC	3,5	25
Abondement total *	132,5	870
Revenus financiers	52,0	340
Total 2020	184,5	1 210

Ces montants sont arrondis respectivement à 5 MdF et 0,5 Md € près.

Source : ministère de l'Emploi et de la Solidarité, octobre 2001.

Les 1 210 milliards de francs 2002 correspondent à environ 1 170 milliards de francs 2000.

* hors produit de la vente des licences UMTS.

Annexe 10

La notion de taux de remplacement du revenu d'activité par la pension de vieillesse

Cette annexe présente les différents concepts permettant d'appréhender ce qu'est un taux de remplacement au niveau collectif et au niveau individuel, au moment du départ à la retraite ou en moyenne sur la durée de la retraite.

Rappelons au préalable qu'un taux de remplacement rapporte un montant de pension à un montant de revenu d'activité, et fournit donc des informations sur le niveau des revenus de remplacement qu'un régime – ou, à un niveau agrégé, une nation entière – décide d'accorder à ses retraités par rapport aux revenus des cotisants.

Les différentes notions de taux de remplacement

- ***Taux de remplacement brut ou net***

Dans les différentes définitions du taux de remplacement présentées ci-dessous, le taux de remplacement peut être présenté en brut ou en net. Le taux net retient des montants de pensions et de salaires nets de cotisations sociales (y compris CSG) : il est un meilleur indicateur des niveaux relatifs de revenus que le taux de remplacement brut. On pourrait souhaiter calculer un taux de remplacement prenant en compte l'ensemble des transferts sociaux et fiscaux, mais on s'éloignerait alors de la logique assurancielle des régimes de retraite pour aborder une optique plus large de comparaison de niveaux de vie intra et intergénérationnels.

Afin de permettre la comparaison des niveaux de revenus des actifs et des retraités, il est préférable d'inclure dans le salaire d'activité les éléments de rémunération non soumis à cotisations vieillesse, en particulier les primes des fonctionnaires. En toute rigueur, il faudrait également inclure dans la rémunération des salariés du privé les éléments d'épargne salariale, mais c'est en général plus difficile car les informations chiffrées sur ce sujet sont partielles. Par ailleurs, pour les salariés du secteur privé, à l'exception des revenus très élevés, la part des revenus distribués sous forme extra salariale paraît sensiblement plus faible que le taux de primes des salariés du secteur public : les sommes versées pour l'intéressement et la participation représentent moins de 3 % de la masse salariale du secteur privé, alors que le taux de primes est par exemple de 16 % dans la fonction publique civile de l'État.

Le taux de remplacement peut être calculé au niveau macroéconomique ou individuel ; il peut être calculé au moment du départ à la retraite ou en moyenne sur la durée de la retraite. En croisant ces deux critères, on obtient les différentes définitions du taux de remplacement.

- ***Le taux de remplacement calculé au niveau macroéconomique sur données réelles***

Par macroéconomique on entend le taux de remplacement calculé au niveau collectif – en général, le niveau collectif retenu est celui des pensionnés d'un même régime. Il faut souligner qu'aucune source exhaustive ne permet de reconstituer un taux de remplacement interrégimes. Cela pose un problème pour les pluri-pensionnés, qui ont cotisé à deux régimes ou plus et pour lesquels on ne peut estimer le taux de remplacement global qu'à partir d'études sur des échantillons de retraités.

Le *taux de remplacement initial défini au niveau macroéconomique* indique le rapport entre la première pension et le dernier revenu d'activité⁴⁸ pour chaque cohorte et dans chaque régime. Cette approche rend compte à la fois des règles générales de calcul du montant des pensions mais intègre également les aléas de carrière (en particulier les interruptions de carrière n'ayant pas donné lieu à validation d'annuités), l'incidence de règles telles que les minima de pension ou des avantages divers ainsi que l'effet pluri-pensionnés. Certaines sources permettent d'estimer cet indicateur sur le champ restreint des carrières complètes. Le taux de remplacement estimé pour chaque cohorte tous régimes confondus n'est pas très adapté à l'analyse de la situation des retraités français en raison de l'existence de multiples régimes avec des règles de calcul des pensions différentes mais il peut éventuellement servir à des comparaisons internationales.

On peut également souhaiter calculer le taux de remplacement initial en rapportant la première pension au salaire moyen de carrière ou des n meilleures années. Cet indicateur permet de mieux prendre en compte le profil de carrière des cotisants, sachant que le niveau de vie ressenti par un salarié n'est pas seulement celui de la dernière année d'activité mais peut recouvrir une période plus longue. Le nombre d'années retenu pour le calcul du salaire moyen peut par exemple être calé sur celui servant au calcul de la pension dans le régime général (donc les dix-huit meilleures années aujourd'hui, les vingt-cinq meilleures à partir de 2008). Mais le calcul de ce taux de remplacement nécessite alors de choisir un taux d'actualisation des salaires pour parvenir à un salaire moyen sur n années. Ce taux d'actualisation peut être, par exemple, le taux d'évolution du salaire moyen des cotisants du régime ou le taux d'évolution des prix.

48. La notion de dernier salaire d'activité peut être difficile à définir pour des salariés du secteur privé qui ont souvent connu plusieurs années d'inactivité avant la retraite. On retient en général le revenu de la dernière année complète d'activité et on rapporte à ce revenu le montant de la première pension en retenant comme taux d'actualisation le taux de revalorisation des pensions.

On appelle parfois improprement « taux de remplacement » moyen calculé au niveau macroéconomique le ratio rapportant *la pension moyenne de l'ensemble des retraités au revenu d'activité moyen de l'ensemble des actifs* ; ce n'est pas au sens strict un taux de remplacement mais il procède d'une logique comparable en ce qu'il rapporte des pensions à des salaires. Ce ratio, calculé tous régimes confondus, donne une indication sur le niveau de vie relatif des retraités et des actifs. Il peut par exemple servir à des comparaisons inter-temporelles, à des comparaisons internationales, à des exercices de simulations ⁴⁹. On peut également souhaiter le calculer dans chaque régime, mais les comparaisons entre régimes sont délicates car cet indicateur intègre des effets de structure de population de cotisants et de pensionnés.

• *Le taux de remplacement individuel calculé sur des cas types*

Au niveau individuel, on ne peut construire et calculer des taux de remplacement que sur des cas types dont la représentativité n'est pas toujours simple à assurer : ainsi, dans la fonction publique, il faut décider du taux de primes que l'on retient ; pour les salariés du privé, il faut décider d'un profil de carrière, etc. En ce sens, les cas types servant de base aux analyses peuvent être dits illustratifs plutôt que représentatifs. L'analyse sur cas types est particulièrement précieuse pour évaluer l'évolution du taux de remplacement en fonction des règles de liquidation et d'indexation. Bien qu'il soit préférable de raisonner avec des taux de remplacement nets, les études sur cas types retiennent généralement en projection des taux de remplacement bruts car il est délicat de faire des hypothèses sur l'évolution des prélèvements sociaux. Dans le rapport, les taux présentés sont nets de cotisations et l'hypothèse a été faite d'une stabilité des taux de cotisation.

Le *taux de remplacement initial individuel* est un taux de remplacement « cible » ou théorique dans chaque régime : c'est le taux de remplacement « moyen » d'un individu « illustratif » ayant une carrière complète dans le régime. L'intérêt est de l'estimer en projection pour évaluer l'incidence des règles de liquidation et d'indexation des régimes sur les générations de retraités à venir.

On peut, par ailleurs, calculer un *ratio individuel sur durée de vie* en faisant le ratio pension moyenne au cours de la retraite sur salaire moyen au cours de la vie active. Là aussi, il est nécessaire de choisir des taux d'actualisation, par exemple l'évolution des prix pour l'actualisation des salaires et pour celle des pensions. Cet indicateur permet d'apprécier les niveaux de revenu relatifs d'un individu au cours de sa vie active et au cours de sa retraite. Sur ce thème, il est également intéressant d'étudier le profil d'évolution du ratio considéré au long de la retraite.

⁴⁹. Ce paramètre est celui retenu par la DREES dans sa maquette globale dont les résultats sont présentés dans la deuxième partie du présent rapport.

Le profil donne l'évolution au cours du temps du ratio pension de l'année n sur dernier salaire d'activité (ou salaire moyen au cours de la vie active). Calculé pour des cas types, il permet d'apprécier les trajectoires individuelles et intègre les deux données fondamentales que sont le taux de remplacement initial du dernier salaire et le mode de revalorisation des pensions. La pente plus ou moins déclinante de la courbe retrace l'arbitrage (explicite ou implicite) du régime entre niveau de vie relatif à la date de liquidation des droits et tout au long de la retraite.

L'analyse de cas types permet également d'évaluer l'incidence sur le taux de remplacement du temps partiel, d'interruptions de carrière pour chômage ou maternité, de pensions multiples (pluripensionnés).

Comme le rapport le précise, d'autres indicateurs doivent être utilisés en même temps que le taux de remplacement pour apprécier l'évolution des régimes. Les travaux seront approfondis sur ce point.

Annexe 11

La compensation financière entre les régimes de retraite

La présente annexe a été rédigée à partir de l'étude réalisée pour le Conseil d'orientation des retraites par MM. Y. Ullmo, Conseiller maître honoraire à la Cour des comptes et L.-P. Pelé, administrateur de l'INSEE.

La pérennité de régimes organisés sur une base professionnelle est inévitablement menacée par la déformation au cours du temps de la structure de la population active résultant des évolutions économiques. Les régimes agricoles et certains régimes spéciaux, tels que, par exemple le régime des mines, ont ainsi vu fondre leurs effectifs de cotisants, cependant qu'ils conservaient un nombre important de pensions à servir. En sens inverse, le régime général, couvrant les salariés du secteur privé, a vu croître ses effectifs de cotisants sous l'effet du développement de l'industrie, des services et du mouvement de salarisation de l'après-guerre. Si l'on souhaite maintenir durablement une multiplicité de régimes, il est en conséquence nécessaire de prévoir des mécanismes financiers correcteurs, qui tiennent compte des inégalités de situation entre ces régimes en termes démographique d'une part et de capacités contributives d'autre part. Tel est l'objet des dispositifs de compensation financière institués à partir de 1974, au moment où le projet d'unification des régimes était, au moins provisoirement, abandonné au profit d'une démarche d'harmonisation. Ce principe de solidarité financière entre les régimes de retraite n'est plus aujourd'hui contesté. Cependant ses modalités de mise en œuvre sont critiquées sur divers points.

Les choix présidant à l'organisation des différents mécanismes de compensation

La mise au point de mécanismes de compensation est d'autant plus difficile à concevoir que les régimes concernés sont dissemblables. La diversité des règles qu'ils appliquent peut, en effet, refléter des choix sensiblement différents dans le niveau des droits ouverts et les efforts de cotisation consentis. Dans ces conditions, la mise en œuvre de mécanismes de compensation exige de définir des règles pour établir les transferts qui, calculés sur une base comparable, évitent de faire financer des avantages propres à certains régimes par les cotisants d'autres qui n'en bénéficieraient pas. La base retenue dans ce cas est nécessairement minimale, alignée sur les droits les plus faibles ouverts dans le groupe de régimes considérés. Il en va différemment lorsque les régimes compensés sont homogènes, ou lorsqu'un objectif de convergence vers des règles

harmonisées leur est assigné. Dans ce cas, il est possible d'organiser une solidarité financière sur la base des droits moyens accordés dans l'ensemble considéré. Ces remarques préliminaires éclairent la conception des différents niveaux de compensation existants entre les régimes de retraite.

Deux premiers niveaux de compensation sont organisés, entre les régimes d'assurance vieillesse de base, par la compensation généralisée instituée en 1974 :

- le premier niveau assure une solidarité financière entre l'ensemble des régimes de base de salariés et l'ensemble des régimes de base de non salariés. Les transferts se font à ce niveau en fonction de critères uniquement démographiques et ne corrigent pas les effets des écarts de capacité contributive entre salariés et non salariés. Ce choix était justifié en 1974 par la mauvaise connaissance des revenus des non salariés ;
- le deuxième niveau assure une solidarité plus large entre régimes de base de salariés, puisqu'elle tient compte des écarts aussi bien dans l'équilibre démographique des régimes que dans les facultés contributives de leurs cotisants.

Pour éliminer les différences de réglementation entre les régimes, les calculs se font, dans le cadre de la compensation généralisée, sur la base d'une prestation de référence qui est la prestation la plus faible servie soit, en 2001, la pension moyenne du régime des cultes dans la compensation entre salariés et non salariés et la pension moyenne du régime des salariés agricoles dans la compensation entre salariés. Par ailleurs et pour la même raison, les effectifs de retraités entrant dans le calcul de la compensation généralisée sont ceux des seuls retraités de droits directs âgés de 65 ans et plus. Sont ainsi exclues du calcul les pensions de réversion, soumises à des conditions d'accès et à des modes de calcul extrêmement différents selon les régimes. L'âge de 65 ans correspond à l'âge retenu dans le régime des professions libérales et le régime des cultes, à cet égard moins favorables que les autres.

À ces deux étages de la compensation généralisée, s'ajoute depuis 1986 une compensation spécifique dite surcompensation dont le champ est limité aux principaux régimes spéciaux. Cette compensation s'appliquant à des régimes supposés assez homogènes est calculée en tenant compte de leurs effectifs de retraités de 60 ans et plus, bénéficiaires d'une pension de droit direct ou titulaires d'une pension de réversion. La prestation de référence retenue est égale à la moyenne des pensions servies par les régimes considérés. Les transferts effectués dans le cadre de la compensation spécifique sont limités à un certain pourcentage de montants théoriquement obtenus : 22 % à l'origine, portés à 38 % par la suite puis ramenés à 34 % en 2000 et 30 % en 2001. Ils ne peuvent excéder pour chaque régime 25 % des charges totales de pensions.

Il convient enfin de mentionner la compensation financière organisée de longue date entre les régimes complémentaires de non salariés regroupés

au sein de l'ARRCO. Calculée sur la base du rendement retenu pour cible par l'ARRCO, elle s'inscrivait dans une perspective volontariste de convergence de ces régimes. À présent que les régimes sont alignés, elle a laissé la place à une intégration financière.

Le tableau suivant présente, pour l'exercice 1999, les montants des transferts de compensation (généralisée et spécifique) pour les différents régimes participants.

Les montants des transferts de compensation pour 1999

En millions de francs

	Compensation généralisée			Compensation spécifique (application à 38 %)	Transfert total
	Entre salariés	Entre non-salariés et salariés	Total		
Régime général	2 836,9	22 457,6	25 294,5		25 294,5
Salariés agricoles	- 14 931,1	931,5	- 13 999,5		- 13 999,5
Fonctionnaires civils	7 865,3	3 701,8	11 567,1	13 307,4	24 874,5
Fonctionnaires militaires	- 282,1	490,9	208,8	- 4 737,7	- 4 528,9
Ouvriers de l'État	- 168,0	113,4	- 54,6	- 1 427,3	- 1 481,9
CNRACL	7 145,5	2 589,8	9 735,3	10 076,6	19 811,9
Mines	- 2 142,9	40,6	- 2 102,3	- 9 975,2	- 12 077,5
SNCF	- 444,2	316,9	- 127,3	- 4 370,4	- 4 497,7
RATP	100,9	79,0	179,9	- 109,9	70,0
Marins	- 362,3	36,5	- 325,8	- 2 086,2	- 2 412,0
EGF	458,1	292,6	750,7	506,9	1 257,6
CRPCEN	- 84,8	67,6	- 17,2	- 343,7	- 360,9
Banque de France	8,6	29,6	38,2	- 53,8	- 15,6
SEITA				- 234,3	- 234,3
CAMR				- 552,3	- 552,3
Exploitants agricoles		- 26 113,9	- 26 113,9		- 26 113,9
ORGANIC		- 4 802,6	- 4 802,6		- 4 802,6
CANCAVA		- 1 967,2	- 1 967,2		- 1 967,2
CNAVPL		2 572,1	2 572,1		2 572,1
CNBF		288,2	288,2		288,2
CAVIMAC		- 1 124,4	- 1 124,4		- 1 124,4

Note : un montant négatif signifie que le régime reçoit un transfert de compensation ; la somme algébrique de l'ensemble des transferts est nulle.

Des modalités de mise en œuvre susceptibles d'amélioration

Le principe de compensation entre les régimes est désormais largement accepté et sa nécessité, dans un système constitué d'une multiplicité de régimes, bien comprise. Cependant les modalités de calcul des divers transferts de compensation sont à certains égards critiquables et d'ailleurs critiquées. Les questions qu'elles soulèvent sont d'ordres divers. Les unes renvoient à de simples aménagements techniques dont l'incidence financière peut toutefois être considérable et qui, pour cette raison, nécessitent avant toute décision éventuelle, une instruction technique précise. Des travaux en ce sens ont d'ores et déjà été engagés dans le cadre de la Commission de compensation qui réunit des représentants de l'ensemble de régimes et seront disponibles en 2002. Les autres portent sur des choix de principe, faits lors de la mise en place des différents dispositifs de compensation, qui méritent d'être réexaminés dans le contexte actuel.

• *Les modalités de calcul de la compensation*

Ces questions concernent d'une part les conditions du décompte des effectifs de retraités et de cotisants des différents régimes et d'autre part le choix et le mode de calcul des prestations prises pour référence dans les calculs de compensation.

Le décompte des effectifs de retraités et de cotisants

Le décompte des retraités est l'objet d'une critique récurrente relative à l'absence de prise en compte de la durée de cotisation. Avec les règles actuelles, tout retraité, qu'il ait cotisé pendant quelques années ou pendant toute sa carrière, est compté pour un retraité. Cette règle avantage les régimes de passage, dont les retraités ont des carrières courtes et donc des prestations faibles (toutes choses égales par ailleurs). Une prise en compte de la durée de carrière est donc suggérée par certains régimes. Un tel changement demanderait de définir des règles précises de décompte des durées et pose d'importants problèmes de faisabilité. La modification du décompte des retraités, en fonction de la durée de cotisation, aurait une conséquence sur le calcul de la prestation de référence et entraînerait donc des modifications assez importantes des règles de la compensation.

Le maintien à 65 ans de l'âge minimum de décompte, par ailleurs, s'il a un caractère artificiel, puisqu'il s'aligne sur la pratique très minoritaire de certaines professions libérales, a pour avantage de ne pas favoriser les régimes, notamment spéciaux, liquidant tôt. Une référence à l'âge moyen de liquidation, s'appliquant aux nouveaux flux de retraités et non à leurs stocks, aurait pour avantage de mieux correspondre à la situation actuelle et pourrait évoluer dans le temps en fonction de l'évolution de l'âge effectif de prise de retraite. Elle contreviendrait cependant au principe du calcul de la compensation sur une base minimale et ne se justifierait

probablement que dans une perspective d'harmonisation des conditions d'âge de départ en retraite des différents régimes.

S'agissant des cotisants, tous les assurés sont décomptés de manière identique, sans qu'il soit tenu compte des activités à temps partiel, de la durée de cotisation au cours de l'année ou de l'assiette de cotisation. Cette question est analogue à la première question posée concernant le décompte des retraités. Cependant, en ce cas, la détermination de règles de prise en compte apparaît problématique. Par ailleurs, se pose aussi pour les cotisants, la question d'une prise en compte éventuelle des bénéficiaires de périodes d'assurance financées par un tiers (chômage et préretraite par le Fonds de solidarité vieillesse, Assurance vieillesse des mères de famille par la CNAF).

• *La prestation de référence*

Dans le calcul de la prestation de référence sont intégrés des éléments qui sont remboursés aux régimes tels que certains avantages familiaux pris en charge par le Fonds de solidarité vieillesse. Lorsqu'un régime est créancier à la compensation et reçoit un transfert du Fonds de solidarité vieillesse au titre des majorations familiales, ces majorations familiales lui sont en quelque sorte remboursées deux fois. Mais ce n'est pas le cas pour les régimes qui ne sont pas bénéficiaires du Fonds de solidarité. De la même manière on peut s'interroger sur l'opportunité de tenir compte lors du calcul de la prestation de référence des financements extérieurs dont bénéficient les régimes (subventions de l'État, impôts affectés etc.) de manière à ne retenir que la partie « contributive » de la prestation, correspondant à un financement par cotisation. Sur ces deux points, une clarification des règles serait souhaitable.

Si l'option était retenue d'intégrer les pensions de réversion dans les calculs de compensation, il faudrait en tenir compte pour le calcul de la prestation de référence. Il faudrait faire de même si l'on décidait de pondérer les effectifs de retraités retenus dans les calculs de compensation par les durées de carrière validées dans chaque régime.

Par ailleurs la question est posée de l'adjonction à la prestation de référence des frais de gestion administrative et des frais d'action sociale, les premiers au nom de considérations d'efficacité, les seconds pour prendre en compte l'ensemble des prestations assurées par les régimes.

• *Des principes sur lesquels le débat reste ouvert*

La prise en compte des capacités contributives des non salariés

La limitation de la compensation entre salariés et non salariés à une compensation purement démographique où les capacités contributives sont évaluées en fonction des effectifs de cotisants, et non pas en fonction des masses de revenus soumis à cotisations, a été justifiée à l'origine par l'insuffisante connaissance des revenus des non salariés. On peut se

demander dans quelle mesure les progrès effectués depuis 1974 dans la dite connaissance justifieraient la prise en compte par la compensation des capacités contributives des non salariés. Ces progrès sont certains, résultant de l'établissement de déclarations via les centres agréés et du développement des contrôles fiscaux. Mais la faculté de cotisation sur des bases forfaitaires, et surtout le maintien de recettes non déclarées subsistent, comme en témoignent les redressements effectués par les comptables nationaux, eux-mêmes basés sur les résultats des contrôles fiscaux.

Sans doute l'objection peut-elle être faite que, sous réserve des autres sources de financement, le niveau des pensions est la contrepartie des cotisations effectivement versées, et que ceci reste compatible avec le principe d'une compensation *a minima*. Il n'en demeure pas moins que, la non déclaration d'une partie des revenus est problématique dès lors que des péréquations sont opérées entre régimes au nom de la solidarité. D'où deux positions possibles :

- appliquer la compensation financière aux non salariés en fonction des deux critères démographiques et économiques, mais avec un biais important lié au phénomène de sous déclaration ;
- maintenir le *statu quo*. Dans cette deuxième hypothèse, il y aurait lieu en principe de revenir sur le mode de calcul rassemblant les régimes de salariés dans un bloc unique. Mais l'ampleur des transferts de charges qui en résulteraient, ampleur qui illustre le caractère conventionnel du dispositif actuel, empêche sans doute que ceci fasse l'objet d'une mesure isolée.

La distinction entre base et complément dans la compensation généralisée

Dans le principe, la compensation, qu'elle soit minimale ou complète, devrait porter sur l'ensemble des pensions faisant l'objet d'un régime obligatoire, prestations de base et complémentaires. Même dans la pratique actuelle d'une prestation de référence calculée comme la plus faible prestation moyenne, il y a, en effet, des interrelations de fait, du point de vue du pensionné, entre prestation de base et complémentaire, seul leur total étant pertinent pour leur taux de remplacement.

Il n'est cependant pas envisageable d'intégrer dans la compensation généralisée les régimes complémentaires autonomes (ARRCO, AGIRC, IRCANTEC). Dès lors, il conviendrait d'expertiser la possibilité de ne retenir pour le calcul de la compensation que la partie des prestations des régimes spéciaux correspondant à la « couverture de base ». Ce calcul pourrait résulter, par exemple, de l'application aux pensions des régimes spéciaux d'un taux égal à la part du régime général dans le total des pensions versées en moyenne aux salariés du secteur privé. En tout état de cause, cette réforme devrait être subordonnée à une réforme concernant la prise en compte des ressources non contributives qui alimentent les régimes spéciaux.

L'articulation de la compensation avec le Fonds de solidarité vieillesse

Les mécanismes de compensation exercent entre les régimes une solidarité qui consiste à mutualiser les risques démographiques sur la base d'une prestation de référence.

De son côté, le Fonds de solidarité vieillesse assure la prise en charge, au profit des régimes, de certains droits non contributifs :

- les différentes composantes du minimum vieillesse dont la gestion est assurée par les régimes de retraite ;
- les cotisations pour certains assurés bénéficiant de validations gratuites de droits à retraite (périodes assimilées des chômeurs, préretraités, appelés du contingent...) ;
- pour certains régimes, des avantages accessoires de nature familiale (majoration pour conjoint à charge, majoration proportionnelle de pension).

Les transferts du Fonds de solidarité et la compensation ne sont pas totalement indépendants, comme l'illustre la question de la prise en compte des avantages familiaux dans le calcul de la prestation de référence. Il est également envisageable d'intégrer dans les calculs de la compensation les diverses cotisations afférentes à des périodes non travaillées et prises en charge par le Fonds de solidarité. C'est pourquoi la question de l'opportunité d'une fusion de ces dispositifs a été soulevée. Mais les avis recueillis sont très majoritairement défavorables à cette fusion : les mécanismes de compensation et les transferts du Fonds de solidarité sont perçus comme répondant à des logiques différentes (péréquation entre régimes ou apport de ressources supplémentaires au titre de la solidarité), et à ce titre doivent être maintenus séparés.

• *La superposition à la compensation généralisée d'une compensation spécifique*

La superposition à la compensation généralisée d'une compensation spécifique repose en théorie sur l'hypothèse d'une homogénéité des régimes concernés, justifiant un niveau supplémentaire de solidarité. Or, cette homogénéité est sujette à caution : caractères divers des institutions, caractères disparates des prestations et de l'assiette des cotisations ; non homogénéité du traitement des régimes complémentaires ; quasi absence de mouvements démographiques entre régimes spéciaux, au contraire de ce que l'on constate avec le régime général⁵⁰ ; diversité de leurs conditions de financement (certains doivent s'équilibrer, en particulier la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, d'autres sont équilibrés par des subventions publiques).

50. Ce constat soulève une discussion sur l'existence en l'état de la surcompensation dont il est rendu compte dans le corps même du rapport.

Annexe 12

Relever le taux d'activité des salariés âgés : les actions menées aux Pays-Bas et en Finlande ⁵¹

Pourquoi une comparaison avec les cas néerlandais et finlandais

La sortie anticipée d'activité constitue aujourd'hui un problème majeur pour l'ensemble des pays d'Europe continentale qui se sont enfoncés dans une véritable « culture » du retrait précoce du marché du travail. Le phénomène s'est aggravé lorsque, au nom du chômage des jeunes, un certain nombre de pays ont demandé aux salariés âgés de « laisser la place aux jeunes ».

La nouvelle organisation de la fin du parcours des âges (multiplication de dispositifs conjoncturels d'emploi favorisant la sortie anticipée des salariés âgés) a modifié durablement les horizons temporels de tous les acteurs (salariés comme employeurs) et n'a eu que des résultats décevants pour l'emploi.

Ainsi, le modèle de l'activité après 55 ans tend à devenir un phénomène moins fréquent, voire minoritaire, dans un certain nombre de pays. En 1995, la France, les Pays-Bas, la Finlande, la Belgique, le Luxembourg avaient un taux d'emploi des 55-64 ans inférieur à 40 %. En 1999, seuls les Pays-Bas et la Finlande sont parvenus à renverser cette tendance forte à l'abaissement du taux d'emploi de cette catégorie d'âges et à faire remonter significativement l'activité de ce groupe.

Si une série de réformes relatives à l'âge de la retraite et à la durée de cotisation, à des tentatives de restriction des voies de sortie précoce, ont vu le jour, partout ces réformes « de type paramétrique » se révèlent peu opérantes pour renverser une culture de la sortie précoce. Il convient d'entreprendre des changements plus radicaux et de chercher à passer d'une logique passive essentiellement indemnitrice à une logique active de prévention des déficits.

L'examen des cas néerlandais et finlandais nous montre comment il est possible d'inverser la tendance à la baisse des taux d'emploi des salariés âgés pour entrer dans le cercle vertueux du vieillissement actif. Ces deux pays ont développé un programme intégré de politiques actives d'emploi visant à préserver et promouvoir les capacités de travail des plus de 40 ans,

51. Résumé du document d'information, réalisé par Anne-Marie Guillemard et Gérard Cornet, pour le Conseil d'orientation des retraites.

voire à les réhabiliter, en passant d'une logique d'indemnisation à des systèmes d'incitations/désincitations qui encouragent la participation au marché du travail des salariés âgés et découragent leur sortie anticipée. Dans les deux cas, aucune mesure autoritaire et coercitive n'a été prise. Le processus de réforme a mobilisé une très large concertation avec tous les partenaires sociaux, depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre. Il a bénéficié d'une forte impulsion des gouvernements en place. De ce point de vue, le contraste est frappant avec la situation française, où non seulement le dialogue social s'est bloqué sur la réforme des systèmes de retraite, mais où la solution globale d'un partage du travail n'a pas été l'occasion de poser la question d'une évolution de la distribution des temps de travail sur l'ensemble de la vie.

La réponse néerlandaise au défi du vieillissement démographique et à la montée de l'inactivité en fin de carrière

• Contexte

Avec une population totale de 16 millions, les Pays-Bas vont vieillir à un rythme plutôt plus lent que la moyenne des pays européens : le « choc démographique » ne touchera ce pays que vers 2030. Traditionnellement les Pays-Bas constituaient un pays au taux d'activité globalement faible (taux d'emploi de 61 % pour les 15-64 ans en 1990).

L'âge légal de la retraite à taux plein est demeuré fixé à 65 ans.

Outre la voie du chômage (de moindre importance), deux voies principales de sortie précoce existaient :

- l'invalidité (la plus fréquente) qui jusqu'en 1994 permettait aux salariés âgés n'ayant qu'une invalidité partielle, mais qui ne trouvaient pas à s'employer, de se voir reconnaître une invalidité totale ;
- les VUT (*Voluntary Early-retirement* ou préretraites) qui relèvent d'accords d'entreprises ou de branches et sont financés par les entreprises et pour une partie très limitée par les salariés eux-mêmes.

Or, depuis 1995, on observe une nette remontée du taux d'emploi des 55-64 ans (plus 17 points entre 1995 et 1999) qui s'inscrit dans un mouvement de remontée générale des taux d'emploi. Les femmes et les salariés âgés, considérés comme les principaux réservoirs de main-d'œuvre, ont fait l'objet de politiques ciblées afin de faire face à terme au vieillissement, à la hausse des dépenses sociales et à la pénurie de main-d'œuvre.

Un plan global et cohérent d'action avec un objectif chiffré (accroître de 0,75 % par an d'ici 2030 le taux d'emploi des salariés de plus de 55 ans pour atteindre le taux de 50 %) a été mis en œuvre de manière concertée et négociée avec tous les partenaires sociaux. Le gouvernement a favorisé une prise de conscience de cette question et le Conseil socio-économique, organisme consultatif prestigieux, a joué un grand rôle.

Les principales perspectives d'action de l'avis « Promouvoir la participation des salariés âgés au marché du travail » sont les suivantes :

- le groupe ciblé principal doit être les travailleurs âgés de 40 à 55 ans ;
- il est nécessaire de promouvoir la réintégration dans l'emploi de ceux qui, âgés de 55 ans à 65 ans, ont été exclus du marché du travail ;
- c'est un changement fondamental des mentalités des employeurs comme des salariés qui doit s'opérer ;
- prolonger l'activité pour les actifs âgés doit être rendu possible et attractif ;
- les dispositifs qui encouragent le retrait précoce doivent être révisés ;
- le retrait involontaire doit être prévenu et le retrait volontaire doit demeurer une option.

• *Les principales mesures*

Restructurer les voies institutionnelles de sortie précoce

Le principe est le suivant : passer d'un droit à l'indemnisation pour la sortie précoce à un système d'incitations au maintien et à la réhabilitation de salariés âgés et de désincitations au retrait.

- Invalidité : une indemnisation plus favorable à l'emploi
 - Suppression de la « clause relative au marché du travail », ce qui a rendu plus difficile d'accéder au statut d'invalidité à 100 %.
 - L'accès aux bénéfices de l'invalidité est conditionné par une réhabilitation active des salariés.
 - La responsabilité de l'assurance invalidité est partiellement confiée aux employeurs, qui sont financièrement responsabilisés. Leurs primes d'assurance invalidité sont calculées en fonction du niveau de leur risque. D'autre part, l'indemnisation est désormais directement en lien avec une politique extensive de prévention et de réinsertion à l'intention des bénéficiaires.

Ainsi, les droits et prestations contenus dans l'assurance sont encadrés dans un système d'incitations/désincitations qui affecte les décisions de toutes les parties pour faire valoir leurs droits.

- Réformer la voie du chômage
 - La directive qui en cas de licenciement collectif privilégiait de faire porter en premier lieu les réductions sur les salariés âgés a été abolie en 1994.
 - La dispense de recherche d'emploi (appliquée aux 57 ans et demi ou plus) est en cours de réexamen par les partenaires sociaux et le gouvernement.
 - Une mesure vient d'être instaurée (1^{er} janvier 2001) concernant l'incitation financière pour l'embauche de chômeurs âgés de plus de 50 ans.
- VUT : de la préretraite totale à la retraite flexible et à la « pré pension » par capitalisation

L'idée est de faire évoluer les VUT vers des formules plus choisies, individualisées et graduelles qui ménagent des incitations financières au maintien en activité pour les salariés vieillissants. On peut signaler :

- l'ouverture de nouvelles options pour combiner du travail à temps partiel et des retraites partielles : jusqu'à maintenant, il n'était pas possible de cumuler les revenus d'un VUT et les rémunérations d'une activité à temps partiel. Enfin, les avantages fiscaux concédés au moment de la création des VUT afin de compenser les dépenses des entreprises, sont abolis depuis juillet 2002 ;

- l'introduction de la « pré pension » par capitalisation : alors que les VUT étaient financés selon un système de répartition, les pré pensions relèvent de la capitalisation individuelle de droits à la préretraite. Dans le nouveau système, le droit au retrait d'activité est directement fonction de la carrière individuelle et des contributions accumulées sur son compte ; le grand changement étant que pour accéder à la sortie précoce, le salarié âgé doit préalablement avoir accumulé des droits. La pré pension est flexible (entre 55 et 65 ans), le salarié peut choisir d'arrêter plus tôt avec une pension moindre ou de continuer plus tard pour améliorer sa pension : l'effet couperet est évité.

Ce nouveau système, contrairement à l'ancien, est transférable d'une entreprise à l'autre.

La conversion des VUT vers le système de pré pensions capitalisées ne pourra se faire que très graduellement (20 ou 30 ans seront nécessaires). Un régime transitoire doit être imaginé.

Dès 1997, l'État comme employeur a adopté un système flexible de pré pension pour ses salariés.

Il semble que ce dispositif seul ne sera pas suffisant pour améliorer l'activité des salariés âgés. Des études montrent que les salariés demeurent prêts à sacrifier une part importante de leur revenu de préretraite pour échapper à la vie de travail.

Encourager une gestion des ressources humaines attentive à l'âge

Les évaluations récentes convergent pour montrer la faiblesse des avancées dans ce domaine. Si l'on peut noter des progrès dans l'organisation des bilans de carrière ou au niveau de la formation (notamment des travailleurs âgés), l'investissement dans les salariés âgés n'est pas encore devenu une pratique courante.

Aussi, afin de transformer les mentalités, le Gouvernement s'est engagé à soutenir financièrement une campagne d'information, et un projet de loi d'initiative gouvernementale contre la discrimination dans l'emploi fondée sur l'âge a été adopté en 2000.

• Conclusion

Les dispositifs mis en place aux Pays-Bas ne produiront leurs effets que graduellement et ne seront pleinement efficaces que s'ils s'accompagnent d'une transformation des pratiques des entreprises à l'égard des salariés âgés.

Le programme national finlandais pour les travailleurs vieillissants : 1998-2002

En Finlande, le vieillissement démographique plus accentué et plus précoce que le nôtre permet déjà, mais à une échelle différente, d'observer ses effets sur les ressources de main-d'œuvre. Aussi ce pays a-t-il été le premier à changer de stratégie et à développer une politique coordonnée afin d'augmenter le taux d'emploi des salariés seniors et de sortir du cercle vicieux des préretraites et du *welfare without work* pour un *welfare with work*.

Le « Programme national finlandais pour les travailleurs vieillissants » s'inscrit dans le cadre des plans d'ensemble en faveur de l'emploi (développement de l'employabilité, promotion de l'esprit d'entreprise, incitation à l'adaptabilité du travail et des salariés, égalité des chances). L'objectif du plan est à terme d'arriver à reculer de deux ou trois ans l'âge moyen effectif de la sortie définitive de l'emploi.

• Contexte

La population active comprend entre 2 200 000 et 2 500 000 personnes dont 1 840 000 salariés. La Finlande compte 99 % de PME sur 219 000 entreprises (hors secteur primaire). 73 % des salariés sont employés dans des entreprises de plus de 800 personnes. Le taux d'adhésion aux syndicats est élevé : 78 % des salariés cotisent à un syndicat (66 % dans le secteur privé).

La structure par âge se traduit par un vieillissement accentué de la population active plus rapide d'ici 2005 que dans tous les autres pays européens. La projection des indicateurs d'activité laisse prévoir une importante pénurie de main-d'œuvre dès 2003 et un ratio d'un retraité pour un actif dès 2015.

Le taux de chômage (18,5 % en 1994) s'abaisse en 1997 à 12,7 %, mais le taux d'emploi des 55-59 ans régresse (il ne dépasse pas 50 %) ; le taux d'emploi des hommes de 55/64 ans est voisin de 37 %, celui des 60 ans et plus atteint à peine 20 %.

Les études soulignent un niveau insuffisant de formation et de qualification des travailleurs vieillissants et âgés et un formidable écart de niveau de formation entre jeunes et âgés.

Différents dispositifs de sortie anticipée coexistent :

- la retraite partielle : la pension partielle est égale à 50 % de la différence entre le salaire à plein temps et le salaire à temps partiel. Les modalités sont souples (16 à 28 heures par semaine, alternance travail/repos de six semaines, formules variables possibles). Mais jusqu'en 1997, cette voie est peu empruntée (la pratique du temps partiel est rare) ;
- la préretraite volontaire ou pré pension vieillesse : généralisée en 1994 à partir de 58 ans (60 ans à partir de 2001 pour le secteur privé) avec des abattements dépendants de l'âge de cessation d'activité ;
- la pension chômage : ouverte pour les chômeurs de longue durée âgés de 57 ans au moins, ayant épuisé leur droit à l'allocation chômage (23 mois) ;
- les pensions invalidité/maladie : très utilisé depuis les années 80, ce dispositif concerne les personnes âgées ayant eu une longue vie professionnelle et présentant une diminution de la capacité au travail.

Ainsi, entre 55 et 59 ans, les deux grandes voies de sortie sont le chômage de longue durée et l'invalidité. Après 60 ans, ces voies se diversifient.

Si différentes mesures – critères médicaux plus stricts, seuil d'âge élevé de 55 à 58 ans, temps de l'allocation chômage longue durée doublé et porté à 500 jours, âge d'éligibilité de l'allocation retraite/chômage reculé de 55 à 60 ans – ont été prises pour freiner les excès des préretraites pour invalidité au milieu des années 90, elles se sont avérées peu efficaces.

Les relations sociales se caractérisent par une coopération très étroite au niveau national entre les syndicats de salariés, les organisations patronales et le gouvernement. À partir de 1995, une concertation centrale sur les orientations économiques et sociales s'établit avec les confédérations nationales. Le mode de financement des retraites n'est pas un objet de conflit social : les retraites du secteur privé sont gérées par des organismes privés sous le contrôle d'une institution publique. En 2001, selon l'Office central des pensions, les cotisations sociales pour les retraites représentent 21,1 % des salaires (employeurs 16,6 %, salariés 4,5 %, prélevées à la source). Elles sont pour 1/3 affectées à des fonds de réserve qui, fin 2000, s'élèvent à 430 milliards de marks finlandais, soit 56 % du PIB. Ces réserves couvrent 26 % des droits à pension constitués.

En 1995, un consensus se fait jour pour stopper la hausse des cotisations sociales due au poids croissant des préretraites et des retraites (de 5 % en 1962 à 16,8 % en 1995 pour les employeurs). Un groupe de travail créé par le gouvernement définit des champs d'actions prioritaires et aboutit fin 1997 au lancement du « Programme national finlandais en faveur des travailleurs vieillissants ».

Avant même la mise en œuvre du programme, la décision d'abaisser le seuil d'âge pour bénéficier de la retraite partielle à 56 ans au lieu de 58 ans est annoncée.

• **Les réformes introduites par le Programme national finlandais (1998-2002)**

Ce programme, interministériel, est piloté par un comité ad hoc réunissant l'ensemble des acteurs intéressés au processus. Il a pour objectif d'améliorer l'emploi des travailleurs vieillissants en promouvant leurs capacités professionnelles et en reculant l'âge effectif des sorties anticipées d'emploi. Plus précisément il s'agit de :

- maintenir la pleine capacité productive des personnes âgées de plus de 45 ans, et leur adaptation professionnelle ;
- prévenir leur exclusion du marché du travail qui se traduit par le chômage ou la sortie précoce ;
- favoriser le retour à l'emploi de chômeurs de longue durée ;
- reculer de 2 à 3 ans l'âge effectif de la sortie du marché définitive du travail en le rapprochant progressivement de l'âge légal de la retraite (65 ans).

Le Programme constitue, avec quarante mesures, un ensemble incitatif cohérent et mobilisateur en faveur de l'emploi des plus de 45 ans. 25 millions de marks ont été affectés aux actions dans le domaine de l'information (50 %), la recherche (30 %), et l'éducation/formation (20 %).

Cinq types d'actions ont été au cœur de cette campagne :

1) Une intense campagne de communication :

« L'expérience est une richesse nationale » appuie le lancement du programme au cours de la première année. Elle comprend différents volets, nationaux (télévision, radio, presse) et plus ciblés (employeurs, dirigeants et cadres, dirigeants de PME/PMI, services d'emploi et médecine du travail).

2) La santé et la protection au travail :

Des mesures législatives visent à transformer l'organisation du travail et à lutter contre la discrimination.

Un guide est réalisé mettant en avant une approche globale du vieillissement au travail (promotion de l'aménagement du temps et des horaires, travail en alternance, temps partiel, réadaptation, etc.). Il s'agit de passer du maintien de la capacité physique au maintien des capacités mentales en vue de travailler demain.

3) La formation professionnelle :

Des actions spécifiques ciblent les salariés à partir de 45 ans et plus. Le Programme national prévoit l'extension du droit à la formation sans limite d'âge (abolition en 1999 de la limite d'âge fixée à 54 ans, aide financière à la formation portée à 60 ans).

L'objectif est de doubler, dès 1998 (5 % en 1997), la participation des chômeurs âgés de plus de 50 ans à la formation professionnelle.

4) Des mécanismes incitatifs pour encourager la flexibilisation des fins de carrière :

- Abaissement transitoire à 56 ans du seuil d'âge ouvrant droit à la possibilité d'une retraite partielle volontaire et négociée.
- Incitations à retarder l'âge de sortie définitive du travail : maintien intégral des droits à pension en cas d'activité partielle ; bonification en cas de prolongation de l'activité jusqu'à 60 ans (1,5 %), encore accrue si l'on prolonge l'activité au-delà de 60 ans (2,5 %) ; ouverture d'un droit à la réadaptation pour les 58/59 ans, progressivement étendu à tous en 2002 (financé par les instituts de pensions gérant les retraites).

Ces mécanismes sont accompagnés de **mesures désincitatives** longuement étudiées :

- diminution de la pension chômage de 4 % ;
- recul de l'âge ouvrant droit à la retraite anticipée à titre individuel qui passe de 58 à 60 ans (58 ans pour le secteur public) ;
- augmentation de la part des employeurs dans le financement des pensions invalidité et chômage.

5) Études, recherches et expérimentations par l'évaluation du programme :

La création du baromètre du maintien de la capacité au travail a pour but d'évaluer l'impact du Programme national, d'aider les entreprises à améliorer les conditions et l'environnement du travail, et d'aider les salariés à rester actifs et en bonne santé. Ce baromètre social permet une étude longitudinale portant sur un échantillon représentatif de 4 945 salariés volontaires. La méthode comporte une auto-évaluation par questionnaire, un entretien téléphonique individuel ; une grille permet d'établir un score de capacité au travail. Des recommandations sont ensuite faites aux salariés, en fonction du score obtenu pour le maintien de sa santé et de sa capacité au travail.

De nombreux autres programmes de recherche concernent les attitudes et les pratiques des travailleurs en fin de carrière, l'âge, la santé et la compétence au travail, les pratiques discriminatoires à l'embauche, l'aptitude au changement, etc.

• Bilan du programme à mi-parcours (fin 2000)

- Le taux d'emploi des salariés âgés progresse : celui des salariés vieillissants (45-54 ans) dépasse 80 % et se rapproche du plein emploi ; le taux d'emploi des 50-54 ans est sensiblement le même que celui des 45-49 ans ; pour les 55-59 ans, la progression de l'emploi devient la plus rapide de tous les groupes d'âges (le taux s'élève à 59 %, 4 points de plus par rapport à 1999). Cette amélioration est essentiellement due au maintien dans l'emploi, les sorties anticipées diminuant au profit des retraites partielles ; mais le chômage régresse aussi.

Pour les 60-64 ans, le taux d'emploi reste faible, mais il décolle de quelques points au-dessus de la barre des 20 % (23 % en 1999), essentiellement par le maintien dans l'emploi.

- Les retraites à temps partiel ont plus que triplé depuis la réforme, passant de 7 000 bénéficiaires en 1997 à 24 000 à la fin 2000, au profit notamment des femmes (plus 30 % par rapport aux hommes).

- L'âge moyen de la sortie anticipée du travail s'élève régulièrement : en l'an 2000, le gain est d'au moins un point par rapport à 1996.

- Les actions en faveur du maintien de la capacité au travail se sont développées : les programmes de formation/qualification sont organisés dans 73 % des entreprises en 1999 contre 60 % en 1997.

- Les résultats du premier baromètre de maintien de la capacité au travail montrent que la réduction de capacité chez les plus de 50 ans est auto-évaluée à 7 %, mais s'élève à 20 % pour les plus de 55 ans. Cependant ceux-ci percevaient les changements en cours comme très positifs : la satisfaction au travail pour le salarié âgé progresse sensiblement en l'an 2000, de même que la perception des attitudes de la direction et du collectif de travail envers les plus âgés.

- La participation aux actions de formation des salariés âgés et vieillissants arrive presque au même niveau que celle des autres groupes d'âge.

- Enfin, un programme spécifique de formation à la gestion des âges est mis sur pied (2000-2002) afin de promouvoir les attitudes positives du personnel d'encadrement envers les travailleurs vieillissants (séminaires, sessions de formation).

Les difficultés qui ont pu être repérées concernent principalement :

- la réintégration des chômeurs âgés : le chômage de longue durée des plus de 55 ans reste élevé, même s'il se réduit : la règle « oui à 50 ans, non à 55 » prévaut encore ;

- les résultats de mesures incitatives directes qui déçoivent : le nombre d'emplois aidés créés reste insuffisant ;

- une demande et des pratiques de cessation anticipée d'activité qui restent élevées : parmi ceux qui continuent à travailler après 55 ans, une majorité préférerait bénéficier d'une préretraite ;

- une interrogation sur le sens des retraites partielles : il est difficile de savoir si ce dispositif a favorisé le maintien en activité de ceux qui, sans son existence, auraient pris une autre voie de sortie totale, ou permis le retrait partiel de salariés qui se destinaient à travailler à plein temps ;

- la faiblesse du niveau de l'activité après 60 ans, qui reste de moitié inférieur à celui de la Suède ;

- un relais insuffisant dans les PME ;

- et la nécessité de faire un effort particulier pour favoriser le maintien dans l'emploi des femmes vieillissantes qui, plus que les hommes, choisissent les voies de sortie anticipée.

• *Conclusion*

Le Programme national a eu une influence pédagogique décisive pour sensibiliser les acteurs économiques et sociaux au maintien de l'activité des salariés âgés et à une perception positive de leur image sur le marché du travail. Il montre la pertinence d'une vision stratégique à long terme (l'emploi est au premier plan), coordonnant un ensemble d'actions cohérentes axées sur une construction positive préalable (l'emploi des salariés âgés), l'importance de l'organisation du consensus social, la nécessité d'un effort pédagogique impulsé par l'État en concertation avec les partenaires sociaux, l'obligation d'aménagement de transitions flexibles, et l'intérêt de la recherche pour construire des outils d'évaluation et piloter les actions.

Les enseignements des cas néerlandais et finlandais

Des pays à forte culture de sortie précoce du travail ont réussi à renverser la tendance à la baisse du taux d'emploi des salariés âgés, en choisissant une autre voie que les réformes des systèmes de retraite. La politique de l'emploi a eu une place prépondérante et la cible principale des réformes a été explicitement les plus de 45 ans. Les deux pays sont parvenus à conjointre une restructuration de la protection sociale avec une politique du travail et de l'amélioration des ressources humaines. Aucune fermeture autoritaire des voies de sortie précoce n'a été opérée. D'autres alternatives autour du maintien dans l'emploi, passant par une prévention de la perte d'employabilité, ont été créées : la sécurisation des trajectoires de fin de vie active est aussi essentielle que l'aménagement des marges individuelles de choix. Politique au long cours, une ligne univoque, cohérente et ferme a été retenue visant l'emploi et l'employabilité des plus de 45 ans. Elle a montré l'importance de la communication, de la recherche de la gestion des temporalités au cours du cycle de vie, ainsi que de la réorganisation du travail, de la formation et de la gestion des compétences.

Annexe 13

Glossaire

Âge et travail : cette expression, souvent rencontrée dans le texte, recouvre la problématique de l'emploi des salariés de plus de 50 ans, qui constitue un enjeu majeur dans le débat sur les retraites.

Brut (salaire brut, pension brute) : le salaire ou la pension qui résultent de la grille de salaire ou du calcul de la pension. Les prélèvements affectant ce salaire ou cette pension, cotisations sociales, CSG (contribution sociale généralisée), CRDS (contribution pour le remboursement de la dette sociale), sont calculés sur la base de la rémunération brute. Le salaire (ou la pension) effectivement perçu est un salaire net (ou une pension nette), c'est-à-dire diminué de la part des cotisations ou contributions à la charge de l'assuré.

Capitalisation : système dans lequel les pensions de retraite sont financées grâce à l'épargne accumulée par les cotisants. Les cotisations versées par les actifs sont placées. Ces placements et leurs revenus sont utilisés pour payer les retraites.

Carrière complète : carrière correspondant au nombre maximal d'années validables dans un régime : généralement 37,5 ans ou 150 trimestres (les cas types utilisant des carrières complètes concernent ainsi des départs sans décote ou abattement).

Compensation démographique : système de transferts financiers entre régimes de base tenant compte de l'évolution de la répartition de la population par secteur d'activité et destiné à corriger les déséquilibres entre régimes qui en découlent.

Décote (ou abattement pour anticipation) : coefficient de minoration appliqué à une pension pour quelqu'un qui fait liquider sa retraite sans justifier des conditions requises pour bénéficier du taux plein (ex. : 40 ans d'assurance avant 65 ans ou 65 ans pour le régime général et les régimes alignés).

Dispense de recherche d'emploi : à partir de 57 ans et demi (ou 55 ans dans certains cas), un chômeur indemnisé peut demander à être dispensé d'accomplir des actes de recherche d'emploi ; son indemnisation chômage est maintenue jusqu'à ce qu'il puisse bénéficier d'une retraite sans abattement (ou décote).

Descendance finale : nombre moyen d'enfants par femme d'une génération donnée. La descendance finale de la génération née en 1950 est de 2,11 enfants par femme. Quand l'âge moyen à la maternité augmente

continûment, la descendance finale peut être plus élevée que l'indice conjoncturel de fécondité.

Droit direct, droit dérivé, pension de réversion : une personne ayant cotisé à un régime de retraite perçoit une pension de retraite de « droit direct ». Une veuve (ou un veuf) peut recevoir une partie de la pension de son conjoint décédé : c'est une pension de réversion, dite aussi de « droit dérivé ».

Espérance de vie : durée moyenne espérée de la vie à un âge donné. Elle est calculée à partir de la mortalité constatée à une date donnée ; en 2000, l'espérance de vie à la naissance est de 75,2 ans pour les hommes et de 82,7 ans pour les femmes. Cette espérance de vie peut concerner la durée restant à vivre à partir d'un certain âge : avec les conditions de mortalité de 2000, un homme de soixante ans peut espérer vivre encore 20,2 ans et une femme du même âge 25,6 ans en 2000 ; on parle alors d'espérance de vie à 60 ans.

Espérance de retraite : pour un adulte actif, il reste une probabilité, faible mais non négligeable, de mourir avant d'atteindre l'âge de la retraite. On diminue alors l'espérance de vie à 60 ans de cette probabilité de décès pour obtenir une espérance de retraite. Dans ce rapport, 60 ans est pris comme âge de référence par simplification, mais il devrait être modifié dans les cas où l'âge de la retraite est différent comme pour les professions libérales par exemple.

Fonds de pension : voir « capitalisation ».

Fonds de réserve pour les retraites : créé par la loi de financement de la Sécurité sociale de 1999 en vue de lisser dans le temps les efforts de financement des régimes de retraite de base.

Indexation : règle de revalorisation de la pension (pension elle-même ou valeur du point dans un régime par points) ou des salaires servant au calcul de la pension (salaire de référence dans un régime par points, salaire porté au compte dans un régime par annuités).

Cette règle de revalorisation peut être de suivre l'évolution des prix, l'évolution des salaires ou une valeur intermédiaire.

Indice conjoncturel de fécondité (ICF) : indice retraçant la fécondité à une date donnée, calculé comme le nombre moyen d'enfants par femme si les taux de fécondité par âge restaient constants ; l'ICF est la somme des taux de fécondité par âge de la mère à une date donnée ; il est de 1,89 en 2000 (voir aussi descendance finale).

Liquidation : on parle de liquidation de ses droits à la retraite, ou bien de liquider sa retraite. La liquidation est le calcul des droits à la retraite. La date de liquidation détermine le point de départ de la pension.

Majoration pour départ à la retraite différé : voir « surcote ».

Net : voir « brut ».

Point : voir « régime par points ».

Population active : population qui occupe un emploi ou qui est à la recherche d'un emploi. Le taux de chômage est le pourcentage de cette population qui recherche un emploi.

Pluripensionné : personne qui a travaillé avec plusieurs statuts différents tels que salarié du secteur privé, du secteur public, indépendant (agriculteur, artisan, commerçant, profession libérale), etc. Elle a droit à plusieurs pensions de régimes de base différents. On parle d'unipensionné pour quelqu'un qui ne dépend que d'un régime de base (ex. : régime général pour un salarié du privé). Un unipensionné pourra relever d'un régime de base mais de plusieurs régimes complémentaires (ex. : ARRCO + AGIRC) (voir aussi régime complémentaire).

Proratisation : dans un régime en annuités, la pension dépend de la durée validée dans le régime ; pour cela on fait le rapport entre cette durée et la durée maximale prise en compte par le régime ; on dit alors que la pension est « proratisée » en fonction de la durée d'assurance. Exemple : quelqu'un qui a été artisan pendant 20 ans puis salarié 20 ans au régime général, verra sa pension du régime général calculée sur la base de 20 ans/37,5 ans

Ratio démographique (ou rapport démographique) : rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités. On dit que ce rapport est dégradé lorsqu'il y a peu de cotisants pour assumer le paiement des pensions des retraités. Ce ratio dépend à la fois de la démographie (pyramide des âges) et des âges de début et de fin d'activité professionnelle.

Régimes alignés : régimes de base appliquant des règles alignées sur celles du régime général (CNAV). Il s'agit de la CANCAVA pour les artisans, de l'ORGANIC pour les commerçants, du régime des salariés agricoles géré par la MSA.

Régime complémentaire : régime de retraite qui vient en complément du régime de base, notamment pour les salariés du privé, ou pour les non-salariés. Il fonctionne le plus souvent en points.

Régime par points : régime dans lequel chaque année, les cotisations donnent lieu à l'acquisition par l'assuré d'un certain nombre de points ; pour cela on divise le montant de la cotisation versée par une grandeur appelée « salaire de référence » ; le nombre de points est ainsi proportionnel à la cotisation et donc au salaire. Ce salaire de référence est révisé tous les ans en fonction de l'évolution des prix ou des salaires. Au moment du départ en retraite, la pension est égale au produit du nombre de points par la valeur du point. La valeur du point peut être indexée sur les prix ou sur les salaires. Ainsi, la pension n'est pas calculée en fonction du nombre d'années validées mais en fonction du nombre de points comptabilisés tout au long de la carrière.

Répartition : le système par répartition est celui qui fonctionne aujourd'hui en France. Ce système est fondé sur un contrat entre les générations : les actifs d'aujourd'hui payent les pensions des retraités d'aujourd'hui et ce sont les actifs de demain qui financeront à leur tour les retraites des actifs d'aujourd'hui.

Revalorisation : tous les ans les pensions de retraite peuvent être revalorisées (augmentées) afin de tenir compte de l'évolution des prix, ou pour maintenir une évolution parallèle à celle des salaires ; la revalorisation peut aussi être un peu supérieure aux prix, c'est le « coup de pouce ». Pour les régimes par points, la pension étant calculée en fonction du nombre de points, c'est la valeur du point qui est revalorisée chaque année. On parle d'indexation sur les prix ou sur les salaires pour désigner une règle générale de revalorisation en fonction de l'évolution des prix ou des salaires.

Réversion (pension de) : voir « droit direct, droit dérivé »

Salaire annuel moyen, salaires portés au compte : dans le régime général, la pension est calculée en fonction du salaire moyen des meilleures années, appelé salaire annuel moyen ou SAM. Les dix meilleures années étaient prises en compte jusqu'en 1993, les vingt-cinq meilleures années, à partir de la génération 1948 et donc à partir de 2008 ; entre les deux, le nombre d'années prises en compte augmente continûment. Ce calcul est réalisé à partir des salaires enregistrés dans le compte individuel tenu par la CNAV pour chaque salarié du secteur privé, tout au long de son activité ; ce sont les « salaires portés au compte ».

Salaire de référence : voir « régime par points ».

Surcote ou majoration pour année supplémentaire : majoration de la pension pour une personne liquidant sa retraite après le moment où elle peut prétendre au taux plein.

Taux d'activité, taux d'emploi : pour une tranche d'âge donnée, le taux d'activité rapporte le nombre de l'ensemble des actifs qui ont un emploi ou qui en recherchent un (chômeurs) aux effectifs de cette tranche d'âge ; le taux d'emploi rapporte le nombre des seuls actifs qui ont un emploi aux effectifs de cette tranche d'âge.

Taux d'appel : dans un régime par points, les cotisations sont converties en points par division par le « salaire de référence ». Cependant, en répartition, dans un régime par points commençant à fonctionner, il n'est pas besoin de faire cotiser beaucoup, on peut donc ne prélever qu'une partie des cotisations. À l'inverse, il peut être nécessaire ultérieurement de prélever des cotisations plus importantes sans pour autant donner plus de points ; le taux d'appel est le rapport entre les cotisations effectivement prélevées et les cotisations servant à calculer le nombre de points attribués. Ainsi, à l'ARRCO, le taux de cotisation contractuel de 6 % sert à calculer les points ; le taux d'appel de 125 % porte le taux effectif de cotisation à 7,5 % (part employeur : 4,5 %, part salarié : 3 %)

Taux de liquidation : taux appliqué au salaire annuel moyen pour calculer le montant de la pension au moment du départ à la retraite.

Taux plein : taux de liquidation de référence pour le calcul de la pension (ex. : 50 % au régime de base des salariés). Ce taux s'applique au salaire de référence (les dix ou vingt-cinq meilleures années au régime général). Si la personne qui liquide sa retraite ne remplit pas les conditions d'âge ou de durée (65 ans ou 40 ans de cotisations tous régimes entre 60 et 65 ans), la pension peut donner lieu à abattement ou décote : on dit alors que l'intéressé n'a pas le taux plein.

Taux de remplacement : ce que représente la pension de retraite perçue par rapport au dernier revenu d'activité, taux exprimé en pourcentage. On peut calculer le taux de remplacement sur une période de référence plus longue en rapportant, par exemple, la pension liquidée au revenu moyen d'activité de n années (les meilleures, les dernières...).

Annexe 14

Liste des sigles ⁵²

ACA : Allocation chômeurs âgés.

AGFF : Association pour la gestion du fonds de financement de l'AGIRC et de l'ARRCO (ex. : ASF).

AGIRC : Association générale des institutions de retraite des cadres (pour les salariés du secteur privé).

ANPE : Agence nationale pour l'emploi.

ARPE : Allocation de remplacement pour l'emploi (1995).

ARRCO : Association des régimes de retraite complémentaires (pour les salarié du secteur privé).

ASA : Allocation spécifique d'attente.

ASF : Association pour (la gestion de) la structure financière, remplacée par l'AGFF.

ASFNE : Allocation spéciale du fonds national de l'emploi.

ASSEDIC : Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

ASS : Allocation spécifique de solidarité.

AVPF : Assurance vieillesse des parents au foyer.

BAPSA : Budget annexe des prestations sociales agricoles (exploitants agricoles).

BIT : Bureau international du travail.

C3S ou CSSS : Contribution sociale de solidarité des sociétés.

CANCAVA : Caisse autonome nationale de compensation d'assurance vieillesse artisanale.

CANSSM :
Caisse autonome nationale de Sécurité sociale dans les mines.

CATS : Cessation d'activité de certains travailleurs salariés.

CAVIMAC : Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes.

CCMSA : Caisse centrale de la mutualité sociale agricole.

52. (Hors sigles étrangers).

CDC : Caisse des dépôts et consignations.

CFA : Congé de fin d'activité (fonction publique).

CGP : Commissariat général du plan.

CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales.

CNAV : Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (régime général).

CNAVPL : Caisse autonome d'assurance vieillesse des professions libérales.

CNBF : Caisse nationale des barreaux français.

CNRACL : Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

COR : Conseil d'orientation des retraites.

CPA : Cessation progressive d'activité (fonction publique).

CRDS : Contribution pour le remboursement de la dette sociale.

CREDOC : Centre de recherche, d'études et de documentation sur la consommation.

CRPCEN : Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires.

CSG : Contribution sociale généralisée.

DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

DGAFP : Direction générale de l'administration et de la fonction publique, ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État.

DGEFP : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

DGI : Direction générale des impôts, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

DP : Direction de la prévision, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

DRE : Chômeurs dispensés de recherche d'emploi.

DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

DSS : Direction de la Sécurité sociale, ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

EDF-GDF : Électricité et gaz de France.

ENIM : Établissement national des invalides de la marine (régime des marins).

FNE : Voir ASFNE.

FPE : Fonction Publique de l'Etat.

FRR : Fonds de réserve pour les retraites.

FSPOEIE : Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État.

FSV : Fonds de solidarité vieillesse.

IEG : Industries électriques et gazières.

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques.

IRCANTEC : Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques.

M € : Millions d'euros.

MF : Millions de francs.

Md € : Milliards d'euros.

MdF : Milliards de francs.

MF : Millions de francs.

MSA : Mutualité sociale agricole (régime de base pour les exploitants agricoles).

NBI : Nouvelle bonification indiciaire.

OFCE : Observatoire français des conjonctures économiques.

ORGANIC : Caisse de compensation de l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce.

PIB : Produit intérieur brut.

PRP : Dispositif de pré-retraite progressive.

PSD : Prestation spécifique dépendance.

RATP : Régie autonome des transports parisiens.

SAM : Salaire annuel moyen.

SEITA : Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes.

SESI : Service des statistiques, des études et des systèmes d'information, ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

SNCF : Société nationale des chemins de fer français.

UNEDIC : Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

Table des matières

Introduction	5
Changer le mode de pilotage du système des retraites	5
Mettre en place des méthodes pour une concertation régulière sur la situation et l'avenir des systèmes de retraite	7
Réaliser pour l'ensemble des régimes de retraite la transparence et la concertation dans la durée	7
Des méthodes très interactives pour une concertation élargie	8
Poser, dans un premier rapport, le socle des réformes et engager le travail dans la durée	10
 Première partie	
La situation actuelle	13
 Chapitre 1	
Les apports des régimes en répartition sont aujourd'hui considérables	17
Le droit à la retraite	18
La genèse du droit à la retraite	18
Les réformes de l'immédiat après-guerre	19
Les caractéristiques du pacte social issu des Trente glorieuses	20
L'abaissement de l'âge de la retraite en 1982	21
Les réformes des années 90	21
Un droit devenu effectif sous l'effet de l'augmentation de l'espérance de vie	22
L'augmentation de l'espérance de vie	23
De l'espérance de vie à l'« espérance de retraite »	24
D'importantes inégalités par catégorie socioprofessionnelle subsistent	25

L'indépendance financière des personnes âgées	29
L'amélioration du montant moyen des pensions	29
Le niveau de vie des retraités par rapport à celui des actifs	30
L'évolution des pensions après la liquidation	32

Chapitre 2

La montée d'un chômage de masse a perturbé le passage de l'activité à la retraite	35
--	----

Des salariés âgés exclus de l'emploi	35
L'évolution constatée depuis les années 1970	35
La situation actuelle	38

La diversité des situations lors du passage de l'activité à la retraite	39
--	----

Une diversité selon le secteur d'activité et le mode d'exercice ..	39
Une diversité au sein du secteur privé	41
Un chômage en fin de carrière moins bien vécu que la préretraite	42

Les raisons d'un cercle vicieux	43
Le chômage et les restructurations	43
La question de la productivité	43
L'évolution de la perception des salariés	45

Les amorces de changement	46
Les raisons d'un début de changement	46
Les manifestations de ce changement	48
Un mouvement encore limité	50

Chapitre 3

La diversité des régimes de retraite, acceptée et souvent bienvenue, pose aujourd'hui de nouvelles questions	51
---	----

L'organisation du système d'assurance vieillesse par régime	51
--	----

Les régimes de retraite et leurs avantages respectifs	52
L'âge de cessation d'activité et l'âge de liquidation de la pension	54
Les taux de remplacement du revenu d'activité par la pension ..	55
L'effort contributif	57
Les avantages familiaux	60

Les questions nouvelles posées aujourd'hui par la diversité des régimes	61
--	----

La compensation financière entre les régimes	62
Les choix présidant à l'organisation des différents mécanismes de compensation.	62
Des modalités de mise en œuvre susceptibles d'amélioration.	65
Chapitre 4	
La place des retraites dans la protection sociale, dans les finances publiques et dans l'économie	67
La part des dépenses de protection sociale et de retraite dans le produit intérieur brut	67
Le financement de la protection sociale et des retraites	69
Le poids des principaux régimes de retraite	69
Chapitre 5	
Des réformes de grande ampleur ont été engagées, dont les effets sont aujourd'hui mal identifiés	71
Présentation des réformes engagées dans le régime général, les régimes complémentaires de salariés du secteur privé et les régimes de non salariés	71
La réforme de 1993 dans le régime général et les régimes alignés	72
Les réformes dans les régimes complémentaires de salariés du secteur privé.	73
Les effets des réformes engagées	75
Impact pour les régimes	75
Impact pour les assurés	75
Des effets altérés par le maintien d'un chômage élevé	77
Des effets méconnus et souvent mal compris	78
La création du Fonds de solidarité vieillesse	78
La création du Fonds de réserve pour les retraites	79
Les ressources du Fonds de réserve	79
La gestion du Fonds de réserve	80
Les perspectives du Fonds de réserve	80

Chapitre 6

Les Français sont attachés à leur système de retraite et préoccupés de sa pérennité. 81

Des attentes fortes à l'égard de la retraite après des fins de carrière difficiles 81

Une vision nouvelle de la vie au temps de la retraite 82

Des fins de carrière mal vécues 83

Le travailleur âgé et le jeune retraité 85

Des inquiétudes croissantes concernant l'avenir des retraites 86

Une préoccupation centrale et unanime 87

Une connaissance approximative des droits futurs de chacun... 87

Un public alarmé par des informations récurrentes sur les difficultés financières des régimes 89

Les dangers d'une crise de confiance dans les régimes de retraite si l'inquiétude persistait 90

Des inquiétudes auxquelles il est possible et nécessaire de répondre 91

Deuxième partie

Les éléments à prendre en compte pour le futur . . . 93

Chapitre 1

Les facteurs déterminant l'équilibre des régimes de retraite sont en nombre limité 97

Chapitre 2

Les évolutions démographiques sont marquées par une rupture au cours des années 2005-2010 101

Les hypothèses d'évolution démographique de l'INSEE 102

Le ratio de dépendance démographique 103

Les conventions de calcul du ratio de dépendance démographique..... 103

L'évolution en projection du ratio de dépendance démographique..... 105

Deux phénomènes expliquent l'évolution du ratio de dépendance démographique..... 106

Des éléments d'incertitude..... 109

La fécondité..... 109

La mortalité 109

Le solde migratoire 110

Chapitre 3**Le scénario économique retenu pour référence prévoit le retour au plein emploi en 2010** 113**Présentation générale du scénario économique de référence** 113**La productivité et le partage de la valeur ajoutée** 115

La croissance de la productivité du travail 115

Le partage de la valeur ajoutée entre revenus du travail
et revenus du capital 116**Le nombre d'actifs occupés** 118

Le chômage 119

L'activité des jeunes 120

L'activité des femmes 121

L'activité des plus de 50 ans 122

Chapitre 4**Un besoin de financement du système de retraite qui s'établirait à 4 points de PIB en 2040, à réglementation inchangée** 125**La méthode retenue pour les projections financières** 126**Le compte associé au scénario économique de référence** 127

Le poids des dépenses de retraite dans le PIB 127

Les résultats par régime 130

La contribution du Fonds de réserve au financement
des régimes entre 2020 et 2040 133**L'évolution des niveaux de pension comparés aux revenus d'activité, dans le compte de référence** 134L'évolution du ratio pension moyenne sur revenu moyen
d'activité, estimée à partir de la maquette de la DREES 134L'évolution des pensions, au moment de la liquidation,
par régime 135**Les variantes** 137

Les variantes démographiques 138

Les variantes économiques 139

Les variantes relatives aux règles de calcul et d'indexation
des pensions appliquées dans les régimes de retraite 147

Chapitre 5

Une évolution possible des temps de la vie 153

Un changement dans le cycle de vie ? 153

Évolutions possibles dans le futur 156

Les plages de transition en début et en fin de vie active 156

La modulation des temps de travail, de formation et de loisir... 157

L'articulation de la vie familiale et de la vie professionnelle.... 158

L'état du débat sur les perspectives de redistribution des temps tout au long de l'existence 158

La redistribution des temps tout au long de l'existence 160

Une certaine mutualisation des temps sociaux..... 161

Chapitre 6

L'évolution démographique conduit dans la plupart des pays étrangers à renégocier le compromis social relatif aux retraites 165

Les orientations européennes en matière de retraite 165

Des modèles sociaux différenciés selon les pays..... 168

Les contraintes en termes de démographie et d'activité..... 169

Le calendrier démographique varie d'un pays à l'autre 169

Les gains possibles sur les taux d'activité diffèrent selon les pays..... 170

Les points de convergence entre les différents pays dans l'approche des réformes 171

La convergence sur les objectifs..... 171

La convergence sur les méthodes 173

La convergence sur certaines modalités de réforme..... 174

La diversité maintenue des stratégies nationales..... 176

La Suède 177

L'Italie 178

L'Allemagne 179

Les États-Unis 180

Le Royaume-Uni..... 181

La situation de la France : éléments communs avec les autres pays et éléments originaux..... 182

Les points communs avec les pays étrangers..... 182

Les particularités françaises..... 183

Troisième partie

Orientations et propositions pour le débat 185**Chapitre 1****Bâtir un contrat social renouvelé entre les générations** 189**Pourquoi chercher à bâtir un nouveau contrat sur les retraites ?** . 189**Principes et contenu d'un contrat** 192

Les principes réaffirmés 192

Les principes complémentaires 194

Chapitre 2**« Âge et travail » :****conduire une grande politique nationale** 197**Une mutation longtemps retardée et dont l'urgence est accrue
par l'augmentation de l'espérance de vie** 197

Une mutation longtemps retardée 198

Une mutation désormais urgente 198

**Une nécessité commune à tous les pays européens
et intégrée à des degrés divers dans les politiques nationales** 199

Une nécessité commune 199

L'intégration d'un objectif de relèvement des taux d'activité
dans la politique européenne et à des degrés divers
dans les politiques nationales 199**Conduire des évolutions en profondeur** 200Une grande politique nationale à bâtir par l'État
et les partenaires sociaux 200

Modifier les perceptions et la capacité de gérer les âges 201

Prendre en compte la gestion des âges
tout au long de la vie active 202Rechercher les moyens d'une plus grande neutralité de l'âge
tant à l'entrée dans la vie active qu'à la sortie de celle-ci 204**Chapitre 3****Chercher les voies d'un équilibre sur 20 ans puis 40 ans** 209**Introduire un élément de continuité
par un affichage sur le niveau des pensions** 210D'un objectif global aux situations individuelles
et aux paramètres réglementaires 210

Le niveau de la pension au moment du départ à la retraite	213
La revalorisation des pensions servies	216
La nécessité d'indicateurs complémentaires	217
Pour garantir la solidité financière, il existe une palette de moyens mobilisables.	218
Les besoins à financer : rappel des ordres de grandeur et des incertitudes	218
Les apports du Fonds de réserve des retraites	220
Les ajustements possibles : décalage de l'âge de cessation d'activité ou financements supplémentaires	221
La nécessité d'examiner l'ensemble des mesures et de les insérer dans des politiques	235
Choisir l'équilibre entre les différentes politiques en tenant compte des horizons et des cheminements : une responsabilité politique essentielle	240
Les éléments de calendrier sur l'apparition des besoins	241
Les éléments de calendrier sur la portée dans le temps des réformes	243
La prise en compte des effets sur les différentes générations	244
La gestion du temps	245
Chapitre 4	
Prendre en compte des aspirations nouvelles	247
Des politiques favorisant l'égalité et la solidarité entre les cotisants	247
Prendre en compte les inégalités par catégorie socioprofessionnelle et la pénibilité du travail	249
Mieux prendre en compte les aléas de carrière	253
Rapprocher certaines règles fondamentales : cotisations et durée de cotisation	258
Améliorer la compensation financière entre les régimes	266
Des politiques favorisant les choix individuels	270
Les rachats de cotisation	270
Les dispositifs assouplissant l'usage du temps	272
Le droit à l'information	276
Les objectifs du droit à l'information	276
Des progrès engagés et à poursuivre	278

Conclusion	281
Des accords portent sur des questions substantielles	281
Des points essentiels relèvent de négociations et de décisions politiques de l'État et des partenaires sociaux	283
Un point de désaccord important subsiste	283
 Liste des annexes	 285
 Annexe 1 Remerciements	 287
 Annexe 2 Décret du 10 mai 2000 portant création du Conseil d'orientation des retraites	 289
 Annexe 3 Composition du Conseil d'orientation des retraites	 293
 Annexe 4 Rapport d'activité du Conseil d'orientation des retraites juillet 2000-novembre 2001	 295
 Annexe 5 Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites et rédaction du rapport	 301
 Annexe 6 Liste des personnes auditionnées	 303
 Annexe 7 Compléments sur l'évolution des ratios démographiques	 307
 Annexe 8 Les projections financières du système de retraite	 309
 Annexe 9 Projections relatives au Fonds de réserve des retraites	 353

Annexe 10

La notion de taux de remplacement du revenu d'activité par la pension de vieillesse	355
--	------------

Annexe 11

La compensation financière entre les régimes de retraite.....	359
--	------------

Annexe 12

Relever le taux d'activité des salariés âgés les actions menées aux Pays-Bas et en Finlande	367
--	------------

Annexe 13

Glossaire.....	377
-----------------------	------------

Annexe 14

Liste des sigles	383
-------------------------------	------------