

Collection des **rapports officiels**

Rapport au Premier ministre

L'avenir de nos retraites

Jean-Michel Charpin
Commissaire au Plan

Rapporteurs
Catherine Zardman, Jean-Marc Aubert
Lucien Dier, Louis-Paul Petit

La **documentation** Française



Monsieur le Commissaire,

Le vieillissement de la population constitue l'une des principales mutations auxquelles la société française sera confrontée au cours des prochaines décennies. Les échéances ne sont plus très lointaines : 2005 marquera le début du départ en retraite des générations nombreuses nées dans l'immédiat après-guerre. A partir de cette date, l'équilibre de nos régimes de retraite deviendra très fragile. Il est du devoir du Gouvernement d'attirer l'attention des partenaires sociaux et de l'ensemble des citoyens sur le caractère brutal de ce choc démographique inéluctable, et de les appeler à débattre des conséquences de cette évolution pour nos régimes de retraite. Ne pas l'anticiper conduirait à prendre, dans l'urgence, des mesures douloureuses.

Aussi, devons-nous préparer les adaptations nécessaires de nos systèmes de retraite. Je souhaite adopter, à cet égard, une démarche transparente et ouverte. Si ces adaptations sont le fruit d'une phase de concertation menée dans la clarté, et inspirée par un souci permanent de justice entre générations et entre catégories sociales, je suis convaincu qu'elles seront comprises par nos concitoyens. La réforme du régime général de juillet 1993 a ainsi pu être engagée parce que, partant du Livre blanc de 1991, les gouvernements successifs ont su expliquer l'absolue nécessité de certains aménagements.

La première étape de cette démarche est celle du diagnostic. Il devra porter sur le régime général, les régimes spéciaux, les régimes des professions non salariées et les régimes complémentaires, ainsi que sur les transferts de compensation entre régimes. A cet égard, il m'apparaît souhaitable que les projections disponibles sur la situation financière des différents régimes de retraite soient actualisées et complétées. Je souhaite également que vous réunissiez des informations sur les systèmes de retraite de nos principaux partenaires et sur les politiques mises en oeuvre pour assurer leur équilibre à moyen et long terme.

Il est essentiel de rechercher l'équité entre retraités, compte tenu du statut auquel ils étaient soumis en tant qu'actifs. Aussi, les projections financières doivent-elles être complétées par une analyse des dispositions respectives des différents régimes. Cette analyse devra tenir compte des contributions versées par l'assuré et éventuellement par son employeur, de son revenu d'activité, et des spécificités liées à son statut. Il sera également utile de fournir des éléments d'appréciation sur l'évolution du niveau de vie des retraités.

.../...

Monsieur Jean-Michel CHARPIN
Commissaire Général du Plan
Commissariat Général du Plan
18, rue de Martignac
75007 PARIS

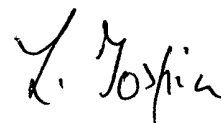
L'avenir de nos systèmes de retraite ne peut être étudié indépendamment de l'évolution des autres secteurs de la protection sociale. Vous examinerez donc, en liaison avec les travaux que vous menez sur le vieillissement, les conséquences des évolutions démographiques sur l'équilibre financier des autres composantes de la protection sociale.

Je vous demande d'élaborer un diagnostic aussi partagé que possible par les partenaires sociaux et les gestionnaires des différents régimes.

Pour ce faire, vous conduirez avec l'aide des services de l'Etat et des régimes de retraite, l'ensemble de ces travaux de projection et d'analyse. Vous mettrez en place des outils de simulation ayant une vocation pérenne, permettant d'évaluer rapidement l'impact de nouvelles hypothèses sur les résultats des projections. Vous me communiquerez les éléments disponibles au fur et à mesure de leur réalisation. J'attends que les premiers d'entre eux me soient remis avant la fin de l'année 1998.

Vous réunirez en temps voulu une commission de concertation. Elle examinera les travaux de projection et d'analyse, pourra commander des variantes et offrira à chacun des participants la possibilité d'exprimer son appréciation sur les éléments présentés. Je souhaite disposer de ses conclusions avant le 31 mars 1999.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Commissaire, l'expression de ma considération distinguée.



Lionel JOSPIN

Rapport

Jean-Michel Charpin

Rapporteurs :

Catherine Zaidman

Jean-Marc Aubert

Lucile Olier

Louis-Paul Pelé

Introduction

Chapitre I

Nos systèmes de retraite par répartition ont réussi à assurer en moyenne la parité de niveau de vie entre actifs et retraités

L'assurance vieillesse repose sur des régimes multiples

- L'extension de la couverture n'a pas évité le morcellement

- Différentes conceptions de la retraite coexistent : patrimoniale, statutaire, assurancielle

- Au-delà de ces différences, tous les régimes de retraite obligatoires répondent aux principes de Sécurité sociale

Aujourd'hui le niveau de vie moyen des retraités est équivalent à celui des actifs

- Des évolutions à la hausse se conjuguent

- Le niveau de vie des retraités a rejoint celui des actifs

- La retraite n'est plus, aujourd'hui, synonyme de pauvreté

- La situation des retraités français par rapport aux retraités européens semble assez favorable

Chapitre II

L'âge de cessation d'activité est devenu, dans un contexte de fort chômage, un instrument de la politique de l'emploi

Pour un nombre croissant de salariés, la fin d'activité ne coïncide plus avec la retraite

- Les taux d'activité et les taux d'emploi des plus âgés ont considérablement diminué

- L'âge de cessation d'activité n'a cessé de baisser

- Le déroulement de la fin de la vie active s'est profondément modifié

Le développement des dispositifs de cessation anticipée d'activité a modifié la gestion des fins de carrière

- Les dispositifs de cessation anticipée d'activité concernaient environ 500 000 personnes en 1997

- Le coût de ces dispositifs est élevé

- La gestion des fins de carrière doit être repensée

Chapitre III

L'allongement de la vie et le vieillissement des générations d'après-guerre modifient l'équilibre économique du système de retraite

Le vieillissement de la population française va s'accélérer

- L'allongement continu de la vie est un puissant moteur de vieillissement

- Le vieillissement va s'accélérer à partir de 2006

- La population active commencera à baisser en 2006

Le choc financier sur notre système de retraite est inéluctable

- En 2040, il y aura sept retraités pour dix actifs

- Une remontée de l'âge effectif de la retraite permettrait de freiner la dégradation du rapport de dépendance

- À réglementation inchangée, le taux de prélèvement sur l'économie augmenterait continûment à partir de 2006

- Une évolution plus favorable de la productivité ou du chômage ne suffirait pas à résoudre le problème de financement des retraites

Chapitre IV

Les pays étrangers ont réformé ou vont réformer leurs systèmes de retraite

L'Italie
L'Allemagne
Le Royaume-Uni
Les États-Unis
Le Canada
La Suède

Chapitre V

Les projections tendanciennes font apparaître des déficits importants pour la plupart des régimes

Les hypothèses des projections retiennent une prolongation des tendances passées et une baisse du chômage

- Le niveau de chômage est la principale différence entre les scénarios
- Les hypothèses macro-économiques ont été adaptées aux différents régimes
- Le cadre réglementaire est considéré inchangé

La situation financière de la plupart des régimes est menacée

- Les ratios démographiques des régimes diminuent et convergent à l'horizon 2040
- Les évolutions des pensions moyennes sont différentes d'un régime à l'autre
- Le rythme de creusement des déficits dépend de l'évolution de l'emploi
- L'intégration des transferts de compensation modifie peu le constat

Les économies envisageables sur les dépenses pour l'emploi et la politique familiale ne permettraient pas de compenser la hausse des dépenses de retraite

- Les charges de retraite triplent en projection alors que la masse salariale double
- L'évolution des autres dépenses sociales pourrait dégager des marges de manoeuvre significatives à moyen terme mais insuffisantes à long terme

Chapitre VI

Au-delà des incertitudes méthodologiques et des situations particulières, les écarts entre régimes s'accroissent

La comparaison des régimes de retraite soulève de nombreuses difficultés méthodologiques

- Les indicateurs synthétiques mesurent l'efficacité individuelle de l'opération retraite
- Ces différents indicateurs sont délicats à construire et à interpréter

La comparaison doit reposer sur une batterie d'indicateurs

- Il faut analyser conjointement rendement et trajectoires salariales
- Les différences de règles en matière d'âge de la retraite et de durée de cotisation se traduisent par des situations individuelles contrastées
- Les redistributions en faveur des familles sont importantes
- Les structures de financement sont très différentes d'un régime à l'autre, ce qui nécessite une analyse détaillée de la nature des subventions versées
- Les différents régimes garantissent des taux de remplacement comparables

L'écart devrait se creuser entre les assurés des régimes qui ont fait l'objet de réformes et les autres

Chapitre VII

Il existe des marges d'action susceptibles d'assurer l'avenir des retraites

L'allongement, à l'horizon 2019, de la durée d'assurance nécessaire pour avoir le taux plein

- Une réforme qui suppose un contexte économique modifié
- Une réforme qui doit tenir compte de l'âge d'entrée dans la vie active et assurer une liberté de choix aux individus

Une réforme qui doit inciter au décalage très progressif de l'âge de départ à la retraite entre 60 et 65 ans
Une réforme qui n'a d'effets significatifs qu'à partir des années 2010
Une réforme qui réduirait significativement les besoins de financement des régimes à l'horizon 2040

La constitution de réserves

Les sommes à accumuler représentent au moins 3 points de PIB
La constitution d'un fonds de long terme exige un investissement partiel en actions

L'élargissement de l'assiette du financement à d'autres revenus des ménages

L'intégration dans l'assiette d'éléments de rémunération non soumis à cotisation accroît, à terme, la charge des retraites
Une substitution d'assiette de CSG à des points de cotisation vieillesse augmente le prélèvement sur les revenus des retraités et les revenus du capital

L'aménagement de certains dispositifs pour favoriser la cohésion sociale

Modifier les règles d'indexation des pensions pour maintenir le taux de remplacement dans le secteur privé
Financer par la solidarité les avantages familiaux
Améliorer les validations de durée d'assurance de certaines périodes d'activité ou d'inactivité
Prendre en compte la pénibilité du travail

La définition d'une méthode pour la réforme

Une réforme qui doit être engagée avant le choc démographique
Une réforme qui doit être définie en concertation
Une réforme qui doit prévoir un dispositif de pilotage

Annexes

Annexe I

La composition de la Commission de concertation

Annexe II

Le cumul emploi-retraite

Annexe III

Les hypothèses d'effectifs et d'indexation des régimes

Annexe IV

L'effet du mode d'indexation sur la pension moyenne des régimes en annuités

Annexe V

Les mécanismes de compensation

Annexe VI

Participants aux travaux techniques

Annexe VII

Liste des documents remis en séance

Annexe VIII

Liste des sigles

Avis des organisations

Caisse de compensation de l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC)

Comité national des retraités et des personnes âgées (CNRPA)

Confédération française démocratique du travail (CFDT)

Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

Confédération générale des cadres (CGC)

Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)

Confédération générale du travail (CGT)

Confédération générale du travail – Force ouvrière (CGT-FO)

Fédération de l'Éducation nationale – Union nationale des syndicats autonomes (FEN-UNSA)

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

Fédération syndicale unitaire (FSU)

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Union nationale des professions libérales (UNAPL)

Union professionnelle artisanale (UPA)

Introduction

Le Commissariat général du Plan a été chargé par le Premier ministre d'élaborer, sur la situation et les perspectives de notre système de retraite, “ *un diagnostic aussi partagé que possible par les partenaires sociaux et les gestionnaires des différents régimes* ”. Aussi ambitieuse qu'elle puisse paraître, une telle démarche est nécessaire. En effet, la réforme des retraites ne peut pas être une affaire simple. Dans tous les pays, elle donne lieu à des concertations approfondies, à de longues périodes de débat public, quelquefois à des tensions, des conflits, des réorientations. C'est que toute réforme des retraites touche des éléments essentiels du contrat social. Elle est susceptible de déplacer les équilibres entre générations et entre groupes sociaux. Elle concerne un des piliers essentiels du dispositif de protection sociale, l'un de ceux qui ont véritablement apporté un supplément de sécurité individuelle et collective, en jouant à la fois sur la mutualisation et sur la solidarité. Dans un système aussi fragmenté que le nôtre, elle peut aussi mettre en jeu le maintien, voire la légitimité, de spécificités auxquelles les professions concernées sont attachées.

Conformément à la demande du Premier ministre, le Commissaire au Plan a réuni une commission de concertation. Composée des partenaires sociaux, de responsables de régimes de retraite, de représentants des retraités et des ministères concernés, celle-ci a tenu onze réunions entre octobre 1998 et mars 1999 (annexe I). Elle a examiné les travaux d'analyse et de projection préparés par les experts, a pu commander des variantes, et a offert à chacun des participants la possibilité d'exprimer son appréciation sur les éléments présentés.

De nombreux spécialistes ont été mis à contribution pour élaborer les dossiers soumis à la Commission de concertation. Qu'ils appartiennent à l'administration ou aux régimes de retraite, ils ont apporté leurs compétences à cette entreprise de diagnostic concerté. Ils ont ainsi contribué de façon décisive à la qualité technique de ce rapport. L'association étroite des experts des régimes était indispensable dans la mesure où ils sont les seuls à maîtriser l'ensemble des informations. Elle a de plus un avantage important : les régimes sont techniquement en mesure de prolonger, dans leur champ propre, la concertation qui a été menée par le Commissariat général du Plan.

Pendant la phase de concertation, les dossiers préparés pour la Commission n'ont pas donné lieu à diffusion publique. L'objectif principal était en effet d'élaborer le diagnostic de façon interactive. Il n'était en conséquence pas souhaitable de figer les analyses et projections dans leur présentation initiale. Ce rapport est le seul dépositaire du diagnostic concerté, même s'il est rédigé sous la responsabilité du Commissaire au Plan. La presse a accompagné, par une large information, les séances successives de la Commission de concertation. Cependant c'est la publication de ce rapport qui ouvre la phase de débat public autour du diagnostic élaboré dans le cadre de la Commission.

Le diagnostic a été concerté. Il serait abusif de le présenter comme un diagnostic partagé.

Dès le mois d'octobre, une organisation, Force Ouvrière, a exprimé, par les voix de son secrétaire général et de son représentant dans la Commission de concertation, ses réserves sur l'objectif même de la recherche d'un diagnostic partagé. D'autres organisations ont fait part, dans les discussions nourries de la Commission, de nuances, voire de critiques, malgré les efforts faits pour prendre en compte leurs suggestions et remarques, et reformuler les analyses en conséquence. Sauf à édulcorer à l'excès le message, il n'était probablement pas possible d'aboutir, sur un sujet aussi sensible, à un diagnostic véritablement partagé.

En revanche, les travaux de la Commission de concertation ont permis de dégager quelques

constats relatifs à la situation et aux perspectives de notre système de retraite, et à quelques éléments qui les influencent.

1° – Le système français de retraite par répartition a atteint ses objectifs d'universalité et de solidarité. La solidarité s'exerce entre générations, entre régimes, au sein des régimes, avec les correctifs pour aléas de carrière et situation familiale, et au niveau national, avec le minimum vieillesse. Arrivé à maturité, ce système a réussi à assurer en moyenne la parité de revenu entre actifs et retraités.

2° – La conjugaison de l'allongement de la vie et du vieillissement des générations d'après-guerre va entraîner une augmentation de 10 millions de personnes de la population de plus de 60 ans d'ici à 2040, alors que la population ayant entre 20 et 60 ans va probablement diminuer.

3° – Ces évolutions démographiques modifieront l'équilibre économique du système français de retraite. Elles conduisent à envisager un nouvel équilibre entre montants et durées des cotisations et des prestations. Cependant les gains de productivité restent élevés dans l'économie française. Ils permettront d'assurer aux générations futures de retraités un pouvoir d'achat supérieur à celui des retraités d'aujourd'hui, sans compromettre l'augmentation du pouvoir d'achat des actifs.

4° – Le principe même de la gestion en répartition des régimes de retraite exige des adaptations périodiques de leurs paramètres, de façon à garantir leur équilibre à long terme. Il est souhaitable que ces adaptations respectent les objectifs d'universalité et de solidarité, et résultent de choix concertés en matière de distribution des revenus, notamment en ce qui concerne l'évolution relative des revenus des retraités et des actifs. Ces choix seront d'autant mieux acceptés qu'ils procéderont d'un dialogue social de meilleure qualité, dans le secteur public comme dans le secteur privé.

5° – Le système français de retraite par répartition est divers. Il n'y a pas lieu de rechercher son unification institutionnelle ou la suppression de toutes les spécificités des régimes. Cependant, il faut veiller à ce que tous les régimes adoptent des principes communs, et que les écarts sans justification soient évités.

6° – Les réformes récentes ont concerné seulement le régime général et les régimes complémentaires du secteur privé. Il est indispensable que les prochaines adaptations concernent non seulement les régimes du secteur privé mais aussi les régimes du secteur public. C'est une condition du maintien de la cohésion du système français de retraite et de l'acceptation par tous de ses fonctions de solidarité.

7° – Le recul progressif de l'âge de la retraite pourrait favoriser le rééquilibrage des régimes par répartition sans peser ni sur les revenus des retraités ni sur ceux des actifs. Il est justifié à la fois par l'allongement de la vie, le recul de l'âge d'entrée dans la vie active, et l'amélioration de l'état de santé des plus de 60 ans. Sa mise en œuvre suppose, d'une part, qu'il soit compatible avec la résorption des préretraites et du chômage, d'autre part, que les employeurs soient capables d'offrir à cette catégorie des emplois adaptés à leur âge et à leur savoir-faire, le cas échéant dans le cadre d'une retraite progressive. Il n'a de sens que dans le cadre d'une politique économique orientée résolument vers la priorité à la croissance et à l'emploi.

8° – Une modalité intéressante de recul de l'âge de la retraite est l'allongement de la durée de cotisation pour obtenir la retraite à taux plein. Elle introduit un recul endogène de l'âge de la retraite, fonction du décalage de l'âge d'entrée dans la vie active. Elle traite plus favorablement les catégories qui ont commencé à travailler précocement. Elle soulève des questions de validation de périodes de formation ou d'inactivité, qu'il conviendra de traiter.

9° – Il est souhaitable d'introduire plus de souplesse dans les choix individuels de départ à la retraite et d'atténuer la rigidité des frontières entre les âges de la vie. Pour ce faire, les coefficients d'abattement traduisant des droits incomplets pourraient être revus dans le sens de la neutralité actuarielle.

10° – Les traitements particuliers de certaines catégories particulières ne sont pas illégitimes, à la condition que soit vérifiée périodiquement la validité des classements des catégories concernées.

11° – La technique de capitalisation collective pourrait apporter un appui utile à la gestion en répartition du système français de retraite. Ainsi le fonds de réserve récemment créé, qui vise à fournir un complément de financement aux régimes par répartition, permet-il d'organiser un lissage temporel, avec un rendement qui peut dépasser le taux de croissance de l'économie.

12° – Toute réforme du système de retraite devra être accompagnée de la mise en place d'un

dispositif de pilotage visant à élaborer périodiquement, par exemple tous les trois ans, un jeu de projections à très long terme et à proposer au gouvernement, aux partenaires sociaux, aux associations de retraités et aux régimes de retraite des inflexions, voire de nouvelles dispositions, de façon à assurer l'avenir à long terme des retraites par répartition.

Le diagnostic concerté présenté dans ce rapport couvre l'ensemble des sujets indiqués dans la lettre de mission du Premier ministre. De même, suivant en cela la demande formulée dans cette lettre, il porte sur l'ensemble des régimes, régime général, régimes spéciaux, régimes des professions non salariées, régimes complémentaires ainsi que sur les transferts de compensation entre régimes. Cependant, dès maintenant, il convient de signaler deux limites.

D'une part, il ne s'agit que d'un diagnostic. Celui-ci vise certes à préparer les adaptations nécessaires de notre système de retraite. Mais on ne trouvera pas dans ce rapport un plan de réforme. Quand des hypothèses de mesures font l'objet d'estimations, c'est, à ce stade, seulement dans l'objectif d'informer ceux qui devront participer aux négociations et prendre les décisions.

D'autre part, le champ très large de sujets et de régimes abordé par la Commission de concertation interdisait d'approfondir tous les sujets dans le délai imparti, de rentrer avec précision dans l'ensemble des caractéristiques des divers régimes de retraite. Dans une étape ultérieure de la concertation, il sera nécessaire de le faire, probablement à un niveau plus décentralisé, par exemple au sein de chacun des régimes.

Nos systèmes
de retraite
par répartition
ont réussi à assurer
en moyenne la parité
de niveau de vie
entre actifs
et retraités

Les ordonnances de 1945 portant création de la Sécurité sociale visaient à instaurer un régime unique obligatoire, garantissant l'ensemble de la population contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain, en particulier le risque vieillesse. L'ambition de ces ordonnances n'a été que partiellement atteinte : si la couverture s'étend désormais à l'ensemble de la population, elle est assurée par une multiplicité de régimes aux règles différentes. L'existence de régimes antérieurs au plan de Sécurité sociale, le choix par certaines catégories d'une assurance collective moindre au profit de l'épargne individuelle expliquent la division du système. Cependant, même si leurs règles sont différentes, les régimes répondent tous aux principes de Sécurité sociale, en particulier au principe de solidarité qui s'exerce à la fois au sein des régimes et entre les régimes, et qui assure la cohérence de cet ensemble morcelé.

La division du système de retraite ne l'a toutefois pas empêché de remplir son objectif. Depuis 1945, la pauvreté a fortement régressé parmi les retraités. L'augmentation des pensions avec les générations a réduit le nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse, alors même que ce dernier était sensiblement revalorisé. Le niveau de vie des retraités est aujourd'hui comparable à celui des actifs, le système de retraite contribuant dans une large mesure à cette parité. Au regard de nos voisins européens, la situation des retraités en France apparaît favorable.

L'assurance vieillesse repose sur des régimes multiples

L'extension de la couverture n'a pas évité le morcellement

En matière de retraite, l'ambition d'universalité affirmée en 1945 n'a été atteinte que dans les années soixante-dix. L'assurance vieillesse a été progressivement étendue par l'instauration de régimes particuliers pour des catégories professionnelles initialement non couvertes (non-salariés non agricoles en 1948, exploitants agricoles en 1952) et l'attribution d'une allocation minimum à toute personne âgée dépourvue de ressources et ne relevant d'aucun régime vieillesse (1952). Les lois de 1974 et de 1978 ont permis la couverture des personnes qui ne bénéficiaient pas encore de l'assurance vieillesse (détenus, artistes, conjoints collaborateurs, femmes au foyer sous certaines conditions, etc.). Aujourd'hui, la totalité de la population active est couverte, contre moins de la moitié avant-guerre.

En revanche, l'unicité est loin, encore aujourd'hui, d'être effective. L'existence de régimes particuliers de salariés antérieurs au plan de 1945 et la forte réticence des non-salariés à leur intégration dans un régime unique expliquent le morcellement actuel du système. Les spécificités propres à chaque catégorie professionnelle ont conduit, en effet, à la juxtaposition de régimes multiples servant des prestations différentes et couvrant des populations aux caractéristiques démographiques et économiques variées. On dénombre aujourd'hui 26 régimes de base d'assurance vieillesse, dont 8 totalisent moins de 20 000 cotisants ou retraités titulaires de droits propres ⁽¹⁾.

Ce morcellement doit toutefois être relativisé. En effet, au regard des évolutions passées, le

¹ Caisse nationale de retraite des personnels de l'Opéra national de Paris, Caisse de retraite du personnel de la Comédie-Française, régime de retraite de la chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP), Caisse autonome nationale de Sécurité sociale dans les mines (pour son personnel), régime de retraite du personnel du port autonome de Strasbourg, régime de retraite des ministres des cultes d'Alsace-Moselle, liste à laquelle il faut rajouter les régimes des Assemblées parlementaires.

nombre de régimes en voie d'extinction⁽²⁾ est considérable : plus de 90 régimes. En outre, on assiste à une certaine convergence réglementaire : les régimes de base des salariés agricoles, des artisans (CANCVA), des industriels et commerçants (ORGANIC) sont aujourd'hui totalement alignés sur le régime général.

Différentes conceptions de la retraite coexistent : patrimoniale, statutaire, assurancielle

Il s'est donc avéré impossible d'offrir une assurance vieillesse identique à l'ensemble des actifs. Dans un régime de retraite, les règles font partie intégrante du contrat initial implicite établi entre l'organisme – ou l'entreprise – qui en a la charge et ses cotisants, futurs retraités. Cette notion de contrat est essentielle. Pour chaque catégorie d'actifs – salariés et non-salariés – ce contrat renvoie à une certaine conception de la retraite : il définit l'arbitrage opéré, d'une part, entre revenus présents et revenus futurs et, d'autre part, entre prestations contributives et mécanismes de solidarité. Or ces conceptions de la retraite varient sensiblement d'une catégorie socio-professionnelle à l'autre. On peut ainsi distinguer trois conceptions de la retraite – assurancielle, statutaire et patrimoniale – qui définissent trois grands groupes de régimes :

- les régimes de non-salariés (artisans, commerçants, professions libérales, agriculteurs) qui concernent 11 % des actifs (1996) ;
- les régimes spéciaux de salariés (Fonction publique, CNRACL, IEG, RATP, SNCF, etc.) qui couvrent 21 % des actifs (1996) ;
- les régimes de salariés du privé, qui couvrent 68 % des actifs (1996).

Les régimes de non-salariés reposent sur une conception de la retraite⁽³⁾ que l'on peut qualifier de patrimoniale. Les non-salariés privilégient en effet l'investissement dans le capital productif professionnel (fonds de commerce, cabinet médical, outils de production...) et ce dernier constitue une source significative de revenu pendant la retraite⁽⁴⁾. Ce choix justifie une assurance vieillesse collective moins importante. Les évolutions législatives récentes des régimes des artisans et des industriels et commerçants (avec l'alignement de leur régime de base en 1972 sur celui du régime général) conduisent toutefois à nuancer cette analyse : celle-ci serait surtout adaptée, aujourd'hui, au régime des professions libérales. En cohérence avec cette conception patrimoniale, les mécanismes de solidarité intégrés au système obligatoire des professions libérales sont limités, excepté pour le régime de base qui contribue à la compensation nationale et dans lequel une compensation interprofessionnelle est organisée. La pension est essentiellement versée par les régimes complémentaires – régimes en points –, le montant de la pension de base, pension forfaitaire fonction exclusivement du nombre d'années cotisées, étant assez faible.

Dans les régimes du secteur public, la période de retraite est définie comme un prolongement de la période d'activité. Les pensions de retraite sont d'ailleurs parfois qualifiées de salaire d'inactivité ou de traitement différé. Ces régimes reposent sur une conception statutaire de la retraite. En cohérence avec cette conception, ce sont des régimes " uniques " ou " intégrés " : il n'existe pas dans ces régimes (exception faite du régime minier) de distinction entre une retraite de base et une retraite complémentaire. La pension versée est directement liée à la situation professionnelle de l'agent lors de son départ à la retraite. Cette conception conduit aussi à moduler l'âge requis pour partir au taux plein en fonction du type d'emploi (catégorie active ou emplois insalubres). En contrepartie, une clause de stage (nombre d'années d'activité nécessaires pour toucher une pension) est généralement imposée (15 ans pour la plupart des régimes spéciaux de salariés). Cette clause répond à la notion de fidélité au régime.

Les régimes des salariés du privé reposent sur une conception de la retraite que l'on peut qualifier d'assurancielle. Ils sont conçus comme un système d'assurance contre le risque de ne plus pouvoir subvenir à ses besoins par les revenus du travail, ce qui conduit très logiquement à affecter une partie des revenus d'activité à la constitution des droits à pension. Il n'y a pas, dans ce cas, de lien direct avec l'entreprise. Le montant de la pension dépend étroitement du niveau de l'effort contributif, c'est-à-dire des cotisations versées.

² Régimes qui n'accueillent plus de cotisants.

³ D. Giorgi : " Présentation synthétique de la réglementation des différents régimes d'assurance vieillesse ", note de la Direction de la Sécurité sociale remise à la séance n° 2 de la Commission de concertation.

⁴ Source significative de revenu sous réserve du maintien de la valeur patrimoniale de ce capital productif professionnel (actuellement, la valeur d'un droit de présentation de clientèle de professions libérales a tendance à baisser compte tenu de l'augmentation du nombre des postulants à la cessation d'activité – offre importante des professionnels libéraux qui atteignent l'âge de la retraite, face à une raréfaction relative des entrants –, demande faible des jeunes diplômés qui privilégient la création à la succession).

Si le niveau des pensions est proche, en moyenne, de celui des salariés des régimes spéciaux, les modalités de redistribution sont en revanche différentes. Les régimes spéciaux sont des régimes en annuités dans lesquels la pension est calculée en référence au dernier salaire. En revanche, les régimes des salariés du privé sont des régimes pour partie en annuités (régime général) et pour partie en points (régimes complémentaires). La pension y est calculée en référence aux salaires de carrière (25 meilleures années au terme de la réforme pour le régime général ou ensemble de la carrière pour les régimes complémentaires).

Nombre des différences réglementaires les plus visibles entre les régimes trouvent leur origine dans ces différences de conception de la retraite. C'est le cas en particulier des règles concernant l'âge de départ à la retraite à taux plein ou des modalités de calcul de la pension (clause de stage, calcul en points ou en annuités, référence aux salaires de carrière ou au dernier salaire). Le choix dans certains régimes d'une couverture en partie forfaitaire reflète également la finalité, variable d'une profession à l'autre, assignée à l'opération retraite.

Au-delà de ces différences, tous les régimes de retraite obligatoires répondent aux principes de Sécurité sociale

Si les règles des régimes de retraite répondent à des conceptions différentes, elles reposent toutefois sur des principes communs. En droit communautaire⁽⁵⁾, les régimes de Sécurité sociale "poursuivent un objectif social et obéissent au principe de solidarité". En cela, les régimes publics se différencient des systèmes classiques d'assurance privée. Tous les régimes obligatoires, même s'ils le font à des degrés divers, intègrent des mécanismes de solidarité :

- solidarité inter-générationnelle, tout d'abord, puisqu'ils sont en répartition ;
- solidarité intra-générationnelle, ensuite, dans la mesure où ils organisent de larges redistributions entre catégories socioprofessionnelles et sexes.

Ces principes de solidarité s'exercent à la fois au sein des régimes, entre les régimes, et au-delà au niveau national.

- Au sein des régimes, quatre mécanismes interviennent :
 - la non-modulation des taux de cotisation en fonction des écarts d'espérance de vie. Le système s'éloigne donc d'une logique purement assurancielle qui vérifierait la neutralité actuarielle. La redistribution ainsi opérée entre les différentes classes de risques n'est pas négligeable : les écarts d'espérance de vie, en particulier entre hommes et femmes, mais aussi entre catégories socioprofessionnelles sont importants. Elle concerne tous les régimes obligatoires, qu'ils soient de base ou complémentaires ;
 - l'existence de mécanismes correcteurs des aléas de carrière dans les régimes de base essentiellement, avec l'attribution de pensions contributives minima et la validation de trimestres faiblement contributifs ou pris en charge par un tiers. Au régime général, par exemple, quatre dispositifs se superposent pour relever le niveau des pensions des personnes ayant exercé des emplois précaires. Il s'agit de la prise en charge par le FSV (fonds de solidarité vieillesse) des cotisations des chômeurs et des préretraités et de la règle des 200 heures au SMIC qui permet la validation d'un trimestre dès lors que le salaire perçu au cours d'une année dépasse ce montant. Il s'agit aussi de la règle des 25 meilleures années (antérieurement à la réforme de 1993, des 10 meilleures années) et du minimum contributif⁽⁶⁾ ;
 - l'intégration d'avantages familiaux dans le calcul des pensions ;
 - la prise en compte du veuvage. Tous les régimes attribuent, avec ou sans conditions de ressources, des pensions de réversion au conjoint survivant.

- Des transferts existent entre les régimes de retraite avec :
 - la mise en place en 1974 des mécanismes de compensation qui assurent une solidarité financière entre régimes de base, justifiée notamment par les déséquilibres démographiques constatés ;

⁵ Voir l'arrêt du 17 février 1993 : arrêt Poucet et Pistre de la Cour de justice des Communautés européennes.

⁶ La pension minimum au régime général est égale à 3 245 francs en 1998 pour les assurés justifiant du nombre de trimestres requis pour avoir le taux plein. Cette pension inférieure à celle attribuée au titre du minimum vieillesse est complétée par la retraite complémentaire ARRCO.

– l’existence de mécanismes de coordination inter-régimes permettant notamment aux agents des régimes spéciaux de faire valider des droits à retraite lorsqu’ils n’ont pas effectué l’intégralité de leur carrière dans l’entreprise correspondante.

• La solidarité au niveau national prend différentes formes :

- l’octroi d’une pension minimum (le minimum vieillesse)⁽⁷⁾ à toutes les personnes âgées disposant de faibles ressources, cette prestation étant financée par le fonds de solidarité vieillesse ;
- des subventions de l’État affectées à certains régimes : exploitants agricoles, SNCF, RATP, mines, marins... ;
- l’affectation de diverses taxes aux régimes de retraite : 0,7 point de TVA au régime des exploitants agricoles, la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) affectée partiellement à l’ORGANIC et la CANCAVA... ;
- le financement par le fonds de solidarité vieillesse (FSV), outre le minimum vieillesse, de certains des avantages familiaux cités précédemment⁽⁸⁾, et des cotisations au titre du service militaire, du chômage et de la préretraite.

Le système de retraite apparaît donc comme un ensemble complexe, associant des régimes aux logiques différentes et comportant de multiples mécanismes de solidarité. Si l’on peut regretter sa complexité au regard de l’ambition initiale d’unicité, le système de retraite français doit surtout être jugé à l’aune de ses performances, c’est-à-dire de sa capacité à assurer les revenus des retraités. De ce point de vue, l’ensemble du système a prouvé sa cohérence en parvenant à assurer aux retraités un niveau de vie comparable à celui des actifs.

Aujourd’hui le niveau de vie moyen des retraités est équivalent à celui des actifs

Des évolutions à la hausse se conjuguent

La retraite moyenne a progressé

Les pensions de retraite ont augmenté au cours des dernières décennies. Cette augmentation résulte à la fois de la maturité des régimes – plus le régime est ancien, plus les assurés ont pu acquérir de droits – et du développement de l’activité des femmes dont les durées de cotisation rejoignent celles des hommes. Cette évolution s’est poursuivie sur la période récente, comme a pu le mesurer le SESI⁽⁹⁾, à partir de l’échantillon inter-régimes de retraités, sur les retraités de plus de 65 ans. Entre 1988 et 1997, l’avantage principal de droit direct moyen des hommes a augmenté de 38,2 %, celui des femmes de 37 %, alors que les prix augmentaient sur la même période de 23,3 %. Cette augmentation résulte pour l’essentiel du remplacement des générations : les nouveaux retraités ont en moyenne un avantage principal supérieur à celui des personnes déjà retraitées. Ce résultat peut s’expliquer en partie par une durée de cotisation plus élevée dans les nouvelles générations, ou de manière équivalente par une proportion de retraités ayant une carrière complète – supérieure à 150 trimestres – croissante avec les générations.

Le montant du minimum vieillesse a presque triplé en francs constants depuis 1970

Le montant du minimum vieillesse qui était très faible en 1970 (15 000 francs 1996 par an) a presque triplé en francs constants entre 1970 et 1996. Cette progression (+175 %) est supérieure à celle du revenu fiscal de l’ensemble des ménages (un peu moins de 60 %) ou à celle du revenu fiscal des seuls ménages retraités (près de 100 %).

⁷ Il s’agit du minimum vieillesse attribué – sous critère de résidence régulière sur le territoire – aux retraités ayant 65 ans et plus et dont le montant mensuel est de 3 471 francs au 1^{er} janvier 1998 pour une personne seule et de 6 227 francs pour un couple.

⁸ Prise en charge des avantages familiaux du régime général, des régimes alignés et du régime des exploitants agricoles.

⁹ N. Roth, O. Dangerfield : “ L’évolution des retraites : l’échantillon inter-régimes de retraités en 1988 -1993 -1997 ”, note du SESI remise à la séance n° 1 de la Commission de concertation.

**Le niveau de vie des retraités
a rejoint celui des actifs
Entre 1970 et 1990, le revenu des retraités
a augmenté deux fois plus vite
que celui des actifs**

Les évolutions décrites ont contribué à la hausse du niveau de vie des retraités, qui est désormais comparable à celui des actifs. Ce constat, qui figurait déjà dans le Livre Blanc de 1991 et le rapport Briet de 1995, est confirmé par les études les plus récentes de l'INSEE ⁽¹⁰⁾. Si, en 1970, le revenu fiscal moyen par unité de consommation ⁽¹¹⁾ des ménages de plus de 65 ans était inférieur d'environ un tiers à celui des ménages de moins de 65 ans, il est en 1996 quasiment équivalent. Cette évolution est liée à une croissance du revenu des ménages âgés presque deux fois plus rapide que celle des autres ménages.

Il faut remarquer toutefois que cette parité est atteinte grâce aux revenus du patrimoine, qui représentent un quart des revenus des retraités, contre un dixième de ceux des actifs. En fait, retraités et actifs possèdent presque autant de patrimoine, environ 1,1 million de francs en moyenne en 1992 par ménage. Mais les revenus du patrimoine par unité de consommation des retraités sont 2,3 fois plus importants que ceux des actifs. Deux effets expliquent cette différence :

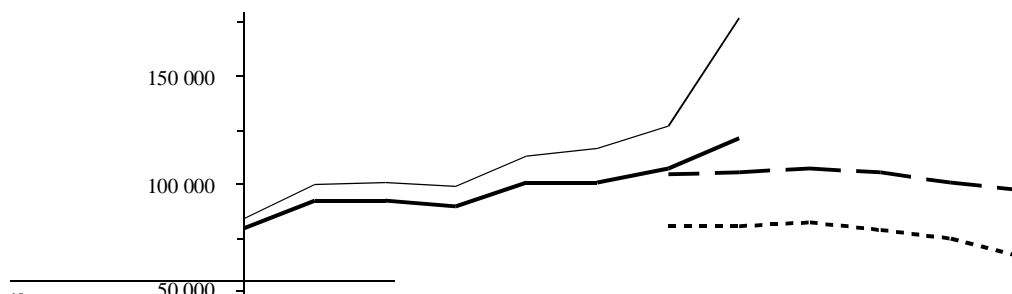
- la composition du patrimoine des retraités est différente de celle des actifs et leur assure plus de revenus ;
- les ménages de retraités sont de plus petite taille que les ménages d'actifs.

Hors revenus du patrimoine, le revenu disponible moyen par unité de consommation des retraités est inférieur de 17 % à celui des actifs. Le système de retraite n'assure donc pas à lui seul la parité de niveau de vie entre actifs et retraités. On peut néanmoins constater qu'il existe une cohérence globale entre le système de retraite et les choix patrimoniaux des individus.

Les jeunes retraités ont un niveau de vie supérieur à celui des jeunes actifs

Le constat de parité entre niveaux de vie des retraités et des actifs peut être complété par une analyse de l'évolution du revenu disponible suivant l'âge. Les ménages actifs de moins de 30 ans ont un niveau de vie relativement faible (de l'ordre de 80 000 francs par unité de consommation). Les ménages actifs de 30 à 45 ans ont un niveau de vie comparable aux retraités. Après 45 ans, avec le départ des enfants, le niveau de vie des actifs progresse. Le niveau de vie des retraités de 55 à 75 ans est inférieur à celui des actifs du même âge, mais reste équivalent à celui de l'ensemble des actifs. Après 75 ans, le niveau de vie devient plus faible. La différence entre les retraités de plus de 85 ans et ceux de 60 à 65 ans atteint 10 %. Cette situation est liée, en particulier, à la proportion, croissante avec l'âge, de ménages composés d'une veuve isolée ne bénéficiant que de droits dérivés ⁽¹²⁾.

Revenu disponible moyen des ménages, par unité de consommation, suivant l'âge de la personne de référence



¹⁰ C. Chambaz, J.-M. Hourriez, N. Legendre, F. Guillaumat-Tailliet : " Revenus et patrimoine des ménages retraités ", note de l'INSEE remise à la séance n° 1 de la Commission de concertation.

¹¹ Le niveau de vie d'un ménage se mesure par son revenu par unité de consommation. Le nombre d'unités de consommation est inférieur au nombre de personnes qui constituent le ménage pour tenir compte des économies d'échelle. Dans les travaux cités, les échelles d'équivalence utilisées comptent la personne de référence pour 1, les autres adultes pour 0,5 et les enfants pour 0,3.

¹² Le niveau de vie étant défini comme le revenu par unité de consommation, le niveau de vie d'une veuve sans droit propre est inférieur au niveau de vie dont elle disposait lorsque son mari était vivant. En effet, le revenu du ménage a été divisé par 2 (taux approximatif de la réversion à 50 %) alors que le nombre d'unités de consommation du ménage n'a été divisé que par 1,5, passant de 1,5 à 1.

— Revenu des ménages actifs — Revenu hors patrimoine des ménages retraités
 — Revenu des ménages retraités - - - - - Revenu hors patrimoine des ménages retraités

Note : Le niveau élevé du revenu disponible moyen par u.c. des ménages actifs âgés de 60 à 64 ans est lié à un effet de structure (proportion élevée de cadres et d'indépendants).
 Source : INSEE.

Le graphique précédent présente les situations de différentes générations à une date donnée. On peut s'interroger sur les effets du passage à la retraite sur le niveau de vie, au sein d'une génération. En l'absence de données de panel, une première analyse est possible à partir de données sur les niveaux de vie respectifs des ménages âgés de 50 à 54 ans et des ménages âgés de 65 à 69 ans, même si de nombreux effets de structure empêchent d'en tirer des conclusions définitives. Cette évaluation a été menée par catégories socioprofessionnelles : salariés du privé, salariés du public ⁽¹³⁾ et indépendants.

Seuls les salariés du privé ne perdent pas en niveau de vie lors du passage à la retraite, les revenus du patrimoine des retraités, supérieurs à ceux des ménages de 50-54 ans, compensant l'infériorité très relative de leur niveau de vie hors patrimoine. Pour les salariés du public, l'écart mesuré hors revenus du patrimoine est similaire à celui des salariés du privé, mais n'est pas compensé par des revenus du patrimoine plus élevés pour les retraités. Enfin pour les indépendants, une différence importante de niveau de vie (40 %) s'observe sur les revenus hors patrimoine, qui s'explique en partie par la faiblesse des retraites, et que les revenus du patrimoine ne compensent pas totalement.

Évolution du revenu disponible par unité de consommation lors du passage à la retraite

	Revenu disponible hors patrimoine par U.C.			Revenu disponible total par U.C.		
	Ménages de 50 à 54 ans ⁽¹⁾	Ménages de 65 à 69 ans ⁽²⁾	Ratio ^{(2)/(1)}	Ménages de 50 à 54 ans ⁽³⁾	Ménages de 65 à 69 ans ⁽⁴⁾	Ratio ^{(4)/(3)}
Indépendants	103 320	60 108	0,58	135 642	102 457	0,76
Salariés du privé	94 826	83 168	0,88	106 997	107 121	1,00
Salariés du public	113 434	97 786	0,86	131 713	116 249	0,88

Note : Les écarts entre les revenus des différentes catégories sont principalement liés à des effets de structure de qualifications.
Source : Enquête Budget de famille 1995 (INSEE).

Les plus de 60 ans sont à l'origine de transferts privés importants vers les ménages jeunes

Le profil de niveau de vie par âge d'aujourd'hui témoigne d'une dégradation du niveau de vie relatif des jeunes générations. D'après une étude de l'INSEE ⁽¹⁴⁾, " *au début des années soixante-dix, les jeunes ménages disposaient d'un niveau de vie comparable à celui de leurs parents en fin de carrière, du fait d'une meilleure mobilité sociale. Depuis 1975, le contexte économique leur est moins favorable : le niveau de vie a pratiquement stagné pour les moins de 40 ans tandis qu'il a continué de progresser pour les plus de 40 ans* ". Les ménages de plus de 60 ans sont désormais à l'origine de transferts importants : 20 milliards vers les ménages de 40 à 59 ans, 30 milliards vers les ménages de moins de 40 ans, soit un montant total équivalent aux transferts des ménages de 40 à 59 ans vers les ménages de moins de 40 ans.

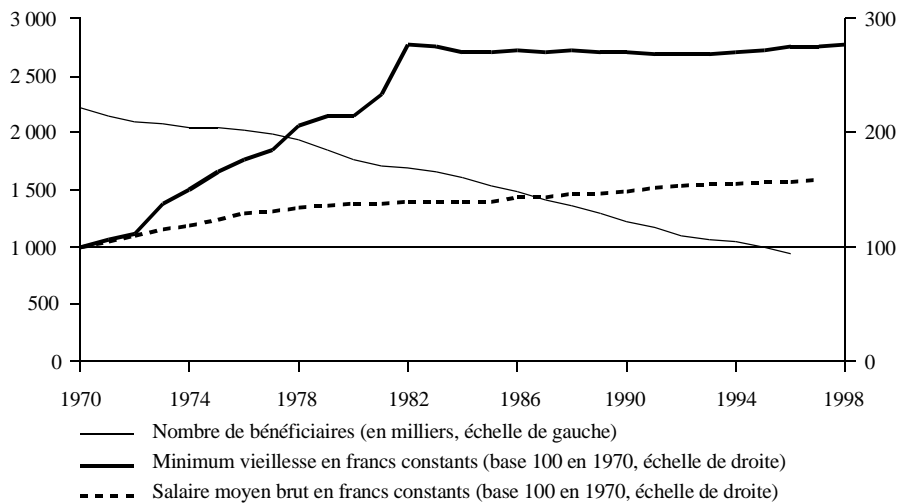
La retraite n'est plus, aujourd'hui, synonyme de pauvreté Les allocataires du minimum vieillesse sont de moins en moins nombreux

En 1970, une part importante des retraités avait des revenus égaux ou inférieurs au seuil de pauvreté : plus de 2,2 millions étaient allocataires du minimum vieillesse et percevaient une pension relativement plus faible que ce qu'elle n'est aujourd'hui. Depuis cette date, le nombre d'allocataires s'est réduit régulièrement, alors même que le montant du minimum vieillesse a triplé et que le nombre de retraités

¹³ Salariés de la Fonction publique et salariés des entreprises publiques.

¹⁴ C. de Barry, D. Eneau, J.-M. Hourriez : " Les aides financières entre ménages ", *INSEE Première*, n° 441, 1996, document complémentaire à la séance n° 1 de la Commission de concertation.

Évolution du minimum vieillesse : valeur réelle et nombre de bénéficiaires



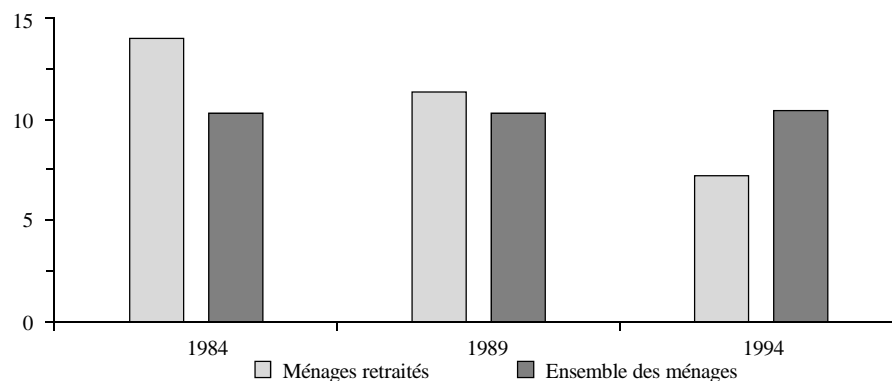
Source : CGP.

s'est accru du fait de l'abaissement de l'âge légal de la retraite. Ainsi, en 1998, le nombre d'allocataires du minimum vieillesse était inférieur à 1 million, ce qui représentait moins de 9 % des retraités. Cette tendance devrait se poursuivre au cours des prochaines années, avec le remplacement des générations les plus âgées par des générations de retraités ayant acquis des droits très nettement supérieurs au minimum vieillesse.

Le taux de pauvreté des retraités a été divisé par deux en l'espace de dix ans

La baisse du nombre d'allocataires du minimum vieillesse, conjuguée à la revalorisation de son montant, se traduit par une régression de la pauvreté chez les retraités. D'après les enquêtes de l'INSEE, le taux de pauvreté monétaire⁽¹⁵⁾ des ménages de retraités est passé de 14 % en 1984 à 7,4 % en 1994.

Proportion de ménages pauvres (en %)



Source : Enquêtes Budget de Famille (INSEE).

Depuis dix ans, les inégalités de niveau de vie chez les retraités se réduisent

En partie du fait du moindre taux de pauvreté, les inégalités de niveau de vie chez les retraités se sont sensiblement réduites ces dix dernières années. Elles ne sont plus, aujourd'hui, supérieures à celles des actifs. Cependant, il faut noter que :

- les 10 % de retraités les plus pauvres sont un peu plus riches que les 10 % de non-retraités les plus pauvres, grâce à l'existence d'un minimum vieillesse supérieur au RMI ;
- les 10 % de retraités les plus riches sont un peu plus riches que les 10 % de non-retraités les plus riches, grâce à l'importance des revenus du patrimoine chez les retraités.

Si l'on exclut ces extrêmes, notons toutefois que la majorité des ménages de retraités dispose en moyenne d'un niveau de vie légèrement plus faible que celui des actifs.

¹⁵ Proportion des ménages dont le niveau de vie (revenu disponible par unité de consommation) est inférieur à la moitié du niveau de vie moyen de l'ensemble des ménages, soit environ 3 800 francs par unité de consommation en 1994.

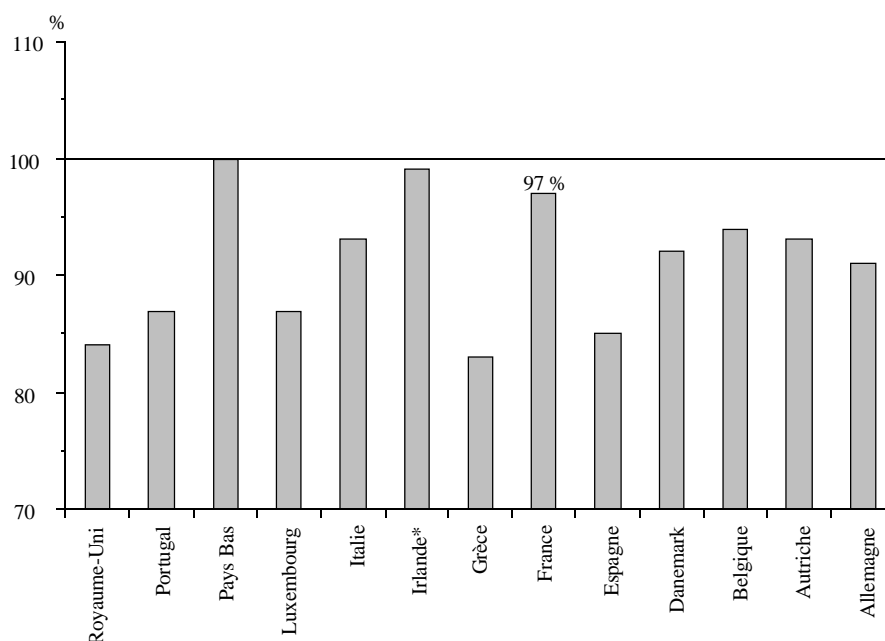
La situation des retraités français par rapport aux retraités européens semble assez favorable

Le SESI a réalisé, pour la première fois, une étude⁽¹⁶⁾ sur la place des transferts sociaux dans le revenu des ménages pour l'ensemble des pays de l'Union européenne, excepté la Suède et la Finlande. Les données utilisées proviennent de la seconde vague du panel européen des ménages effectuée en 1995 sur des revenus de 1994. L'utilisation de données communautaires peut aboutir à quelques divergences avec les résultats obtenus à partir de données nationales.

Dans chacun des pays, les retraites publiques constituent une part prépondérante des revenus sociaux (de 60 à 70 %). Néanmoins, leur part dans le revenu des ménages bénéficiaires est variable : elles représentent environ 50 % du revenu de ces ménages en Espagne, au Royaume-Uni, au Portugal et en Grèce, et plus de 70 % dans les autres pays. Ces différences traduisent des divergences de fonctionnement des régimes de retraite. Au Royaume-Uni par exemple, une part importante du revenu des retraités provient de régimes de pension privés.

Le niveau de vie des retraités est inférieur d'environ 10 % à celui des actifs dans l'Union européenne. Au Royaume-Uni, en Grèce, au Portugal et en Espagne, cette différence atteint 15 %. En revanche, en France, en Irlande⁽¹⁷⁾ et aux Pays-Bas, le niveau de vie des retraités est sensiblement identique à celui du reste de la population.

Ratio niveau de vie des retraités sur niveau de vie
de l'ensemble de la population



(*) Pour l'Irlande note de bas de page.

Source : DREES 1998, d'après EUROSTAT, deuxième vague du panel européen des ménages, 1995, données provisoires.

¹⁶ P. Montigny et J.-M. Saunier, "L'impact des transferts sociaux sur les revenus et niveaux de vie des ménages dans l'Union européenne", *Dossiers Solidarité et Santé*, n° 4 spécial, octobre-décembre 1998, DREES, note intermédiaire remise à la séance n° 1 de la Commission de concertation.

¹⁷ Le niveau de vie moyen élevé des bénéficiaires de retraite en Irlande est dû aux cumuls fréquents de revenus d'activité et de retraite, la législation irlandaise permettant la combinaison de ces revenus sans influencer sur le niveau des retraites.

L'âge de cessation
d'activité est devenu,
dans un contexte
de fort chômage,
un instrument
de la politique
de l'emploi

Sous la pression de la montée du chômage à la fin des années soixante-dix, les mécanismes d'incitation au retrait anticipé du marché du travail ont connu un essor considérable. Ils ont concouru à l'abaissement de l'âge de fin d'activité. L'âge de cessation d'activité est ainsi progressivement devenu un paramètre de régulation du marché du travail, plus qu'un choix collectif ou individuel sur la répartition souhaitée des différentes périodes de la vie. Aujourd'hui, l'âge légal de la retraite, l'âge effectif de départ en retraite et l'âge de cessation d'activité ne coïncident donc pas toujours.

Pour un nombre croissant de salariés, la fin d'activité ne coïncide plus avec la retraite

La mise en œuvre des dispositifs de cessation anticipée d'activité, l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans, le développement du chômage de fin de carrière ont largement contribué à la baisse continue de l'activité aux âges élevés, observée ces vingt-cinq dernières années. Les profondes modifications qui ont affecté les comportements d'activité des plus âgés se sont traduites par un écart croissant entre l'âge de fin d'activité et l'âge de départ en retraite.

Les taux d'activité et les taux d'emploi des plus âgés ont considérablement diminué

Le poids des actifs âgés de plus de 55 ans dans la population active n'a cessé de baisser depuis un quart de siècle⁽¹⁸⁾. Il a diminué de plus de la moitié entre 1968 et 1997, passant de 18,7 % à 8 %. Bien plus que par la démographie, cette baisse s'explique par la modification des comportements d'activité aux âges élevés. En vingt-cinq ans, la part des actifs dans la population âgée de plus de 55 ans a aussi été divisée par deux, passant de 30 % à 15 %.

Désormais, il n'y a quasiment plus d'actifs âgés de plus de 70 ans. La classe d'âge des 65-69 ans a également pratiquement disparu de la population active : le taux d'activité des hommes de cet âge est aujourd'hui de 4 %. C'est la classe d'âge des 60-64 ans qui a connu le plus fort changement de comportement d'activité. Le taux d'activité des hommes est ainsi passé de près de 60 % au milieu des années soixante-dix à 16 % en 1997 et celui des femmes, sur la même période, de 30 % à 14 %.

Le taux d'activité des hommes de 55 à 59 ans a également baissé, mais dans des proportions moindres, puisqu'il est passé de 83 % à 68 % et que la baisse semble s'être enrayée ces deux dernières années. Pour les femmes, la tendance historique au développement de l'activité s'est poursuivie et leur taux d'activité a atteint pour la première fois le seuil de 50 % en 1997.

La mise en place des dispositifs de cessation anticipée d'activité dès les années soixante et leur développement rapide à partir de la fin des années soixante-dix ainsi que l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans en 1983 expliquent en grande partie cette baisse des taux d'activité des plus de 50 ans⁽¹⁹⁾.

¹⁸ O. Marchand : " L'activité après 50 ans : évolutions récentes ", note de la DARES remise à la séance n° 3 de la Commission de concertation.

¹⁹ Les préretraités ne font pas partie, en effet, de la population active au sens du BIT. Ils sont considérés comme inactifs. La baisse du

Ces évolutions ne sont pas propres à la France : les comparaisons internationales témoignent d'un mouvement similaire chez la plupart de nos partenaires. Mais le mouvement a été particulièrement précoce et accentué en France. C'est dans notre pays que les taux d'activité des plus de 55 ans sont aujourd'hui les plus bas ⁽²⁰⁾.

L'âge de cessation d'activité n'a cessé de baisser

Si l'on considère par exemple l'âge médian de fin d'activité des hommes, c'est-à-dire l'âge auquel leur taux d'activité tombe au-dessous de 50 %, on constate qu'il est passé de 66,5 ans au milieu des années cinquante à 59 ans en 1996 ⁽²¹⁾. L'ampleur de cette baisse est donc voisine de celle de l'âge légal de la retraite, qui a été ramené de 65 à 60 ans en 1983. L'abaissement de l'âge légal de la retraite pour les salariés du privé a entériné et renforcé un mouvement d'avancée de l'âge de fin d'activité qui était entamé depuis le milieu des années soixante-dix. Il ne l'a pas pour autant stoppé. L'avancée de l'âge de cessation d'activité s'est ensuite poursuivie, quoique plus lentement, en dessous de ce nouvel âge légal.

La fin d'activité ne coïncide plus forcément avec l'entrée en retraite, du moins en ce qui concerne les salariés du privé. Pour une minorité non négligeable d'entre eux, une période d'inactivité s'intercale désormais entre le dernier emploi et la retraite. Dans le secteur public, en revanche, la nature même de l'emploi et les garanties qui y sont attachées impliquent une continuité parfaite entre la période d'activité et la retraite.

Le déroulement de la fin de la vie active s'est profondément modifié

Le déroulement des fins de carrière s'est profondément modifié en l'espace de deux décennies. L'évolution des taux d'activité et de l'âge moyen de fin d'activité ne rend qu'imparfaitement compte de la situation des personnes de plus de 55 ans vis-à-vis du marché du travail. Or, maintien en activité ne signifie pas nécessairement maintien en emploi. Depuis 1975, le taux d'emploi a décliné plus rapidement que le taux d'activité global pour les hommes de 55 à 59 ans, traduisant le fait qu'un nombre croissant de salariés connaissent une période de chômage en fin de carrière ⁽²²⁾. En 1997, le chômage touchait ainsi 8,5 % des actifs de plus de 50 ans.

En France, comme dans d'autres pays, la cessation définitive de l'activité professionnelle s'opère donc désormais pour beaucoup d'individus avant l'entrée en retraite, que ce soit par le biais du chômage, de la préretraite ou encore d'autres formes d'inactivité ⁽²³⁾.

De fait, parmi les personnes à la retraite en 1996, la moitié seulement était passée directement de l'activité à la retraite et un tiers avait vu s'écouler de 1 à 10 mois entre la dernière activité professionnelle et la liquidation de la retraite. Encore cette estimation confondait-elle plusieurs générations : les générations anciennes sont passées directement de l'emploi à la retraite plus souvent que les générations les plus récentes. Les expériences de chômage ou de préretraite sont plus fréquentes chez les jeunes retraités : 15 % des retraités de 60-64 ans ont été en préretraite et 12 % ont connu le chômage ⁽²⁴⁾ entre leur cinquantième anniversaire et leur retraite.

Le déroulement des fins de vie active est également très différent selon le statut du dernier emploi occupé et la catégorie sociale. Ce sont les anciens salariés du privé (60 %) et les ouvriers (60 %) ⁽²⁵⁾ qui ont été les plus nombreux à connaître des interruptions de carrière (chômage, préretraite, etc.) entre leur cinquantième anniversaire et la retraite. Ceci n'est pas étonnant : les ouvriers sont en effet plus touchés par le chômage de fin

taux d'activité inclut donc l'effet des préretraites. Elle capte sans doute également une partie de l'effet du chômage de fin de carrière (chômeurs découragés). À titre d'exemple, le taux d'activité des hommes âgés de 60 à 64 ans a baissé de 20 points entre 1972 et 1978, période de forte montée en charge des dispositifs de préretraite.

²⁰ Si l'on compare les taux d'activité masculins.

²¹ D. Blanchet et J.-A. Monfort : " L'âge et la durée de la retraite depuis 50 ans ", *INSEE Première* n° 448, 1996.

²² O. Marchand : " L'activité après 50 ans : évolutions récentes ", *op. cit.*

²³ Notamment par le biais de l'invalidité, très développée chez nombre de nos voisins.

²⁴ L. Caussat et N. Roth : " De l'emploi à la retraite : générations passées et futures ", *Revue française des Affaires sociales*, 1997. N. Cloarec : " Les passages de l'emploi à la retraite ", note de la DARES. Documents remis à la séance n° 3 de la Commission de concertation.

²⁵ Alors que seul un tiers des cadres est dans le même cas.

de carrière que les autres catégories ; ils sont également les principaux bénéficiaires des dispositifs de préretraite (ASFNE ou ARPE).

Les individus qui ont été en chômage en fin de carrière y ont passé en moyenne des durées relativement longues : plus d'un tiers a connu un à deux ans de chômage, un tiers a vécu trois à cinq ans de chômage et un quart plus de cinq ans. Les préretraites sont également des situations plutôt durables, puisque les trois quarts des personnes concernées ont été en préretraite pendant plus de trois ans.

Le développement des dispositifs de cessation anticipée d'activité a modifié la gestion des fins de carrière

Sous l'action des pouvoirs publics et des partenaires sociaux, les dispositifs organisant la cessation anticipée d'activité se sont considérablement développés ces vingt-cinq dernières années, drainant chaque année des effectifs nombreux, au prix d'un effort important de la part de la collectivité. Les conditions d'indemnisation des actifs âgés en préretraite ou au chômage placent la majorité⁽²⁶⁾ d'entre eux, de fait, dans une situation qui a toutes les apparences de la retraite.

Les dispositifs de cessation anticipée d'activité concernaient environ 500 000 personnes en 1997

Les préretraites s'appliquent essentiellement dans le secteur privé

Les deux principaux dispositifs de cessation anticipée d'activité sont actuellement l'ASFNE, qui est gérée par l'État, et l'ARPE⁽²⁷⁾, qui est gérée par l'UNEDIC. En 1997, les conventions ASFNE concernaient 107 000 personnes, les préretraites progressives 55 000 et l'ARPE 65 800, soit un total de 228 000 personnes en préretraite. En outre, les chômeurs âgés, qui représentent 5,7 % de la population des 55-59 ans, bénéficient de conditions d'indemnisation particulières et, sous certaines conditions de durée d'assurance aux régimes vieillesse de base, d'allocations spécifiques (ACA et ASA)⁽²⁸⁾.

Les dispositifs de préretraite concernant les non-salariés sont tout à fait marginaux. Le principal dispositif concerne les agriculteurs et vise à favoriser l'installation et l'agrandissement des jeunes exploitants. Il concernait un peu moins de 16 000 personnes en 1997⁽²⁹⁾.

La coexistence de dispositifs gérés par l'État et par l'UNEDIC et leurs adaptations successives ont cependant conduit à un système fragmenté. Les conditions d'accès aux différents dispositifs, en particulier, ne sont pas homogènes. Ainsi, l'ARPE est limitée, contrairement à l'ACA, aux salariés de plus de 58 ans ; et à certains salariés âgés de 56 ou 57 ans ayant commencé leur carrière professionnelle dès 14 ou 15 ans. L'ARPE, ainsi d'ailleurs que les ASFNE, risquent donc d'être concurrencées par l'ACA, qui permet une quasi-préretraite, sans condition d'âge, sans condition d'embauche compensatrice ou de convention avec l'État, à tous les chômeurs indemnisés justifiant de 40 années de cotisation.

En outre, les conditions d'indemnisation des individus sont très différentes, non seulement en fonction de leur âge, mais aussi des conditions de leur licenciement (licenciement "sec", licenciement dans le cadre d'une convention ASFNE, licenciement avec embauche compensatrice).

²⁶ Le risque pour certains chômeurs âgés de se retrouver en situation de précarité n'est cependant pas négligeable.

²⁷ En 1999, ce dispositif permet aux salariés âgés de 58 ans minimum de cesser leur activité s'ils totalisent au moins 160 trimestres validés au titre de l'assurance vieillesse. Il a en outre été étendu à certains salariés âgés de 56 ou 57 ans ayant commencé leur carrière professionnelle dès 14 ou 15 ans, à condition qu'ils aient validé 168 trimestres. L'employeur s'engage à compenser le départ du salarié par une embauche.

²⁸ O. Brégier : " Les dispositifs publics de préretraite et l'allocation de remplacement pour l'emploi en 1997 ", *Premières synthèses*, n° 49.1, DARES, 1998 ; J. Boé et X. Broseta : " Les préretraites ", note de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle. Documents remis à la séance n° 3 de la Commission de concertation.

²⁹ Ministère de l'Agriculture et de la Pêche : " La préretraite agricole ", note remise en complément à la séance n° 3 de la Commission de concertation.

Les dispositifs de cessation anticipée d'activité sont peu développés dans le secteur public

Deux dispositifs de cessation anticipée coexistent aujourd'hui dans le secteur public. Le premier, mis en place au début des années quatre-vingt, organise la cessation progressive d'activité (CPA). Le congé de fin d'activité (CFA), créé en 1996, repose quant à lui sur des principes proches de ceux de l'ARPE et vise à favoriser le remplacement de fonctionnaires âgés par de jeunes recrues⁽³⁰⁾.

Le nombre de bénéficiaires est cependant modeste. Ainsi, quelque 12 500 agents de la Fonction publique d'État étaient concernés par le CFA et 20 900 par la CPA en 1997.

Le coût de ces dispositifs est élevé

Malgré les efforts de maîtrise financière engagés ces dernières années, le coût de l'ensemble des dispositifs de cessation anticipée d'activité reste considérable. Les données financières disponibles pour 1997 indiquent un coût total de l'ASFNE de plus de 12 milliards de francs et de près de trois milliards pour la préretraite partielle. Quant à l'ARPE, elle a coûté 6,2 milliards. Le coût total de ce dernier dispositif depuis sa création en 1995 était estimé en mai 1998 à 12,8 milliards.

En outre, au coût induit par le versement des prestations, il faut ajouter le coût de la validation, au regard de la retraite, des périodes de préretraites soit, en 1997, 1,37 milliard pour la seule validation au régime général des droits des personnes en ASFNE et 649 millions de francs pour la validation dans les régimes complémentaires des bénéficiaires de l'ARPE⁽³¹⁾.

Le coût des dispositifs de cessation anticipée d'activité dans la Fonction publique s'est élevé à 728 millions de francs en 1997. Si l'on tient compte des économies résultant du remplacement d'agents expérimentés par de jeunes fonctionnaires relevant d'un indice plus bas, la charge totale de ces dispositifs a représenté 499 millions de francs pour le budget de l'État.

Enfin, le dispositif de préretraite agricole a représenté en 1997 un peu plus de 1,2 milliard de francs. Une partie du coût de ce dispositif a été pris en charge par la Communauté européenne (512 MF), le reste étant à la charge du budget de l'État français (707 MF).

La gestion des fins de carrière doit être repensée

Les premiers dispositifs de préretraite, mis en place dans les années soixante et soixante-dix, ont d'abord été conçus comme des mesures d'accompagnement des restructurations sectorielles (sidérurgie, chantiers navals, agriculture en particulier). À partir de la fin des années soixante-dix, ils sont devenus l'un des instruments de la lutte contre le chômage. Durant cette période, les effectifs concernés ont progressé continûment, passant de 101 000 en 1977 à 287 000 en 1981. Pendant la période 1982-1986, les cessations anticipées d'activité ont constitué le principal dispositif de la politique spécifique⁽³²⁾ de l'emploi, avec un maximum de 705 000 bénéficiaires (en stock) atteint en 1984. Leur coût financier considérable a ensuite conduit à restreindre l'accès à ces dispositifs. De 1985 à 1995, la décade a été constante mais lente, la progression du nombre de chômeurs âgés dispensés de recherche d'emploi⁽³³⁾ compensant en partie la baisse du stock de préretraités. La création de l'ARPE en 1995 a conduit à une nouvelle augmentation des entrées dans les dispositifs de préretraite en 1996 et 1997.

Les dispositifs de cessation anticipée d'activité ont été massivement utilisés pour abaisser l'âge effectif de sortie d'activité. Leur pérennisation a contribué à infléchir les modes de gestion de l'emploi des travailleurs de plus de 55 ans par les entreprises. Celles-ci y recourent désormais pour alléger leur masse salariale et rajeunir leur pyramide des âges. En effet, les pratiques de rémunération à l'ancienneté, courantes

³⁰ DGAFP : " Dispositifs de cessation anticipée d'activité dans la Fonction publique ", note remise en complément à la séance n° 3 de la Commission de concertation.

³¹ DSS : " Validation au regard de la retraite des périodes de perception d'une préretraite ", note remise à la séance n° 3 de la Commission de concertation.

³² Par opposition aux mesures générales.

³³ Possibilité introduite en mars 1984 pour les chômeurs indemnisés par le régime de solidarité et en juillet 1985 pour les bénéficiaires d'une allocation d'assurance chômage.

dans la plupart des entreprises, renchérissement d'autant plus le coût des travailleurs de plus de 55 ans qu'ils n'ont pas reçu de formation adaptée aux contraintes imposées par la concurrence (maîtrise des nouvelles technologies, langue anglaise, etc.). L'existence de dispositifs de cessation anticipée d'activité, largement subventionnés, a conduit les firmes à les intégrer dans leur politique courante de gestion de la main-d'œuvre. L'organisation du travail est devenue cohérente avec cette politique : il y a peu, aujourd'hui, de réflexion dans les entreprises sur l'organisation du travail et les politiques de formation des salariés les plus âgés.

Pourtant, des études menées dans l'industrie montrent que les salariés les plus âgés sont porteurs d'expériences et de savoirs précieux pour l'entreprise. Les comparaisons internationales suggèrent en outre que d'autres modes de régulation salariale, favorables à l'emploi des travailleurs de plus de 55 ans, peuvent être mis en place. Certains pays enfin, ont développé des politiques actives en faveur du maintien en emploi des travailleurs âgés ou ont organisé une transition progressive entre l'emploi et la retraite ⁽³⁴⁾.

Les politiques menées par les entreprises et les pouvoirs publics devront en tout état de cause être réexaminées à la faveur du vieillissement de la population active qui se profile dans les prochaines années.

³⁴ C'est le cas en Suède, par exemple. Cf. A.-M. Guillemard : " Emploi, protection sociale et cycle de vie : résultats d'une comparaison internationale des dispositifs de sortie anticipée d'activité ", *Sociologie du travail* n° 3, 1993.

L'allongement
de la vie
et le vieillissement
des générations
d'après-guerre
modifient l'équilibre
économique
du système de retraite

L'équilibre financier à long terme de nos régimes de retraite par répartition est étroitement lié aux évolutions démographiques à venir. L'ampleur de leurs besoins de financement dépend en effet pour une large part du poids relatif des populations actives et retraitées. Les projections démographiques réalisées par l'INSEE et la DARES permettent de donner une première idée de l'ampleur des difficultés que notre système de retraite par répartition va devoir affronter. D'ici à 2040, le nombre de personnes de plus de 60 ans va augmenter de près de dix millions tandis que le nombre d'actifs baisserait, selon ces projections, d'environ un million.

C'est donc à un nouveau régime démographique que notre système de retraite va devoir s'adapter dans les années à venir. Les simulations effectuées par l'INSEE et la DARES mettent clairement en évidence la nécessité de nouveaux arbitrages entre taux de prélèvement sur les actifs, âge de la retraite et niveau de vie relatif des retraités. De la qualité des choix opérés pour adapter nos régimes de retraite dépendra en partie l'évolution future de la croissance et du chômage. En effet, une hausse excessive des prélèvements sur les actifs au titre de la retraite pourrait pénaliser la productivité et l'emploi, et enclencher une spirale rendant plus problématique encore le financement des retraites. A contrario, si l'ajustement portait essentiellement sur les retraités, ceux-ci verraient leur niveau de vie relatif par rapport aux actifs divisé par deux d'ici à 2040, bien que les gains de productivité leur garantissent des pensions toujours plus élevées que celles de leurs aînés. Le troisième paramètre est, dans ce contexte, celui de l'âge effectif de la retraite.

Le vieillissement de la population française va s'accélérer

Nos régimes de retraite par répartition vont être confrontés à partir de 2006 à une accélération marquée du vieillissement de la population française⁽³⁵⁾. Ce phénomène n'est pas nouveau et il tient pour une large part à l'allongement continu de la vie. Il va cependant s'accroître brutalement avec l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du baby-boom, qui prendront leur retraite entre 2006 et 2035. La combinaison de ces deux facteurs va donc modifier considérablement les conditions de financement de nos régimes de retraite par répartition. En effet, leurs règles ont été mises en place dans un contexte démographique sensiblement différent.

**L'allongement continu de la vie
est un puissant moteur de vieillissement
La durée de la vie devrait continuer
à s'accroître**

La baisse générale de la mortalité a été particulièrement marquée aux âges élevés à partir du milieu des années soixante. En 1950, l'espérance de vie à la naissance était de 63,4 ans pour les hommes et de 69,2

³⁵ Il s'agit là d'une tendance séculaire qui affecte l'ensemble des pays développés. Le vieillissement de la population française est engagé depuis maintenant plus de deux siècles : il s'est amorcé au milieu du XVIII^e siècle, sous l'effet de la baisse de la fécondité.

ans pour les femmes. En 1998, elle était respectivement de 74,2 ans et de 82,5 ans. L'espérance de vie devrait continuer à augmenter dans les prochaines décennies, à un rythme plus lent compte tenu des niveaux élevés atteints aujourd'hui. En 2040, l'espérance de vie à la naissance atteindrait près de 81 ans pour les hommes et 89 ans pour les femmes.

Espérance de vie à la naissance des hommes et des femmes

Année	Hommes	Femmes
1950	63,4	69,2
1990	72,7	80,9
1998	74,6	82,2
2010	76,4	84,8
2020	78,0	86,6
2030	79,4	87,9
2040	80,9	89,2

Source : INSEE.

La retraite devrait continuer à s'allonger

D'une génération à l'autre, les progrès réalisés en matière de mortalité aux âges élevés se sont traduits par un allongement considérable de la durée qu'un individu peut espérer passer en retraite⁽³⁶⁾. L'abaissement de l'âge légal de la retraite de 65 à 60 ans en 1983 a redoublé les effets de l'allongement de la vie. Ainsi, un homme né en 1910 pouvait espérer passer 10,6 ans à la retraite. Un homme né en 1930⁽³⁷⁾ peut, quant à lui, espérer bénéficier du fait tout à la fois des gains d'espérance de vie et de la baisse de l'âge légal de 17,3 années de retraite, soit presque 7 années de plus. À âge légal de la retraite inchangé, les générations nées en 1970 pourraient tableer sur une durée théorique de leur retraite de 23 ans, soit plus du double de la durée passée en retraite par leurs aînés nés en 1910.

Durée espérée* de la retraite pour les hommes selon la génération

Génération	Cas d'un départ à 60 ans	Cas d'un départ à 65 ans
1910	14,4	10,6
1920	15,9	12,0
1930	17,3	13,2
1940	19,0	14,8
1950	20,4	16,1
1960	21,8	17,4
1970	23,0	18,5

* La durée espérée de la retraite évalue la durée probable qu'un individu d'une génération donnée passera à la retraite, compte tenu de l'ensemble des risques de mortalité auquel il était ou sera soumis avant l'âge de liquidation. On a calculé ici la durée de retraite espérée pour les hommes ayant atteint 40 ans. Elle se calcule comme le produit de la probabilité de survie de 40 ans à l'âge de la retraite (60 ou 65 ans selon les cas) et de l'espérance de vie au moment de la liquidation.

Source : INSEE, Blanchet et Monfort, 1996.

³⁶ D. Blanchet et J.-A. Monfort, op. cit. La mesure la plus directe de la durée moyenne de la retraite est l'espérance de vie résiduelle au moment de la liquidation. Mais cet indicateur ne tient pas compte de ce que la durée passée à la retraite aura été nulle pour les individus qui sont décédés avant d'avoir liquidé leur retraite. Or, si la mortalité avant 60 ans a considérablement décliné depuis un demi-siècle, elle n'a pas été négligeable pour les générations qui sont actuellement à la retraite. Pour prendre en compte la mortalité avant l'âge de la retraite, on peut calculer une durée de la retraite corrigée de la mortalité précoce, soit la durée espérée de la retraite. L'étude porte uniquement sur les hommes. En effet, il est plus difficile d'inférer de l'espérance de vie à 60 ans (ou à 65 ans) la durée effective de la retraite pour les femmes, dans la mesure où, du moins dans les générations anciennes, elles ont été moins souvent actives et ont connu des interruptions de carrière plus importantes.

³⁷ Les hommes de la génération 1930 ont majoritairement liquidé leur retraite à 60 ans.

Les inégalités sociales devant la mort sont fortes ⁽³⁸⁾

Ces estimations ne sont cependant que des moyennes. Or, les contrastes de mortalité par profession sont importants ⁽³⁹⁾. L'écart en terme d'espérance de vie à 60 ans entre les extrêmes atteint aujourd'hui près de 7 ans ⁽⁴⁰⁾. Ce sont les cadres qui vivent le plus longtemps : à 60 ans, ils peuvent actuellement espérer vivre encore 24,4 ans. À l'autre extrême, l'espérance de vie à 60 ans des ouvriers spécialisés et des employés du privé atteint aujourd'hui respectivement 18 ans et 17,4 ans. Les clivages apparaissent également importants entre public et privé : les employés et les ouvriers qualifiés du public ont en général une espérance de vie plus élevée que ceux du privé.

Le vieillissement va s'accélérer à partir de 2006

Les générations nombreuses du baby-boom atteindront l'âge de la retraite à partir de 2006

Le nombre de retraités a tendance à s'accroître du seul fait de la baisse continue de la mortalité aux âges élevés. Ce phénomène va être amplifié, à partir de 2006, par l'arrivée à la retraite de générations plus nombreuses que celles qui liquident leurs droits actuellement. Le baby-boom a représenté une rupture dans la baisse plus que séculaire de la fécondité observée en France comme dans le reste de l'Europe. Entre 1946 et la fin des années soixante, le nombre annuel de naissances a en effet bondi à plus de 800 000, alors qu'il oscillait autour de 650 000 entre les deux guerres. La transition a été particulièrement rapide : il est né un peu plus de 500 000 enfants en 1940, 600 000 en 1945 mais 800 000 en 1946 et 830 000 en 1950.

Rétrospectivement, on peut considérer que notre système de retraite a bénéficié d'un contexte démographique financièrement favorable. En effet, moins de la moitié des générations nées à la fin du XIX^e siècle ont atteint l'âge de la retraite de 65 ans dans les années cinquante et à peine la moitié dans les années soixante. À partir du milieu des années soixante, la mortalité a décliné très rapidement aux âges élevés. Mais sont alors arrivées à l'âge de la retraite les classes très creuses nées pendant la première guerre mondiale puis, actuellement, les classes creuses nées dans les années trente.

En 2040, un Français sur trois aura plus de 60 ans

Les projections de population totale à l'horizon 2040 ⁽⁴¹⁾ permettent de préciser le rythme du vieillissement de la population et ses points d'inflexion, données qui sont essentielles pour le pilotage des régimes de retraite. Le scénario démographique retenu est un scénario tendanciel ⁽⁴²⁾, qui prolonge les évolutions observées depuis 20 ans en matière de mortalité, de fécondité et de migrations. Il repose sur le jeu d'hypothèses suivant :

- une poursuite de la baisse de la mortalité ;
- un solde migratoire net annuel de 50 000 personnes ⁽⁴³⁾ ;

³⁸ G. Desplanques : " La mortalité des adultes ", *Les collections de l'INSEE*, série D, n° 102, 1985 ; G. Desplanques : " Les cadres vivent plus vieux ", *INSEE Première*, n° 158, p. 1-4, 1991 ; G. Desplanques : " L'inégalité sociale devant la mort ", *Données sociales, la société française*, INSEE, p. 251-258, 1993.

³⁹ Les études menées par l'INSEE sur la mortalité relative des hommes par profession montrent que les positions relatives ont assez peu évolué depuis un demi-siècle. Les contrastes de mortalité pour les femmes sont plus faibles, et moins bien repérés par la profession, en raison des nombreux changements de statut professionnel au cours de la vie.

⁴⁰ Ces données sont fournies par l'INSEE à titre indicatif, et ne peuvent en aucun cas être assimilées à des prévisions de mortalité par profession d'ici cinquante ans. Elles reposent sur l'hypothèse, relativement forte, que les contrastes de mortalité observés sur la période 1982-1996 entre groupes sont identiques à tous les âges et se maintiendront à l'avenir.

⁴¹ Elles ont été réalisées par l'INSEE, à partir du recensement de 1990, en intégrant les évolutions récentes de la mortalité. Q.-C. Dinh : " Projections de population totale pour la France métropolitaine ", *INSEE-Résultats*, Démographie-Société, 44, 1995 et Q.-C. Dinh : " La population de la France à l'horizon 2050 ", *Économie & Statistique*, n° 274, 1994-4.

⁴² C'est le même scénario qui avait été retenu dans le rapport Briet. Cependant, les projections actuelles diffèrent légèrement, dans la mesure où elles ont été actualisées depuis afin de tenir compte d'une évolution plus favorable que prévue initialement de la mortalité. Les effectifs de personnes de 60 ans et plus sont donc plus élevés dans ce dernier exercice.

⁴³ Le contexte actuel (droit au regroupement familial, liberté de circulation et d'établissement des ressortissants des pays de l'Union européenne, ouverture des frontières à l'Est, etc.) pourrait favoriser une augmentation des flux migratoires. La prudence suggère

– une descendance finale par femme de 1,8 enfant ⁽⁴⁴⁾.

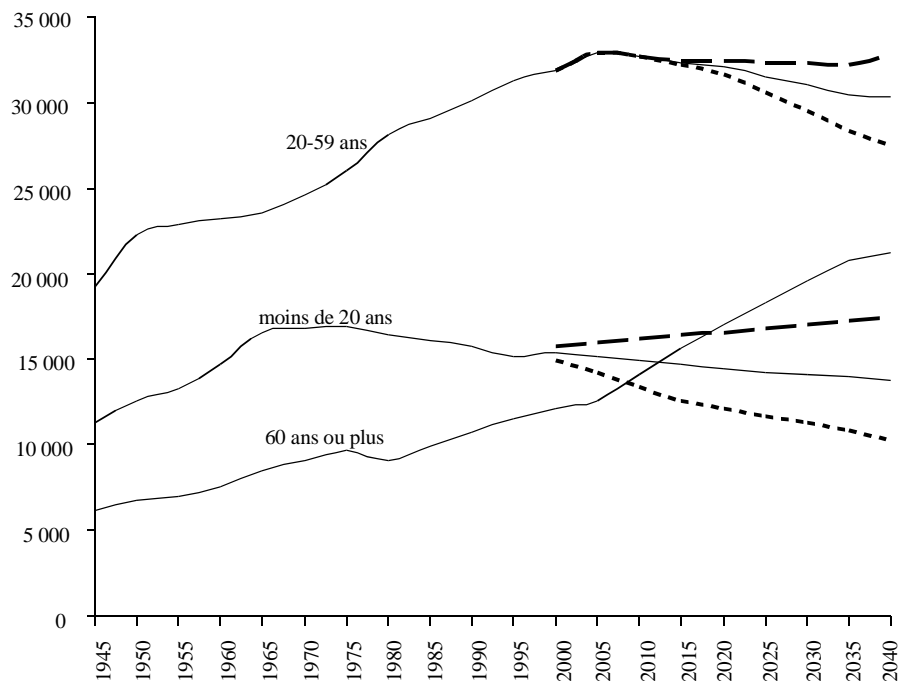
Ce scénario est intermédiaire entre un scénario de fécondité basse (1,5 enfant par femme) et un scénario dans lequel le renouvellement des générations est assuré (2,1 enfants par femme).

Sous les hypothèses centrales retenues par l'INSEE, la croissance de la population française est assurée jusqu'en 2040 : la France compterait alors 66,2 millions d'habitants dans le scénario tendanciel. Mais sa structure par âge serait profondément modifiée, et ceci quelle que soit l'hypothèse de fécondité retenue. Les simulations réalisées par l'INSEE montrent en effet que les hypothèses de fécondité n'ont d'effet qu'au deuxième ordre, du moins jusqu'en 2020. Dans tous les cas, la poursuite attendue de la baisse de la mortalité, et l'arrivée aux âges élevés de générations nombreuses conduit à un vieillissement accéléré de la population à partir de 2006.

En effet, la population âgée de 60 ans et plus, qui augmente actuellement au rythme annuel moyen de 1,1 % va croître deux fois plus vite à partir de 2006, au rythme de 2,53 % par an, et ce jusqu'en 2035. À cette date, l'effet du baby-boom se sera épuisé. Ensuite, la population âgée continuera à croître à un rythme ralenti de 0,35 % par an.

Quels que soient les scénarios de fécondité envisagés, l'évolution du nombre de jeunes et du nombre d'adultes d'âge actif sera insuffisante pour contrebalancer ce mouvement. Ainsi, à partir de 2020, la population âgée de 60 ans ou plus dépassera, en effectifs comme en proportion, la population des moins de 20 ans. À l'horizon 2040, les hypothèses de fécondité font certes sentir leurs effets. Cependant, même une fécondité assurant le renouvellement des générations ne modifierait pas substantiellement le poids des plus de 60 ans dans la population totale ⁽⁴⁵⁾ : il passe ainsi de 20 % en 1995 à 27 % en 2020 et 33 % en 2040 dans le scénario tendanciel. Même avec une fécondité assurant le renouvellement des générations il atteindrait encore 30 %. Au total, selon le scénario tendanciel, le nombre des plus de 60 ans augmenterait de près de dix millions entre 1998 et 2040, tandis que la population des moins de 20 ans ainsi que celle d'âge actif diminueraient l'une et l'autre de plus d'un million.

Effectif des différentes tranches d'âge selon le scénario de fécondité*



* Soit : 1,5 enfant par femme ; 1,8 enfant par femme ; 2,1 enfants par femme.

Source : INSEE.

cependant, dans un domaine où l'incertitude liée aux politiques d'immigration futures est grande, de maintenir, en projection, le mouvement observé en moyenne sur le passé récent (1975 à 1989).

⁴⁴ L'évolution de la fécondité observée depuis la projection conforte cette hypothèse.

⁴⁵ De 30 % à 36 % selon l'hypothèse de fécondité retenue.

Sous réserve d'un nouveau choc démographique inattendu, c'est donc à la mise en place progressive d'un nouveau régime de croissance démographique que notre système va devoir s'adapter⁽⁴⁶⁾. Il se caractérise par un poids relatif élevé des personnes âgées. Les irrégularités démographiques passées (baby-boom) donnent à cette transition un profil "en marche d'escalier" avec deux phases distinctes : une augmentation rapide entre 2006 et 2035 environ ; puis une stabilisation autour du niveau atteint.

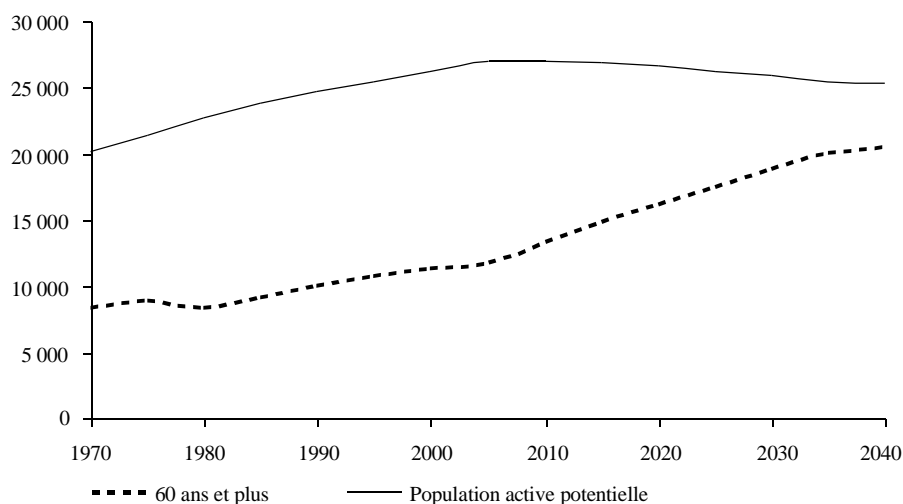
La population active commencera à baisser en 2006

Les projections de population totale ne donnent qu'une idée imparfaite des conditions futures de financement des régimes de retraite. C'est pourquoi elles ont été complétées par des projections de population active potentielle⁽⁴⁷⁾ réalisées par l'INSEE et la DARES. Celles-ci reposent sur le jeu d'hypothèses suivant :

- une poursuite de la progression de l'activité féminine à un rythme ralenti (on est proche de la saturation) ;
- une stabilisation progressive du taux d'activité des jeunes⁽⁴⁸⁾ ;
- une stabilisation des taux d'activité des plus de 55 ans à leur niveau actuel⁽⁴⁹⁾.

Le départ à la retraite des générations du baby-boom va provoquer la diminution de la population active à partir de 2006. Dès cette date en effet, les générations partant à la retraite seront plus nombreuses que les générations entrant sur le marché du travail. Au total, le nombre d'actifs devrait augmenter de plus d'un million d'ici à 2006, passant de 26,7 millions actuellement à 27,8 millions, avant de commencer à décroître. Il devrait retrouver en 2040 son niveau de 1993. Une remontée – ou une baisse – de la natalité pourraient infléchir ce scénario à la hausse – ou à la baisse –, mais seulement après 2015.

Évolution de la population active potentielle * et du nombre de 60 ans et plus



* Il s'agit de la population active au sens du recensement et intégrant les préretraités et les dispensés de recherche d'emploi pour les années 1970 à 1998.
Source : INSEE.

⁴⁶ La convergence vers ce nouveau régime s'est enclenchée à la faveur de la baisse de la fécondité (vieillesse par le bas) puis de la baisse de la mortalité aux âges élevés (vieillesse par le haut).

⁴⁷ INSEE, *Économie & Statistique* n° 300, 1996. Les projections mobilisent un concept de population active "potentielle" qui équivaut à la population active au sens du recensement à laquelle ont été réintégrées les personnes en préretraite et dispensées de recherche d'emploi, à partir des données issues de l'UNEDIC et de l'ANPE. Dans ce cadre, l'incidence conjoncturelle des préretraites est donc atténuée. Il ne s'agit pas de projections bouclées, intégrant l'effet des variations du niveau du chômage sur les comportements d'offre de travail, c'est-à-dire les effets de flexion.

⁴⁸ Les études continuent de s'allonger ; le taux d'activité des jeunes de 15 à 24 ans baisse de 30,9 % en 1995 à 25,8 % en 2040.

⁴⁹ L'âge du retrait d'activité se stabilise ; le taux d'activité des hommes de 55 à 59 ans baisse légèrement, de 80 % à 77,5 % et celui des femmes progresse jusqu'à 70 %.

Le choc financier sur notre système de retraite est inéluctable

En 2040, il y aura sept retraités
pour dix actifs

Dans une optique de viabilité financière des régimes de retraite, le rapport entre les effectifs retraités et les effectifs de cotisants est déterminant. L'indicateur de dépendance démographique, qui rapporte l'effectif des plus de 60 ans à l'effectif des 20-59 ans, en constitue une bonne approximation. Il permet de mettre simplement en évidence la déformation importante qui affecte la structure de la population française à l'horizon du prochain millénaire : il double quasiment entre 1995 et 2040, passant de 4 retraités pour 10 personnes d'âge actif actuellement à 7 retraités pour 10 actifs. Ceci suffit à donner la mesure des problèmes de financement des retraites à venir.

La baisse probable du nombre d'enfants, ainsi que celle du nombre de chômeurs pourraient cependant générer des économies susceptibles d'être affectées au financement des retraites. Dans une telle optique, le ratio de dépendance pertinent serait alors le rapport entre la population hors emploi (enfants, chômeurs, femmes au foyer et retraités essentiellement) et la population en emploi.

Le tableau ci-après présente plusieurs variantes du taux de dépendance démographique. La première dérive directement de l'équilibre comptable de nos régimes de retraite en répartition⁽⁵⁰⁾. Les quatre autres indicateurs proposés s'inscrivent dans une perspective qui dépasse le cadre comptable du système de retraite et renvoie à une problématique plus large de partage du revenu national. On peut donner une définition restrictive de la population inactive, entendue comme l'ensemble des enfants et des retraités, ou au contraire extensive, comme l'ensemble de tous ceux qui ne sont pas en emploi, ce qui revient essentiellement à rajouter les chômeurs. On a retenu ici, à titre purement illustratif, une hypothèse de diminution progressive du taux de chômage à 6 % puis une stabilisation à ce niveau à partir de 2005.

Entre 1995 et 2040, les indicateurs de dépendance "élargis" évoluent à la hausse, tout comme l'indicateur traditionnel, quoique moins rapidement. Le ratio "population hors emploi sur population en emploi" présente une évolution un peu différente : il baisse d'abord entre 1995 et 2005 puis augmente rapidement au-delà. Cela tient à l'hypothèse d'une baisse du chômage en début de période. La diminution du nombre de chômeurs compense dans un premier temps l'augmentation du nombre de retraités. Mais au-delà de 2005, les effets du vieillissement se font sentir et dès 2010 la population active commence à diminuer.

Ratios de dépendance "élargis"

	1995	2005	2010	2020	2030	2040
+ 60 ans / 20-60 ans	0,39	0,40	0,43	0,53	0,64	0,71
- 20 ans et + 60 ans / 20-60 ans	0,87	0,86	0,91	1,00	1,12	1,19
- 20 ans pondérés ⁽¹⁾ et + 60 ans / 20-59 ans	0,63	0,63	0,68	0,78	0,89	0,96
Population inoccupée ⁽²⁾ / population occupée	1,63	1,47	1,40	1,52	1,64	1,73
Population inoccupée pondérée ⁽¹⁾⁽²⁾ / population occupée	1,29	1,17	1,11	1,23	1,36	1,44

(1) Pour tenir compte du fait que les enfants pèsent environ la moitié des adultes dans la consommation, l'effectif des moins de 20 ans a été pondéré par 0,5.

(2) Y compris chômeurs. On a fait l'hypothèse d'un taux de chômage de 6 % à partir de 2005. On suppose que le stock de préretraités et de chômeurs dispensés de recherche d'emploi est résorbé en 2005.

Source : CGP.

Au-delà des considérations sur l'évolution temporelle de ces indicateurs, c'est leur pertinence même qui est en cause. Les engagements privés et publics que les actifs occupés ont vis-à-vis des "inactifs"

⁵⁰ Par définition : $N_a * S_a * T_a = N_r * P_r$ soit $N_r / N_a = S_a * T_a / P_r$ où N_a est le nombre de cotisants, S_a le salaire moyen et T_a le taux de cotisation retraite, N_r est le nombre de retraités et P_r la pension moyenne.

(enfants, conjoints inactifs, retraités, chômeurs) sont en effet de nature et de niveau extrêmement différents d'une catégorie d'inactifs à l'autre. Le coût privé de l'enfant dépend ainsi étroitement de l'ampleur des économies d'échelle qui sont réalisées au sein de sa famille. Il peut donc difficilement être mis sur le même plan que le coût d'un retraité, qui est aujourd'hui pris en charge par la collectivité et non plus au sein de sa famille. En tout état de cause, il s'avère nettement plus faible que celui d'un retraité. Les estimations dont on dispose à l'heure actuelle indiquent en effet qu'un enfant pèserait environ la moitié d'un adulte dans la consommation d'un ménage⁽⁵¹⁾.

Enfin, il peut paraître contestable d'affecter a priori les ressources publiques dégagées par la baisse du nombre d'enfants et de chômeurs au financement des retraites.

Une remontée de l'âge effectif de la retraite permettrait de freiner la dégradation du rapport de dépendance

Les marges de manœuvre, si elles existent, sont plutôt à rechercher du côté de scénarios de fécondité, d'immigration et de comportements d'activité alternatifs aux scénarios tendanciels retenus jusqu'ici.

Une évolution de la fécondité plus favorable que prévue, assurant le renouvellement des générations, aurait au total un impact limité. Ses effets ne se feraient sentir qu'en fin de période, dans les années 2030. Sous ces hypothèses, il y aurait encore 6 retraités pour 10 actifs en 2040.

Une évolution plus favorable des taux d'activité des femmes et des jeunes n'aurait qu'un impact relativement faible d'après les travaux de l'INSEE⁽⁵²⁾. Les marges de progression de l'activité féminine sont en effet relativement faibles, par rapport au scénario tendanciel. Par ailleurs, il paraît difficile de tabler sur une remontée massive du taux d'activité des jeunes, au regard des aspirations individuelles à plus d'études et de l'élévation continue du niveau de qualification exigé.

Une modification du solde migratoire n'aurait d'impact sensible qu'avec des flux d'entrées considérables. Ainsi, une immigration trois fois plus importante que celle envisagée dans le scénario de référence ne permet pas de freiner sensiblement la dégradation du rapport démographique.

Seul un déplacement de l'âge de fin d'activité permettrait de freiner la hausse du poids relatif des retraités et des actifs. Ainsi, un âge de fin d'activité de 64,6 ans en 2020 et de 69,6 ans en 2040 permet de maintenir le taux de dépendance à son niveau actuel (4 retraités pour 10 actifs).

À réglementation inchangée, le taux de prélèvement sur l'économie augmenterait continûment à partir de 2006

On peut évaluer de manière comptable le taux global fictif de prélèvement sur l'économie nécessaire pour couvrir les engagements de nos régimes de retraite. À ce stade, on a retenu, à titre purement illustratif, un scénario macro-économique dans lequel le taux de chômage baisse de son niveau actuel à 6 % en l'espace de 10 ans puis se stabilise à ce niveau sur le reste de la période de projection. La productivité du travail est supposée croître au rythme annuel de +1,7 % en régime permanent. L'objectif n'est pas ici de se risquer à une prévision mais de mettre en lumière les interactions entre évolutions démographiques et économiques.

À réglementation inchangée, la hausse du prélèvement retraite devrait s'accélérer dès 2006, et elle apparaît considérable à l'horizon 2040. Les simulations effectuées mettent clairement en évidence le fait que le problème de financement des retraites est un problème d'arbitrage entre taux de prélèvement sur les actifs, âge de la retraite et niveau de vie relatif des retraités. La hausse du taux de prélèvement dépend tout autant de l'évolution du ratio nombre de retraités/nombre d'actifs que des objectifs que l'on assigne au système de retraite par répartition. Dans l'optique où l'on chercherait à maintenir la parité de niveau de vie entre actifs et

⁵¹ L. Olier : " Combien nous coûtent nos enfants ? ", *Données Sociales*, 1999. Note complémentaire à la séance n° 2 de la Commission de concertation.

⁵² D. Brondel, D. Guillemot, L. Lincot, P. Marioni : " La population active devrait encore augmenter pendant une dizaine d'années ", *Économie & Statistique*, n° 300, INSEE, 1996. Article remis à la séance n° 5 de la Commission de concertation.

retraités⁽⁵³⁾, le taux de cotisation d'équilibre se trouverait multiplié par 1,55 à l'horizon 2040. Une croissance plus faible de ce prélèvement ne pourrait se faire qu'au prix d'une baisse du niveau de vie relatif des retraités. À l'extrême, si tout l'effort d'ajustement portait sur les retraités, leur niveau de vie relatif par rapport aux actifs serait divisé par 1,9 en 40 ans.

Dans tous les cas de figure, le niveau de vie absolu des retraités devrait cependant continuer à progresser. Les gains de productivité, mêmes modestes, réalisés d'une génération à l'autre, suffisent en effet à assurer aux retraités des niveaux de pension, et un pouvoir d'achat, supérieur à celui de leurs aînés.

**Une évolution plus favorable
de la productivité ou du chômage
ne suffirait pas à résoudre le problème de financement des retraites
Une accélération de la productivité
reste hypothétique⁽⁵⁴⁾**

L'évolution future de la productivité reste délicate à anticiper. Aussi fait-elle l'objet de controverses importantes. Si l'hypothèse haute d'un retour aux tendances des 30 Glorieuses reste peu probable, tant elle devait au contexte particulier de ces années-là (reconstruction, rattrapage des États-Unis), certains avancent néanmoins la possibilité d'une nouvelle accélération dans les années à venir : l'avènement des nouvelles technologies de l'information pourrait à terme engendrer d'importants gains de productivité. Cette thèse n'a pour l'instant pas trouvé de confirmation empirique, en particulier pour ce qui concerne les États-Unis, pays traditionnellement en avance dans ces domaines. En outre, le ralentissement récent de la productivité globale des facteurs invite à la prudence : il est difficile de juger actuellement s'il est imputable à une correction insuffisante du cycle ou s'il est le signe d'un infléchissement plus durable. Les incertitudes qui pèsent actuellement sur l'évolution future de la productivité invitent donc à privilégier une hypothèse d'évolution raisonnable, calée sur le rythme moyen observé ces vingt dernières années.

**Elle ne modifierait l'ampleur du prélèvement
à effectuer que sous certaines conditions**

La croissance de la productivité n'évite une hausse massive des taux de cotisation retraite que si les retraités sont partiellement exclus, via les mécanismes d'indexation des pensions liquidées, du partage de ses bénéfices. Dans le cas contraire, elle est neutre sur le niveau des taux de cotisation, et son seul avantage est de rendre la croissance du prélèvement retraite plus facilement supportable par les actifs⁽⁵⁵⁾.

En outre, un certain nombre d'études semblent indiquer qu'il pourrait y avoir un impact négatif des prélèvements obligatoires sur la productivité globale des facteurs. Le taux d'évolution futur de la productivité globale des facteurs pourrait donc baisser si les prélèvements sur les actifs venaient à augmenter significativement.

**Le retournement démographique pourrait avoir des conséquences indirectes
favorables
mais insuffisantes sur la productivité du travail**

Les projections comptables des ressources financières des régimes de retraite par répartition ignorent les interactions entre démographie et croissance. Or, le retournement démographique qui aura lieu durant la première décennie 2000 pourrait avoir un impact sur le rythme de croissance. En effet, la baisse de la population active se traduit, dans un premier temps, par une augmentation du ratio capital-travail. Les entreprises investiraient en effet davantage pour compenser la baisse de la main-d'œuvre disponible. Ceci aurait des effets bénéfiques sur la productivité et donc sur la croissance. Le ralentissement de la croissance

⁵³ Ou du moins la parité entre salaire net moyen et retraite moyenne.

⁵⁴ Direction de la Prévision : " Projections de croissance à l'horizon 2040 ", note remise à la séance n° 5 de la Commission de concertation.

⁵⁵ D. Blanchet : " Effets macro-économiques des évolutions démographiques et perspectives des retraites ", INSEE. Note remise à la séance n° 5 de la Commission de concertation. F. Lerais : " Hypothèses démographiques et économiques et évolution des prélèvements pour les retraites ", note interne DARES, 22 mars 1999.

totale pourrait donc être moins important que ne le suggérait la seule baisse de la population active. Cela se traduirait par un surplus de croissance du salaire brut par tête. Cependant les simulations réalisées montrent que le gain à long terme ne doit pas être exagéré.

La baisse du chômage pourrait être entravée par la hausse des prélèvements

Le ralentissement de la croissance de la population active puis sa baisse devrait se traduire par une baisse du chômage. Mais la hausse des cotisations vieillesse nécessaire au financement des retraites pourrait contrarier ce mouvement. Dans le cas où les prélèvements sur les entreprises s'alourdiraient, celles-ci pourraient être amenées à réduire leur demande de travail. Il y aurait alors augmentation plutôt que diminution du chômage. Des études empiriques⁽⁵⁶⁾ estiment ainsi qu'une hausse de 10 points des taux de cotisation sociale supportés par les entreprises serait susceptible d'entraîner une hausse du taux de chômage d'équilibre de 2 points.

Quoi qu'il en soit, même dans le cas où la charge des retraites serait intégralement prise en charge par les actifs et favoriserait une baisse du chômage plus importante que prévue, le taux de cotisation d'équilibre resterait cependant élevé. Les simulations réalisées montrent que seule une remontée de l'âge de la retraite aurait au final un impact à la baisse significatif sur le taux de prélèvement nécessaire au financement des retraites.

⁵⁶ J.-P. Cotis, R. Méary, N. Sobczak : " Le chômage d'équilibre en France. Une évaluation ", *Revue Économique*, mai 1998.

Les pays étrangers
ont réformé
ou vont réformer
leurs systèmes
de retraite

Le vieillissement démographique est une évolution commune à de nombreux pays. Au début du siècle prochain, leurs régimes de retraite connaîtront une augmentation rapide des dépenses, et seront exposés, comme les régimes français, à des déséquilibres importants. Pour cette raison, la plupart des pays ont engagé des réformes de leurs systèmes de retraite.

Un mouvement général de recul de l'âge de la retraite est observé : aux États-Unis, l'âge normal de la retraite sera augmenté jusqu'à 67 ans en 2022 ; en Allemagne, les dérogations à l'âge normal seront supprimées et l'âge normal sera 65 ans, sauf cas particulier ; lorsqu'il existe des différences entre les hommes et les femmes, celles-ci tendent à s'estomper, au détriment des femmes dont l'âge est aligné sur celui des hommes. La baisse des pensions intervient à la fois par la réduction à la liquidation et par la revalorisation au cours de la retraite selon les prix et non les salaires. Des hausses de cotisations sont également programmées. Mais au-delà de ces ajustements des règles, certains pays ont procédé à un remaniement profond de leur système de retraite. C'est le cas de la Suède, et de l'Italie où la coexistence de très nombreux régimes entretenait de fortes disparités entre les professions. Le point commun de ces deux réformes est d'avoir substitué aux anciennes règles de calcul des pensions une formule proche de la neutralité actuarielle : à la liquidation, la pension ne dépend que de l'ensemble des cotisations versées au cours de la carrière, et de l'espérance de vie à la retraite. Ce mode de calcul doit favoriser l'équilibre des régimes à long terme, mais la profondeur des réformes exige une mise en œuvre très progressive.

En plus de ces réformes, certains pays se sont dotés d'un fonds de réserves. C'est en particulier le cas des États-Unis et du Canada. Le principe est d'accumuler des réserves aujourd'hui pour couvrir une partie des dépenses futures liées au choc démographique. Comme l'explique une note du Bureau international du travail ⁽⁵⁷⁾, ces fonds sont l'objet de discussions permanentes sur leur objectif, leur alimentation et leur gestion. Si le Canada, et le Québec qui dispose de son propre fonds, constituent un fonds permanent capable d'apporter des revenus à long terme, les États-Unis prévoient pour le moment l'épuisement de leur fonds et réfléchissent à des financements complémentaires. L'importance des sommes nécessaires et l'horizon long des placements donnent un rôle central au rendement des investissements : la recherche de meilleurs rendements oriente aujourd'hui les placements vers davantage d'actions.

Un second rapport du Bureau international du travail ⁽⁵⁸⁾ montre que dans tous les pays, la préparation des réformes est un processus long. Les acteurs associés aux négociations varient, mais l'importance attachée au système de retraite exige le plus souvent un accord large des forces politiques et des partenaires sociaux. Afin d'entretenir le débat, il existe dans certains pays des organismes chargés de publier régulièrement des informations et des projections sur le système de retraite. Ces informations, dont l'objectivité n'est en général pas contestée, contribuent à alimenter les discussions et permettent le pilotage des réformes en cours.

On présente ici les systèmes de retraite de six pays : l'Italie, l'Allemagne, le Royaume-Uni, les États-Unis, le Canada et la Suède. Comme dans le cas de la France, ces systèmes sont très souvent complexes. Cette présentation ne cherche donc pas à être exhaustive : elle se limite à quelques composantes principales des systèmes, et à leurs réformes en cours ou à venir. Précisons en outre, que nous nous intéressons avant tout aux régimes publics ⁽⁵⁹⁾, les régimes privés ne sont qu'évoqués.

⁵⁷ BIT : " L'investissement des réserves de la Sécurité sociale : Québec, États-Unis, Japon ", rapport coordonné par P. Plamondon, remis à la séance n° 10 de la Commission de concertation.

⁵⁸ BIT : " La concertation sociale en matière de retraites : Royaume-Uni, États-Unis, Allemagne, Japon, Suède, Italie, Espagne ", rapport définitif coordonné par E. Reynaud, remis à la séance n° 10 de la Commission de concertation.

⁵⁹ Les informations concernent les régimes principaux de chaque pays, parfois seulement le régime des salariés du privé. Elles sont reprises de la note de L.-P. Pelé : " Les régimes de retraite à l'étranger ", remise à la séance n° 4 de la Commission de concertation. Des informations sur les régimes de la fonction publique figurent dans T. Christophoul : " Les retraites dans l'Union européenne : les régimes

L'Italie

L'Italie dispose d'un régime public de retraite qui assure l'essentiel des prestations. L'ensemble des dépenses publiques (retraites et minimum vieillesse) représente 13,4 % du PIB (1996). Dans le régime public, le taux de remplacement pour un salarié ayant une carrière complète au salaire médian est proche de 80 % en brut, 90 % en net, ce qui explique que le système de retraite repose essentiellement sur le régime public et comporte peu de régimes complémentaires.

L'ensemble du système est divisé en un grand nombre de régimes particuliers : un régime général et 8 régimes spéciaux pour les salariés du privé, des régimes spéciaux pour le secteur public, 14 régimes particuliers pour les indépendants.

Deux réformes, nommées d'après le Premier ministre de l'époque, Amato en 1992 et Dini en 1995, ont modifié le système de retraite.

Avant ces réformes, le calcul de la pension reposait sur une formule en annuités. Le montant était égal au produit du nombre d'années de cotisation (au plus 40), du taux d'annuité de 2 %, et du salaire de référence : dernier salaire pour les fonctionnaires, salaire moyen des cinq dernières années pour les salariés du privé, revenu moyen des dix dernières années d'activité pour les indépendants. Les pensions étaient indexées sur l'évolution des salaires.

L'âge de la retraite était de 55 ans pour les femmes et 60 ans pour les hommes, mais il existait diverses règles dérogatoires. Les salariés du privé pouvaient obtenir une pension complète après 35 ans de cotisation sans condition d'âge, dite pension d'ancienneté. Ces dispositions avantageuses menaçaient l'équilibre du régime : le taux de cotisation s'est élevé à 27 % en 1992, alors que le taux d'équilibre était supérieur à 40 %. Pour les salariés du public, les règles accordaient une pension complète après 20 ans de service (15 ans pour les femmes mariées). Pour les indépendants, les règles de calcul des pensions étaient identiques à celles du privé depuis 1990, malgré des cotisations inférieures. Il existait en outre diverses prestations non contributives à la charge des régimes : minimum de pension, minimum vieillesse, pensions d'invalidité.

La réforme Amato (1992) a partiellement modifié ces règles. L'âge de la retraite devait être porté de 55 à 60 ans pour les femmes et de 60 à 65 ans pour les hommes, au rythme d'un an toutes les deux années civiles. Le calcul du salaire moyen se ferait progressivement sur les 10 dernières années au lieu des 5 dernières pour les salariés du privé, et pour les nouveaux embauchés sur l'ensemble de la carrière. Les pensions seraient indexées sur l'inflation, sauf disposition particulière dans la loi budgétaire.

Les effets de la réforme Amato, bien qu'importants, ont été jugés insuffisants. Des réformes complémentaires ont par la suite été envisagées. Le gouvernement Berlusconi a proposé une réforme d'application immédiate. Les vives protestations soulevées par ce projet ont obligé à le retirer. Par la suite, le gouvernement Dini a engagé avec les syndicats une nouvelle négociation. Le texte final a été approuvé par le Parlement en 1995. Cette seconde réforme a modifié plus profondément le système.

- Le minimum vieillesse et les pensions d'invalidité seront financés par la solidarité nationale. Le montant global affecté aux dépenses d'assistance sera indexé sur le PIB.

- Par ailleurs, une part des cotisations familiales (à hauteur de 5 points de cotisation) sera transférée au financement des retraites, portant le taux à 33 %.

- Les règles de calcul des pensions sont totalement remaniées et uniformisées entre les régimes : les cotisations versées au cours de la carrière sont fictivement capitalisées au rythme de croissance du PIB, et au moment de la liquidation, sont converties en une pension annuelle avec un coefficient qui dépend de l'âge de départ. Ces coefficients sont établis sur une base actuarielle, qui tient compte de la durée moyenne de la retraite. Ils seront ajustés en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie. La hausse programmée de l'âge de la retraite à 60 ans pour les femmes et à 65 ans pour les hommes est poursuivie, mais il sera possible, dans le nouveau système, de liquider dès 57 ans. Le coefficient de calcul de la pension annuelle augmente entre 57 et 65 ans, au-delà de 65 ans la pension n'est pas majorée. Enfin, la liquidation reste possible avant 57 ans, au taux applicable à cet âge, mais à condition de disposer de 40 années de cotisation.

- Seront validées les périodes de chômage, de formation professionnelle, les années consacrées à élever des enfants de moins de 6 ans, les périodes d'absence relative à la maladie d'enfants de plus de 7 ans. Des bonifications pour enfants seront également accordées.

- Les salariés ayant effectué des travaux usants pourront bénéficier d'un départ en retraite anticipé.

- Les pensions des fonctions publiques sont alignées sur celles du privé. Les administrations versent des cotisations au même taux de 33 % (8 % à la charge du salarié) et les pensions sont calculées avec les mêmes règles.

La réforme modifie les règles dans le sens d'une plus grande contributivité et d'une uniformité puisqu'elles s'appliquent à toutes les catégories d'actifs. L'équilibre du régime est assuré par la fixation du rendement des cotisations au rythme de croissance du PIB, et par la révision des coefficients de calcul de la pension suivant l'évolution de la mortalité.

La réforme modifiant profondément les règles, son application sera progressive. Les nouvelles règles ne s'appliqueront totalement qu'aux générations entrées sur le marché du travail après la réforme. Pour les autres, les anciennes règles s'appliqueront à la fraction de la carrière antérieure à la réforme, voire à la totalité de la carrière pour les personnes qui ont plus de 18 ans de cotisation selon l'ancien système. De ce fait, la réforme Dini ne sera totalement opérationnelle que vers 2050.

Outre la réforme des régimes par répartition, la négociation de 1995 a également prévu une adhésion facultative à des fonds de pension par capitalisation. Pour le moment, les fonds se mettent en place assez lentement, sans doute à cause du rôle important que les régimes publics continuent à jouer, mais la perspective de nouvelles réformes pourrait accélérer leur développement.

Les deux réformes (Amato et Dini) ont donc contribué à une modification profonde du système de retraite italien. Si ces réformes avaient le même objectif, assurer la pérennité du système, les acteurs ont varié suivant les contextes politiques et économiques. Lors de la réforme Amato (1992), c'est essentiellement le gouvernement qui a décidé la réforme. Le pays venait de connaître une crise financière, qui avait conduit à la sortie de la lire du SME. Il s'agissait de redonner confiance aux marchés financiers internationaux, en montrant que l'Italie pouvait maîtriser ses dépenses publiques. Dans cette situation d'urgence, le gouvernement a reçu délégation du Parlement pour réformer le système de retraite. Sous le gouvernement Berlusconi qui a suivi, une commission constituée de membres nommés par le gouvernement et de représentants des partenaires sociaux n'a pas abouti à un accord, et c'est le gouvernement seul qui a proposé un projet de réforme, avant d'être contraint de le retirer. Enfin, sous le gouvernement Dini, la réforme a été négociée par le gouvernement et les partenaires sociaux, et a été approuvée par l'ensemble des parties à l'exception de la principale organisation patronale. Un organisme ministériel, l'Unité d'évaluation des dépenses de prévoyance, a été créé pour informer le gouvernement et les partenaires sociaux du déroulement de la réforme. Au-delà de la seule information, l'activité de cet organisme pourrait lui donner un rôle majeur dans la proposition de réformes.

L'Allemagne

Le système de retraite allemand comprend des régimes publics obligatoires et des régimes d'entreprise privés. Le rôle de ces derniers est assez limité puisqu'ils contribuent pour environ 5 % aux revenus des retraités. Le régime public assure 80 % de ces revenus. Les dépenses publiques pour les retraités représentaient 12,8 % du PIB en 1996.

Le système public est divisé en quelques grands régimes : l'APL (assurance pension légale) pour tous les salariés non fonctionnaires, les régimes des fonctionnaires, des agriculteurs, des non-salariés non agricoles.

L'APL est le régime de base des salariés. Elle verse 90 % de la masse des prestations perçues par les retraités anciens salariés. Il reste ainsi peu de place pour les régimes complémentaires. Une minorité de salariés est affiliée à un régime complémentaire d'entreprise. Les fonctionnaires ont un régime unique (intégré). Les salariés du secteur public, qui sont affiliés à l'assurance pension légale, disposent de régimes

complémentaires qui portent leur retraite globale au niveau des retraites des fonctionnaires.

Le régime (APL), auquel on se limite dans la suite, est financé à 80 % par des cotisations, dont le taux de 20,3 % est partagé également entre employeurs et employés, avec un plafond légèrement inférieur à deux fois le salaire brut moyen. Une subvention de l'État complète le financement pour équilibrer le régime.

Les règles de l'APL sont en cours d'évolution, à la suite d'une réforme décidée en 1989 et mise en œuvre à partir de 1992. En 1997, une seconde réforme avait été mise au point, pour entrer en vigueur à partir de 1999. Depuis la dernière élection en 1998, l'application de la réforme est suspendue. La discussion d'un nouveau projet est prévue pour cette année.

Pour les assurés de l'APL, l'âge normal de la retraite est 65 ans. Cependant, quatre dispositions dérogatoires permettent la liquidation avant 65 ans sans minoration : à 63 ans après 35 ans de cotisation pour tous les assurés, à 60 ans pour les femmes et les chômeurs ayant 15 ans de cotisation, à 60 ans en cas d'invalidité après 35 ans de cotisation.

Le montant de la pension de retraite est le produit de deux termes :

- la somme des *points personnels* acquis au cours de la carrière. Chaque année, le nombre de points attribués à un salarié est défini par le rapport de son salaire brut au salaire brut moyen. Différentes périodes " assimilées ", comme les périodes de chômage, de maladie ou d'éducation des enfants, donnent lieu à l'attribution de points ;
- la *valeur actuelle de pension* qui représente la pension reçue pour un *point personnel*. Son montant est revalorisé annuellement.

À partir de cette formule, on calcule la pension *standard* correspondant à une carrière au salaire moyen d'une durée de 45 ans. La pension est dans ce cas égale au produit de 45 points par la *valeur actuelle de pension*. En 1996, la pension *standard* nette représentait environ 70 % du salaire moyen net de cotisations sociales et d'impôts prélevés à la source.

La réforme de 1992 porte principalement sur trois points : le mode de revalorisation, les conditions de liquidation et le mode de financement des pensions.

- Depuis 1984, les pensions brutes étaient revalorisées (par l'intermédiaire de la *valeur actuelle de pension*) selon l'évolution des salaires bruts. La réforme de 1992 a rapporté l'indexation des pensions nettes aux salaires nets.

- L'âge légal de la retraite reste 65 ans, mais la réforme de 1992 prévoit un relèvement de l'âge de liquidation dans les dispositions dérogatoires, à l'exception des pensions d'invalidité. Entre 2001 et 2004, l'augmentation sera de trois mois par an ; au-delà de 2004, le rythme passera à six mois par an. Le départ à 60 ans sera donc porté à 65 ans en 2012, et le départ à 63 ans sera décalé à 65 ans dès 2006. Il sera toujours possible de liquider avant 65 ans, mais la pension sera soumise à un abattement de 3,6 % par année d'anticipation. Depuis 1992, un départ après 65 ans donne droit à une majoration de 6 % par année de report. Il est également possible de procéder à une liquidation partielle, sous les mêmes conditions d'âge que pour les pensions normales, et de cumuler cette pension partielle avec un revenu d'activité. La liquidation de l'autre partie de la pension peut avoir lieu à n'importe quel âge. Les règles normales d'abattement ou de majoration selon l'âge sont appliquées séparément à chacune des deux liquidations partielles.

- Le financement de l'APL est assuré par les cotisations des salariés et par une contribution publique. La contribution publique finance les prestations non contributives. Or depuis 1957, la contribution publique est réévaluée selon le salaire brut moyen des cotisants, sans rapport avec le montant des dépenses qu'elle est censée couvrir, et sa part dans le financement de l'APL a continûment baissé. Les gestionnaires des régimes souhaitaient une réévaluation de la contribution publique en fonction de la hausse des dépenses correspondantes et de la hausse du taux de cotisation, la référence au taux de cotisation permettant de ne pas faire supporter aux assurés moins nombreux la totalité de la hausse des prestations contributives. Finalement, il a été prévu une hausse importante de la contribution publique en 1991 et 1992, et après 1992, une réévaluation en fonction de la hausse du taux de cotisation et de la hausse du salaire moyen des actifs occupés. Désormais, la hausse du taux de cotisation augmente la contribution publique et limite la revalorisation des pensions par l'indexation des valeurs nettes. La hausse du taux nécessaire au maintien de l'équilibre est donc moindre qu'en l'absence de ces mécanismes.

La réforme avait été motivée par les perspectives de vieillissement de la population, mais ses effets ne seraient pas suffisants pour maintenir le régime à l'équilibre. Des projections à l'horizon 2040 aboutissaient

à cet horizon à un taux de cotisation d'équilibre proche de 30 % et des dépenses totales équivalant à 18,4 % du PIB. Ces perspectives avaient conduit à la décision de nouvelles adaptations du régime en 1997. D'une part, la règle de revalorisation devait tenir compte de l'augmentation de l'espérance de vie. Par ailleurs, une contribution publique supplémentaire devait être versée dès 1999 (en plus de la contribution publique déjà existante), fixée pour 1999 et 2000, indexée ensuite sur les recettes fiscales. Cette contribution devait être financée par une majoration du taux de TVA et permettre une baisse du taux de cotisation de 1 point. L'accès aux prestations invalidité devait être limité. Inversement, la valorisation de certaines périodes assimilées devait augmenter de 75 % à 100 % du salaire moyen et les périodes d'éducation des enfants auraient été validées de manière additive, c'est-à-dire même s'il n'y a pas eu d'interruption de l'activité professionnelle. Cette réforme devait permettre le retour du taux de cotisation en 2030 à sa valeur actuelle, les mesures les plus importantes étant la modification de la règle de revalorisation des pensions et la réévaluation de la contribution publique.

Cette réforme est remise en question. Elle avait été décidée malgré l'absence d'accord au sein de l'organisme central dans la réflexion sur le système de retraite, le Conseil social. Celui-ci est constitué de quatre représentants des assurés, quatre représentants des employeurs, un représentant de la Banque fédérale et trois représentants des sciences économiques et sociales. Les membres sont nommés par le gouvernement, sur proposition des gestionnaires de l'APL pour les représentants des assurés et des employeurs. Le Conseil social est chargé de donner un avis consultatif sur le rapport annuel du gouvernement fédéral sur l'assurance pension. Il reflète les positions des acteurs sur le diagnostic et les réformes à entreprendre. Lors de la réforme de 1992, le Conseil social a permis de trouver un accord entre les différentes parties, de sorte que la réforme a été adoptée dans un climat favorable. Lors de la réforme de 1997, en revanche, les vives confrontations qui ont émaillé le débat politique ont également eu lieu au sein du Conseil social. Le gouvernement s'est essentiellement appuyé sur des commissions d'experts. L'absence d'accord des différentes parties explique la remise en question de la réforme par le nouveau gouvernement.

Le Royaume-Uni

Le Royaume-Uni se caractérise par la coexistence de régimes de retraite publics et de régimes privés. Le régime public, unique, comprend un régime forfaitaire (la pension de base) et un régime complémentaire contributif (SERPS⁽⁶⁰⁾). Ce régime complémentaire public n'est pas obligatoire et les salariés peuvent choisir de s'affilier à un régime complémentaire privé fonctionnant en capitalisation, de type professionnel (à prestations définies) ou depuis 1988 individuel (à cotisations définies). Aujourd'hui, la moitié des personnes qui prennent leur retraite disposent de pensions provenant de régimes professionnels. Les retraites privées représentent 20 % du revenu des retraités, mais cet apport est inégalement réparti, un tiers des ménages de retraités ne percevant que des pensions publiques. Outre les pensions publiques, l'État verse également des aides publiques destinées aux retraités : revenu minimum, allocations logement, exonérations d'impôts locaux. Ces diverses allocations constituent 12 % des revenus des retraités. Les dépenses publiques pour les retraités représentaient 5,3 % du PIB en 1996 (dont 4,2 % pour les retraites et 0,5 % pour le revenu minimum).

Le régime public de base est un régime de type beveridgien qui verse une pension forfaitaire. Le montant de cette pension est en 1998 de 62 livres par semaine, 100 livres pour un couple avec un seul bénéficiaire (environ 2 500 francs et 4 000 francs par mois), soit environ 15 % et 24 % du salaire moyen. L'âge de la retraite est 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes. La pension complète est obtenue pour une durée de cotisation de 44 ans pour les hommes, 39 ans pour les femmes (90 % d'une carrière complète entre 16 et 65 ans pour les hommes, et entre 16 et 60 ans pour les femmes). Les périodes de maladie, d'invalidité ou de chômage peuvent être validées. La quasi-totalité des hommes ont une durée de cotisation suffisante pour obtenir la pension complète, contre seulement 30 % des femmes. La durée de cotisation des femmes devrait s'accroître du fait de la hausse des taux d'activité, et de la validation des années d'inactivité pour s'occuper des enfants. Depuis 1981, la pension de base est indexée sur les prix : en 1982, elle représentait 19,6 % du salaire moyen des hommes, en 1995 elle en représente 15,2 % et, en l'absence de changement, elle en représentera 6,7 % en 2050 (avec une hypothèse de croissance du salaire réel de 1,5 % par an).

⁶⁰ State Earnings Related Pension Scheme.

La pension complémentaire publique SERPS, créée en 1975, constitue un deuxième étage de pension publique, de nature contributive. Cette pension a été introduite essentiellement pour les personnes qui ne bénéficient pas d'un régime complémentaire privé et qui dépendent uniquement du régime public. Cette intention se traduit par la liberté de ne pas s'affilier au SERPS à condition de cotiser à un régime privé (d'entreprise ou individuel). En 1990, 50 % des salariés étaient affiliés à un régime complémentaire professionnel (*occupational pensions*), 25 % à un régime individuel (*personal pensions*). Le deuxième niveau de retraite au Royaume-Uni est donc essentiellement privé et capitalisé. Par rapport à la pension publique de base, la pension publique complémentaire SERPS est plus étroitement liée à la carrière, puisqu'elle est calculée en fonction des salaires : elle remplace 25 % du salaire moyen⁽⁶¹⁾ calculé sur les 20 meilleures années. À titre d'exemple, pour un salarié de la génération 1933, ayant une carrière complète au salaire médian des hommes de sa génération, et liquidant à 65 ans en 1998, la pension complémentaire est de 54 livres par semaine.

Le régime public est financé par des cotisations, payées par les employés et les employeurs. Il existe un plafond bas et un plafond haut. Seuls les salariés dont le salaire est supérieur au plafond bas paient les cotisations : 2 % du plafond bas, plus 10 % sur la partie du salaire au-dessus du plafond bas dans la limite du plafond haut. Le calcul de la cotisation de l'employeur repose sur des taux croissants par tranche de salaire, sans plafond. Lorsqu'un salarié est affilié à un régime privé à la place du SERPS, s'il s'agit d'un régime professionnel les cotisations au régime public sont réduites, s'il s'agit d'un régime individuel les cotisations sont inchangées mais l'État prend en charge une partie des cotisations au régime privé.

Des réformes du régime public de retraite ont été engagées dès les années quatre-vingt. Outre l'indexation de la pension de base sur les prix en vigueur depuis 1981, une importante modification de la pension complémentaire a été décidée en 1986. Le SERPS devait à l'origine verser une pension égale à 25 % du salaire moyen calculé sur les 20 meilleures années. En 1986, il a été décidé que le taux de la pension tomberait à 20 % en 2000, et que la période retenue pour le calcul du salaire moyen passerait, entre 2000 et 2028, des 20 meilleures années à la totalité de la carrière (entre 16 ans et 65 ans). En outre, le conjoint survivant ne conservera que la moitié des droits au lieu de la totalité.

La dernière réforme du régime public, décidée en 1995, prévoit l'égalisation de l'âge de la retraite entre sexes. L'âge de la retraite pour les femmes, actuellement de 60 ans, augmentera ainsi de 6 mois par an entre 2010 et 2020 pour rejoindre celui des hommes fixé à 65 ans.

Les dispositions actuelles et futures du régime public se traduisent par des dépenses totales faibles. Le système public de retraite (base +SERPS) verse des prestations pour un montant équivalent à 4,2 % du PIB en 1996, et les aides versées par ailleurs aux retraités représentent 1,1 % du PIB. Les dépenses devraient augmenter à cause du vieillissement : la proportion des plus de 65 ans dans la population, qui est de 16 % aujourd'hui, devrait croître jusqu'à 23-25 % en 2030. Pourtant, le coût des pensions publiques devrait rester limité, compte tenu des différentes réformes adoptées : indexation de la pension de base sur les prix ; augmentation de l'âge de la retraite pour les femmes ; baisse du montant du SERPS et de son taux de réversion. Ainsi, les dépenses du système public devraient atteindre un maximum vers 2030 de l'ordre de 5 % du PIB, pour diminuer ensuite et retomber à 4 % du PIB en 2050.

Même si le régime public est parfaitement viable à long terme, des réformes pourraient se produire. Le parti conservateur envisageait de créer pour les nouvelles générations un régime par capitalisation. Le parti travailliste a promis de maintenir le système, et d'aider les personnes qui ne peuvent pas s'affilier à des régimes complémentaires privés. Du fait de l'indexation sur les prix, le système risque de conduire à des niveaux de pension extrêmement faibles, et à une forte inégalité au sein des retraités qui ne disposent pas tous de retraites privées.

Historiquement, les adaptations du régime public de retraite ont résulté des choix des gouvernements. D'autres acteurs peuvent intervenir : le Comité consultatif en matière de Sécurité sociale, l'Actuaire du gouvernement, la Commission de la Sécurité sociale de la Chambre des Communes. Mais leur pouvoir d'influence est en fait limité. Lorsque le gouvernement souhaite engager une réforme, il organise une consultation sur les propositions qu'il a affichées dans son programme électoral, et publie dans un Livre Vert différentes options dans le cadre des orientations qu'il a retenues. D'autres rapports nourrissent le débat, en particulier ceux de l'Actuaire du gouvernement : un rapport annuel sur la situation financière du régime, et un rapport

⁶¹ La moyenne est calculée sur la fraction du salaire soumise à cotisation, soit au plus l'intervalle entre les deux plafonds (voir plus loin).

quinquennal présentant des projections. Le gouvernement décide lui-même l'étendue de la consultation. En général, les principaux participants sont les professionnels de la retraite d'entreprise, les organisations patronales et syndicales, et les instituts de recherche. Mais en définitive, le gouvernement reste maître du contenu de la réforme, qu'il fait approuver par sa majorité au Parlement. Dans cette procédure, il n'y a pas à proprement parler de recherche d'un accord large, et les structures de concertation jouent un rôle limité.

Les États-Unis

Le système américain comprend un régime public obligatoire et des régimes privés facultatifs. Le régime public OASDI (Old Age, Survivors and Disability Insurance) couvre désormais la quasi-totalité des personnes en emploi (salariés et non-salariés). Le montant des prestations publiques représente 4,6 % du PIB (en 1996). 91 % des ménages de retraités perçoivent une retraite publique, c'est la seule source de revenu pour 16 % d'entre eux. La pension publique représente plus de la moitié du revenu pour 60 % des pensionnés de plus de 65 ans. Les retraites privées proviennent de régimes professionnels (fonds de pension capitalisés à prestations définies ou de plus en plus à cotisations définies) et de régimes individuels. Environ 40 % des salariés non agricoles sont affiliés à un régime privé. La liquidation peut s'opérer sous forme de capital ou de rente viagère. Trois quarts des ménages de retraités perçoivent une pension privée. En moyenne, le revenu des retraités comprend, outre les revenus publics, 22 % de revenus d'activité, 20 % de pensions privées et 17 % de revenu du capital.

Dans le régime public, l'âge normal de la retraite est 65 ans. Depuis 1956 pour les femmes, et 1961 pour les hommes, il est possible de liquider sa pension dès 62 ans, avec un abattement de 6,66 % par an. Un départ après l'âge normal donne droit à une majoration de la pension de 5,5 % par année. Il faut au moins 40 trimestres d'assurance pour recevoir une pension. On calcule le salaire moyen sur les 35 meilleures années avec revalorisation des salaires passés selon l'indice de croissance des salaires. Puis la pension est calculée avec un taux défini sur trois tranches : sur la première tranche, il vaut 90 % ; sur la seconde, 32 % ; sur la troisième, 15 %. Pour un salarié ayant une carrière complète au salaire médian, le taux de remplacement net est aujourd'hui d'environ 55 %. Pour une carrière à la moitié du salaire médian, ce taux de remplacement est de 65 %, alors qu'il est de 32 % au double du salaire médian.

Il existe une majoration pour conjoint à charge et des pensions de réversion. La majoration pour conjoint à charge de plus de 65 ans est de la moitié de la pension de l'assuré, de même pour un enfant de moins de 18 ans à charge, mais il y a un montant maximum pour la pension totale. La pension de réversion est égale à la pension de l'assuré, si le survivant a plus de 65 ans. Elle peut être demandée avant 65 ans mais un abattement est appliqué. Les pensions sont indexées sur le coût de la vie.

En 1983, une réforme a prévu la hausse de l'âge normal de la retraite de 65 à 67 ans, pour les personnes qui atteindront 62 ans entre 2000 et 2022. L'âge normal augmentera de 65 à 66 ans entre 2000 et 2005, puis de 66 à 67 ans entre 2017 et 2022. Il sera toujours possible de liquider à partir de 62 ans, avec les règles suivantes d'abattement : 6,66 % par an pour moins de trois années d'anticipation, 5 % par an au-delà. Lorsque l'âge normal sera de 67 ans, un départ à 62 ans donnera droit à 70 % de la pension complète, contre 80 % avant la réforme. L'incitation à liquider après l'âge normal sera également plus forte : de 5,5 % par an, la majoration sera augmentée jusqu'à 8 % par an à partir de la génération 1943.

Le régime est financé par des cotisations (10,6 % pour la vieillesse) avec un plafond annuel fixé à 65 400 dollars en 1997. Depuis 1983, le régime prélève plus de cotisations qu'il ne verse de prestations, pour constituer des réserves. À la fin 1997, les réserves des régimes vieillesse et invalidité atteignaient 655 milliards de dollars, soit 1,8 fois le montant des prestations versées au cours de l'année 1997. Malgré ce montant important, le fonds ne se maintiendra pas à long terme. Les réserves continueront à croître dans les prochaines années, absorberont partiellement le choc du vieillissement mais ne permettront pas d'atteindre un équilibre au taux de cotisation actuel. D'après les projections, les prestations devraient dépasser les cotisations à partir de 2013, ce qui obligera à utiliser une partie des intérêts des réserves. En 2021, les cotisations et les intérêts ne suffiront plus à couvrir les prestations, il faudra consommer les réserves, qui seront épuisées en 2032. L'avenir du régime est l'objet de nombreux débats. Parmi les solutions envisagées, le président Clinton a proposé au début de l'année 1999 que 62 % des surplus budgétaires des quinze prochaines années soient transférés dans

les caisses de la Sécurité sociale afin d'augmenter les réserves et d'assurer la solvabilité des régimes jusqu'en 2055.

La gestion du fonds s'est jusqu'à présent conformée à plusieurs principes de prudence. La protection des investissements contre les risques, la non-intervention dans l'économie privée, ont conduit à privilégier des investissements en obligations du Trésor spécialement émises pour le régime de retraite. Pour assurer la neutralité de la relation entre le régime et le Trésor, le taux d'intérêt est fixé d'après les taux sur le marché des obligations. Enfin la gestion se doit d'être minimale, la loi fixant l'essentiel des principes d'investissement. Cependant, cette gestion conduira, malgré l'importance actuelle des réserves, à l'extinction du fonds. Assurer l'équilibre au-delà de cette date exige de rechercher des rendements plus élevés. Ainsi, le Président Clinton a proposé au début de cette année, outre la mise en réserve d'une partie des excédents budgétaires, un investissement partiel du fonds en actions.

Le régime public américain a entamé sa réforme depuis 1983, soit relativement tôt par rapport aux autres pays. Cette précocité peut s'expliquer par l'importance du régime public moindre que dans des pays comme l'Allemagne, l'Italie ou la France, mais aussi par un suivi étroit de l'évolution et de l'avenir du régime. Ainsi, le régime dispose d'un conseil d'administration qui publie tous les ans un rapport décrivant la situation actuelle et future du régime. Par ailleurs, il existe depuis 1995 un conseil consultatif permanent chargé d'examiner la situation du régime. Auparavant, un conseil consultatif était constitué ponctuellement tous les quatre ans, comprenant des représentants des syndicats, des employeurs, des indépendants, des personnes de la société civile. Ces conseils consultatifs ont permis de trouver des accords sur les réformes à entreprendre. Mais les mesures récentes de compression de dépenses ont dû être négociées par d'autres moyens, faisant intervenir des experts et des membres du Congrès. Récemment, l'intérêt accordé à la survie du régime a été manifesté par l'organisation à la Maison-Blanche d'une conférence présidentielle, et par les déclarations du Président sur des possibilités de réformes pour assurer la pérennité du régime.

Le Canada

Le système de retraite canadien comprend trois éléments :

- un revenu minimum garanti dans le cadre de la sécurité vieillesse (SV), auquel s'ajoutent le supplément de revenu garanti et l'allocation au conjoint, prestations complémentaires de la SV destinées à assurer un revenu global minimum aux bénéficiaires de la SV, et à leur conjoint entre 60 et 64 ans. Ces programmes sociaux sont financés sur les recettes générales du gouvernement fédéral ;
- les retraites publiques : le régime des pensions du Canada (RPC) et le régime des rentes du Québec (RRQ). Ce sont des régimes contributifs obligatoires financés par cotisations des employés et des employeurs ;
- les retraites privées, bénéficiant d'avantages fiscaux : les régimes individuels d'épargne retraite agréés (REER, régimes enregistrés d'épargne retraite) et les régimes de pensions agréés (RPA) financés par des cotisations salariales et patronales.

Les deux premiers piliers relèvent du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Les dépenses des régimes publics se montent à 44 milliards de dollars (1996), partagés également entre allocations forfaitaires et retraites contributives. Les dépenses des régimes publics représentent 5,4 % du PIB (1996). Les dépenses des fonds de pension atteignent 32 milliards, soit 42 % de l'ensemble des dépenses des trois piliers.

Le revenu minimum garanti de la sécurité vieillesse, attribué à toute personne de plus de 65 ans ayant vécu 40 années au Canada (après 18 ans) est de 407,15 dollars (1 550 francs) par mois en janvier 1998. Il est indexé sur l'indice des prix à la consommation. Le supplément de revenu garanti complète ce revenu minimum, sous conditions de ressources. Le montant total du minimum garanti et du supplément atteint 891 dollars pour un célibataire en 1998, soit 25 % du salaire moyen à temps plein pour les hommes et 35 % pour les femmes. L'allocation au conjoint est attribuée au conjoint, ou au veuf ou à la veuve d'un bénéficiaire de la SV. La personne doit avoir entre 60 et 64 ans, et avoir résidé dix ans au Canada. Le montant maximum était de 722,32 dollars en janvier 1998 mais peut être réduit en fonction des autres revenus. En 1996, 3,5 millions de personnes percevaient l'allocation minimum de sécurité vieillesse, 1,4 million touchaient le supplément et 105 000 recevaient l'allocation au conjoint. Les dépenses de la SV représentent 75 % de ces trois allocations

forfaitaires.

Le régime des pensions du Canada (RPC) a été créé en 1966 pour couvrir les risques vieillesse, décès et invalidité. Il concerne toutes les personnes en emploi (salariés et indépendants). Le Québec dispose d'un régime distinct, le régime des rentes du Québec (RRQ), dont les cotisations et prestations sont identiques à celles du RPC. 90 % de la population active est affiliée à ces régimes et 15 % de la population en reçoit des pensions.

Le RPC est un régime par répartition financé par des cotisations et par les revenus financiers provenant des réserves. Le fonds de réserve équivaut aujourd'hui à un peu plus de deux années de prestations (environ 35 milliards de dollars). Pour les salariés, les cotisations sont prélevées sur la fraction du salaire comprise entre l'exemption de base et le maximum des gains ouvrant droit à pension (MGDP, 36 900 dollars en 1998), à parts égales entre salariés et employeurs. Les indépendants versent des cotisations au taux global. Une hausse progressive des taux de cotisation est en cours depuis 1987.

Le RPC verse des pensions de retraite, des prestations invalidité, de survivant, et des prestations décès. Le montant total des prestations est de l'ordre de 16,2 milliards de dollars en 1996 (soit un peu plus de 60 milliards de francs). Le montant des pensions de retraite, versées à 2,3 millions de retraités, est de 10,9 milliards de dollars, soit les 2/3 des dépenses totales du RPC.

L'âge normal de la retraite est 65 ans. Il est possible de liquider avant (à partir de 60 ans) avec un abattement de 6 % par an. Inversement, il est possible de retarder la liquidation jusqu'à 70 ans. Dans ce cas, une majoration de 6 % par an est appliquée. L'âge moyen de liquidation est 62,5 ans.

La pension de retraite annuelle est égale à 25 % de la moyenne sur toute la carrière (de 18 à 65 ans) du rapport du revenu au MGDP (maximum des gains ouvrant droit à pension), multipliée par la valeur moyenne du MGDP au cours des trois dernières années. Certaines périodes de revenus minimales ou nuls peuvent être exclues (jusqu'à 15 % de la durée totale de cotisation), ainsi que les périodes consacrées à élever les enfants de moins de 7 ans. La pension maximale à 65 ans est de 8 725 dollars par an. En 1997, la pension moyenne mensuelle prise à 65 ans était de 415 dollars⁽⁶²⁾ (1 600 francs). Les pensions sont indexées sur les prix.

Le RPC verse également des prestations invalidité, jusqu'à 65 ans, pour un montant de 3,3 milliards de dollars en 1996 (17 % des dépenses totales du RPC). Les prestations invalidité ont fortement crû au cours des 10 dernières années, elles représentaient 0,5 milliard de dollars en 1986, en particulier parce que les difficultés sur le marché du travail ont conduit à assouplir les règles d'attribution.

Le Canada connaîtra lui aussi un vieillissement de sa population. Le pourcentage des personnes de plus de 65 ans dans la population totale devrait doubler dans les trente-cinq prochaines années, de 12 % en 1996 à 23 % en 2030. Actuellement il y a cinq cotisants pour un retraité ; il y en avait 8 en 1966 et il y en aura 3 en 2030. Dans le *Quinzième rapport* actuariel sur le RPC, les prévisions faisaient état de dépenses en augmentation rapide et de l'insuffisance des cotisations actuelles. Sans augmentation du taux de cotisation, le fonds de réserve serait épuisé d'ici à 2015. Le taux de cotisation d'équilibre atteindrait 14 % vers 2030. Cette hausse est due à l'évolution démographique (ratio de dépendance croissant de 1/5 aujourd'hui à 1/3 en 2030), au ralentissement de la croissance des salaires qui limite les recettes, à de nouvelles dispositions législatives (indexation des pensions, validation de périodes pour les parents, etc.).

Suite au *Quinzième rapport*, le gouvernement du Canada s'est engagé à réformer le régime. Des consultations ont été organisées en 1996 dans toutes les provinces. Un premier projet de réforme a été déposé devant la Chambre des Communes au début de 1997 ; la version finale a été adoptée à la fin de la même année. Les principales modifications, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1998, portent sur les prestations, les taux de cotisation, la gestion des fonds et l'administration du régime :

- le calcul de la pension reposera sur la moyenne du MGDP au cours des 5 dernières années, au lieu des 3 dernières ;
- la hausse des taux de cotisation plus rapide que la prévision initiale doit permettre de constituer de nouvelles réserves, portant la somme globale des réserves à l'équivalent de 4 ou 5 années de prestations vers 2007, et de stabiliser le taux de cotisation en 2030 à 9,9 % ;
- la gestion des nouveaux fonds sera confiée à un organisme indépendant, l'Office d'investissement du RPC, assujetti aux mêmes règles de placement que les fonds de pension. Il pourra investir 20 % de ses capitaux dans

⁶² Ce montant moyen est assez proche de l'allocation forfaitaire de la sécurité vieillesse (407 dollars). Les deux prestations se cumulent. Dans le système public canadien, les allocations forfaitaires et les retraites contributives ont des poids comparables.

des titres étrangers. L'objectif est d'améliorer le rendement des placements par leur diversification. Jusqu'à présent, les réserves étaient investies en prêts accordés aux provinces, avec un rendement réel de 2,5 %. La nouvelle politique d'investissement devrait conduire à un rendement de 3,8 %. Les fonds gérés par l'Office d'investissement pourraient atteindre 220 milliards de dollars en 2020, soit l'équivalent de 10,5 % du PIB. Cet office doit être géré de manière indépendante, "prudemment et professionnellement (...) dans l'intérêt des cotisants et des prestataires". Il doit régulièrement rendre compte de sa politique de placement et de sa situation financière, et remettre annuellement un rapport au Parlement.

Les régimes des pensions du Canada et le régime des rentes du Québec sont très semblables. Le RRQ, dès sa création, s'est également constitué un fonds de réserves dont la fonction était de lisser les variations annuelles de taux de cotisation. En 1997, comme au RPC, différentes mesures ont été prises pour accroître ce fonds (élargissement d'assiette, hausse des cotisations) et stabiliser à terme le taux de cotisation à 9,9 %. Si les fonds présentent de grandes similitudes, les politiques de gestion étaient différentes avant la dernière réforme du RPC. Le régime québécois avait dès 1987 engagé une diversification de ses placements. Jusqu'en 1986, les obligations représentaient plus des deux tiers des placements du fonds. Mais dans un souci d'amélioration des rendements, leur poids a été diminué (jusqu'à 50 %), de même que celui des valeurs à court terme. Le poids des actions étrangères a augmenté, entre 1987 et 1996, de moins de 4 % à plus de 20 %. Cette recherche d'augmentation des rendements sera poursuivie puisque la loi autorise depuis 1997 une plus grande pondération des actions. La réforme du RPC constitue donc un alignement sur le régime québécois.

La Suède

Le système de retraite suédois est composé de régimes publics, et de régimes complémentaires professionnels qui couvrent la quasi-totalité de la population active. Le système public joue le rôle principal : en 1994, ses prestations constituaient 74 % des revenus des personnes de plus de 65 ans. Il fait l'objet d'une profonde réforme de ses règles. Cette réforme est l'aboutissement d'une réflexion menée depuis la fin des années quatre-vingt et qui a reçu le vote favorable du Parlement en juin 1998. Nous décrivons les règles en vigueur jusqu'à présent, puis le système de retraite prévu par la réforme.

Le système public de retraite se compose du régime de la pension de base et du régime de la pension complémentaire. Par ailleurs, il assure également une allocation logement et une pension partielle entre 61 et 64 ans, l'âge normal de la retraite étant 65 ans.

La pension de base est attribuée à toutes les personnes qui ont vécu 40 ans ou travaillé pendant 30 ans en Suède. Son montant est forfaitaire, et vaut 96 % du "montant de base" pour un retraité célibataire, 78,5 % pour un retraité marié dont le conjoint est également bénéficiaire. Le montant de base est de 36 400 couronnes en 1998, soit environ 26 000 FF. Le "montant de base" est indexé sur les prix, mais le Parlement a parfois réduit la revalorisation, en particulier durant les années quatre-vingt-dix pour des raisons de restrictions budgétaires.

Toute personne ayant travaillé pendant 30 ans a droit à la pension complémentaire complète. La pension complémentaire est calculée en fonction des revenus perçus au cours de la carrière, incluant les revenus du travail et les revenus de transfert (maladie, chômage, retraite partielle...). La fraction des revenus ouvrant droit à pension est comprise entre une fois et 7,5 fois le "montant de base". On calcule un nombre de points en rapportant cette fraction au "montant de base", soit un nombre de points maximal de 6,5 chaque année. On calcule ensuite la moyenne du nombre de points au cours des 15 meilleures années. La pension complète, obtenue après 30 ans de cotisation, est égale à 60 % du produit du nombre moyen de points par le montant de base. La fraction du salaire supérieure à 7,5 fois le montant de base ne donne aucun droit bien que des cotisations soient prélevées (pure taxe). Les retraités qui ont une faible pension complémentaire ont droit à un complément spécial, égal à 55,5 % du montant de base. En 1994, 20 % des retraités ne touchaient que ce montant.

L'âge normal de la retraite est 65 ans. Il est possible de liquider avant cet âge, avec un abattement de 0,5 % par mois d'anticipation. Inversement, un report de la liquidation au-delà de 65 ans apporte une majoration de 0,7 % par mois. Le départ à 65 ans est obligatoire dans le secteur public, et peut être imposé par des conventions dans le secteur privé. Il est possible de liquider une pension partielle à partir de 60 ans, en

continuant à travailler à temps partiel. La pension couvre alors 65 % de la baisse de salaire occasionnée par la réduction d'horaires.

Les cotisations sont essentiellement payées par les employeurs, aux taux de 5,86 % pour la pension de base, 13 % pour la pension complémentaire et 0,20 % pour la pension partielle. Depuis 1995, une cotisation de 1 % pour la pension de base est prélevée sur les salariés.

Le régime sera confronté à un fort vieillissement démographique. En 2000, il y aura 30 retraités pour 100 actifs. En 2025, le rapport sera de 41 pour 100. Si l'on inclut les invalides, le rapport sera de 45 pour 100. Cette évolution a conduit à l'adoption d'une réforme importante en 1998.

Dans le système réformé, les cotisations sont prélevées au taux de 18,5 % sur les salaires et les revenus sociaux. Ces cotisations sont également partagées (taux de 9,25 %) entre employeurs et employés. De ces 18,5 % de cotisations, 16 % servent au financement des pensions de retraite dans un régime par répartition. Ces cotisations sont virtuellement accumulées sur un compte individuel. Les sommes inscrites sont revalorisées en fonction d'un indice de croissance des salaires. Au moment de la liquidation, les sommes accumulées constituent le montant agrégé des droits à pension auprès du régime par répartition. Les autres cotisations (2,5 %) sont capitalisées et l'assuré peut en choisir le gestionnaire.

Dans le système par répartition, la pension est calculée en fonction des droits accumulés jusqu'à la liquidation. La pension annuelle est définie par la division des droits accumulés par un facteur dépendant de l'âge, de l'espérance de vie et d'une hypothèse de croissance économique. Ce diviseur sera le même pour les personnes d'une même génération mais pourra varier d'une génération à l'autre. Comme le diviseur dépend de l'espérance de vie et que cette espérance de vie devrait augmenter, le diviseur devrait lui aussi augmenter avec les générations. Après la liquidation, les pensions sont revalorisées chaque année en fonction de l'inflation, et en fonction de la différence entre la croissance des salaires réels et la valeur de référence fixée à 1,6 %. La référence à 1,6 % (intégrée lors du calcul de la première pension dans le diviseur) permet de ne pas donner une première pension trop faible, tout en maintenant une indexation partielle sur les salaires. Si les salaires croissent conformément à la norme, les pensions suivront les prix.

Dans le système par capitalisation, la pension est versée sous forme de rente, calculée selon une règle actuarielle identique pour les hommes et les femmes, à partir du capital total accumulé (versements, intérêts, redistribution des versements des personnes décédées). L'assuré perçoit la pension pendant toute la durée de sa retraite. Il est possible d'obtenir une pension de réversion pour le conjoint ou les enfants. Comme pour la pension de répartition, la liquidation peut avoir lieu dès 61 ans. Le montant de la pension est ajusté en fonction de l'âge, par le biais du diviseur.

Les personnes qui n'ont pas droit à une pension recevront un minimum garanti, égal à 2,13 fois le montant de base pour un célibataire, et 1,90 fois le montant de base pour un retraité marié. Ce minimum est indexé sur les prix et financé par le budget de l'État. Ce minimum garanti remplacera la pension de base. Il existera également une allocation logement. Les pensions sont soumises à l'impôt sur le revenu.

Le nouveau système sera mis en place progressivement. Les personnes nées jusqu'en 1937 conserveront les anciennes règles. Les assurés nés entre 1938 et 1953 verront leurs pensions calculées en deux parties suivant chacune des règles, la part des nouvelles règles augmentant avec la génération. Pour les personnes nées à partir de 1954, les pensions seront calculées selon les nouvelles règles. Les droits acquis selon les anciennes règles seront recalculés avec les nouvelles règles.

La réforme du régime a été adoptée dans ses détails en 1998, mais la réflexion sur une réforme du système de retraite est assez ancienne. Une première commission avait été constituée dès 1984. Elle associait des représentants des sept partis politiques représentés au Parlement, les partenaires sociaux, des représentants de l'administration, des experts. Après plusieurs rapports intermédiaires, un rapport final a été rendu en 1990. En raison du grand nombre de critiques adressées à ce rapport, le gouvernement n'a pas fait de proposition au Parlement et a constitué une seconde commission où étaient représentés les sept partis politiques. En 1994, une proposition de réforme a été remise, avec le soutien de cinq des sept partis : les quatre partis de la majorité libérale-conservatrice au pouvoir, et le principal parti d'opposition, le parti social démocrate. Les grands principes de cette réforme ont été approuvés par le Parlement en juin 1994, mais il demeurait des questions non résolues. Un groupe de travail réunissant les cinq partis favorables à la réforme a été réuni, et a poursuivi ses travaux après le changement de majorité en septembre 1994. La nouvelle proposition a été adoptée par le Parlement en juin 1998, grâce à l'accord des cinq partis en faveur de la réforme.

Les projections
tendancielle
font apparaître
des déficits
importants
pour la plupart
des régimes

Ainsi qu'on a pu le voir dans le chapitre III, le rapport entre la population retraitée et la population d'âge actif devrait augmenter de façon considérable d'ici à 2040. Si l'équilibre financier des régimes de retraite dépend étroitement de ce paramètre, il est également très sensible à l'évolution du chômage et de la productivité.

Les projections macro-économiques réalisées par la Direction de la Prévision permettent d'estimer, pour différents scénarios, les contraintes de financement à venir. Sur cette base, en effet, chaque régime de retraite a réalisé un exercice de projection de ses charges et de ses ressources, en intégrant les transferts de compensation. Ces projections ne sont bien évidemment pas des prévisions. Elles ont cependant le mérite d'encadrer le champ des possibles.

Les évolutions démographiques et économiques entraînent d'importants déficits pour la plupart des régimes. La baisse du chômage réduirait significativement les déficits à moyen terme mais de manière insuffisante à long terme. Le besoin de financement annuel global du système français⁽⁶³⁾ atteindrait environ 290 milliards de francs 1998 en 2020 dans un scénario à 6 % de chômage, contre 380 milliards dans un scénario à 9 % de chômage et 220 milliards dans la variante à 3 % de chômage. Il serait respectivement de 700 milliards de francs 1998, 800 milliards et 600 milliards en 2040.

Les dépenses de retraite s'élèveraient, pour les régimes étudiés, à 15,8 points de PIB en 2040 dans le scénario à 6 % de chômage contre 12,1 en 1998. Ces projections reposent cependant sur une évolution des pensions moyennes du secteur privé moins dynamique que celle du salaire moyen, du fait du maintien des règles en vigueur actuellement.

Les hypothèses des projections retiennent une prolongation des tendances passées et une baisse du chômage

Les projections financières des régimes ainsi que l'évolution des situations relatives des actifs et des retraités des différents régimes dépendent à la fois :

- des hypothèses socio-démographiques et macro-économiques. Ces hypothèses ont été adaptées aux spécificités des différents régimes ;
- de l'environnement institutionnel et réglementaire propre à chaque régime.

Le niveau de chômage est la principale différence entre les scénarios

L'évolution des ressources des régimes de retraite dépend de l'évolution de leurs effectifs cotisants et du revenu moyen cotisable. L'hypothèse d'évolution du revenu retenue détermine aussi largement l'évolution de la pension moyenne, puisque la pension de chaque individu dépend de ses derniers salaires⁽⁶⁴⁾.

⁶³ C'est-à-dire l'ASF, le FSV et les régimes suivants : AGIRC, ARRCO, Banque de France, CRPCEN, CANCAVA (régime de base et complémentaire), CARCD, CARMF, CARPIMKO, CAVP, CNAVPL, CNAVTS, CNRACL, ENIM, IEG, IRCANTEC, non-salariés agricoles, ORGANIC (régime de base), RATP, régimes des mines, régimes des ouvriers de l'État, retraites des fonctionnaires de l'État, salariés agricoles, SNCF.

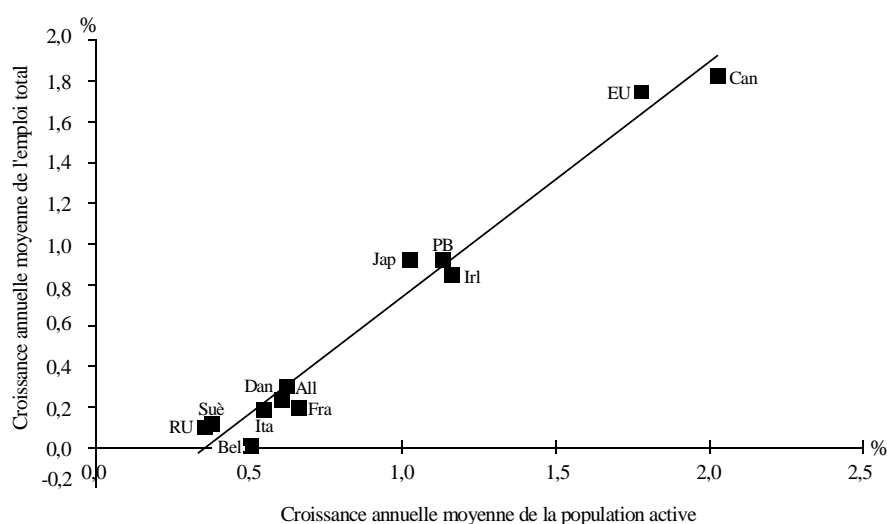
⁶⁴ Les pensions du régime des mines et du régime de base des professions libérales sont indépendantes des revenus antérieurs d'activité.

La population active occupée progressé peu à l'horizon 2040

Au niveau macro-économique, l'évolution des effectifs cotisants dépend de l'évolution de la population active et de celle du chômage.

Les projections réalisées par l'INSEE et la DARES montrent que la population active potentielle devrait continuer à croître jusqu'en 2006 avant de retourner progressivement à son niveau actuel. La diminution de la population active à partir de 2006 ne s'accompagnera pas nécessairement d'une diminution du chômage. L'examen du lien entre croissance de la population active et taux de croissance de l'emploi révèle en moyenne, sur la période 1973-1996, une corrélation positive entre la croissance de l'emploi dans les pays industrialisés et celle de la population active. Ce sont les pays dont la démographie a été la plus dynamique qui ont connu la croissance de l'emploi la plus soutenue. Une faible croissance, voire une décroissance de la population active n'est donc pas a priori un gage de recul du chômage. Celui-ci dépend étroitement de facteurs structurels (coût du travail, niveaux de qualification, politique de l'emploi, etc.), dont l'évolution est largement incertaine.

Taux de croissance de l'emploi et de la population active (1973-1996)



Sources : OCDE.

Deux scénarios ont donc été retenus⁽⁶⁵⁾. Dans le premier, le taux de chômage structurel serait de 9 %. Il traduirait la persistance de dysfonctionnements importants du marché du travail. Dans le second scénario, le taux de chômage se stabiliserait à partir de 2010 à 6 %. Ces scénarios ont été complétés par une variante dans laquelle le taux de chômage structurel serait de 3 %. Ces deux derniers cas de figure supposent la mise en œuvre d'une politique de l'emploi très active.

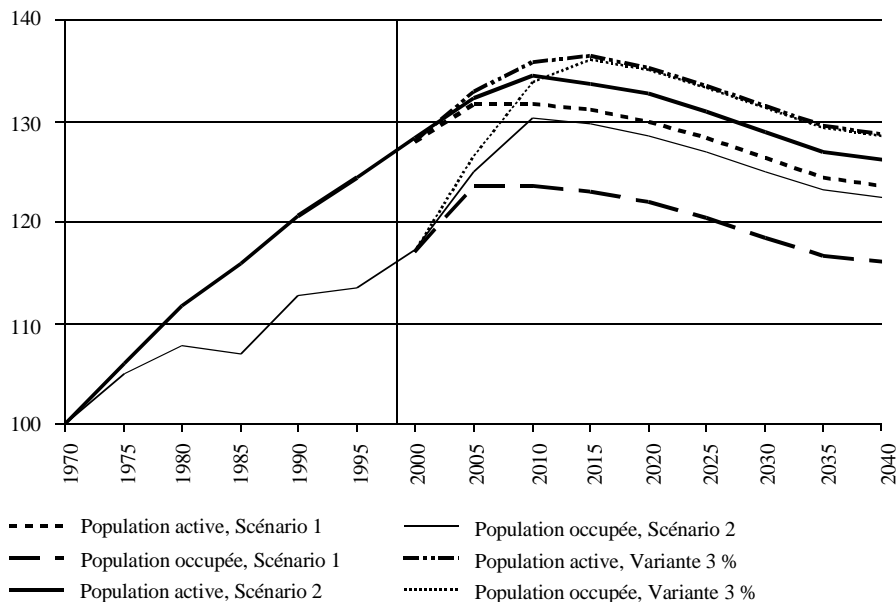
Le niveau de chômage de long terme doit toutefois être interprété comme une valeur moyenne sur trente à quarante ans, et non comme le niveau minimum auquel il serait possible de parvenir. En effet, les scénarios ne cherchent pas à rendre compte des cycles conjoncturels futurs.

Les projections de population active tendancielle ne sont pas bouclées. Elles n'intègrent pas d'effets de flexion. Or, l'évolution du chômage peut modifier les comportements d'activité. La montée du chômage a ainsi entraîné la mise en place de dispositifs incitant au retrait d'activité de certaines catégories de travailleurs, notamment les plus âgés. Elle a aussi découragé un certain nombre d'individus et retardé l'entrée sur le marché du travail des plus jeunes. A contrario, une réduction du chômage pourrait engendrer un accroissement de la population active. On a donc, dans chaque scénario, adapté l'évolution de la population active en fonction de l'hypothèse de chômage de long terme retenue. On a ainsi retenu l'hypothèse d'évolution tendancielle dans le premier scénario. Dans le second scénario, on a supposé que la baisse du taux de chômage

⁶⁵ DP : " Projections de croissance à l'horizon 2040 ", note remise à la séance n° 5 de la Commission de concertation.

à 6 % entraînait, à long terme, une augmentation de la population active de 2 % environ (soit 500 000 personnes) par rapport à son niveau dans le premier scénario. Dans la variante, elle est supérieure de 4 %.

Évolution de la population active et de la population active occupée (base 100 en 1970)



Source : CGP.

Le revenu moyen évolue au rythme de la productivité du travail

Les projections des revenus à long terme reposent sur deux hypothèses :

- une hypothèse d'évolution de la productivité globale des facteurs à un rythme annuel proche du rythme moyen observé ces vingt-cinq dernières années, soit +1,25 % ;
- une hypothèse sur l'évolution de la part des salaires dans la valeur ajoutée : elle est supposée stable à partir de 2000, à 73 %, soit un niveau proche de la moyenne sur les vingt-cinq dernières années, légèrement supérieur à celui que l'on observe actuellement.

D'autres hypothèses auraient pu être retenues. Cependant, il faut remarquer que l'hypothèse d'un infléchissement durable des gains de productivité globale des facteurs, à la hausse comme à la baisse, n'est pas avérée, tant sur le plan théorique qu'empirique.

Ainsi, dans les deux scénarios et dans la variante, la croissance du salaire moyen réel, en brut, atteint 1,7 % en rythme annuel moyen à partir de 2005 et est à peine inférieure auparavant. Ce taux d'évolution, qui correspond à un doublement du niveau des salaires entre 1998 et 2040, s'inscrit en rupture par rapport au taux de croissance moyen observé ces dix dernières années.

Le PIB double entre 1998 et 2040

L'évolution du PIB résulte de l'évolution de la population active occupée et celle de la productivité du travail. La croissance du PIB est donc ralentie, sur la période de projection, par la quasi-stabilité de la population active. Avec le retour de la population active à son niveau actuel en 2040 et une hypothèse de doublement de la productivité, le PIB double entre 1998 et 2040. Il atteint ainsi, en francs constants, 17 000 GF en 2040 dans le scénario 1, 18 000 GF dans le scénario 2 et 19 000 GF dans la variante dans laquelle le taux de chômage de long terme s'établit à 3 %, contre 8 400 GF en 1998.

Des taux d'intérêt cohérents avec ces hypothèses peuvent alors être estimés pour les régimes gérant des réserves financières : le taux court réel est supposé égal au taux de croissance, le taux long réel lui est supérieur de 1 point ⁽⁶⁶⁾.

Taux d'intérêt (scénario 1 / scénario 2)

	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2040
Taux court réel	2,6 % / 2,8 %	1,8 % / 2,8 %	1,6 %	1,5 %
Taux long réel	3,6 % / 3,8 %	2,8 % / 2,6 %	2,6 %	2,5 %

Source : CGP.

Les hypothèses macro-économiques ont été adaptées aux différents régimes

Les projections démographiques et macro-économiques ont été adaptées à la spécificité de chaque régime, tant en ce qui concerne les hypothèses d'évolution des effectifs qu'en ce qui concerne les hypothèses d'évolution des revenus.

Les hypothèses d'effectifs retenues par les régimes sont variées ⁽⁶⁷⁾

Si certains régimes ont établi leurs projections d'effectifs cotisants en cohérence avec l'évolution de l'emploi total, d'autres ont pu être conduits à s'écarter des évolutions macro-économiques en raison de situations particulières.

L'évolution des effectifs de salariés du secteur privé cotisant au régime général (CNAVTS), à l'ARRCO et à l'AGIRC découle ainsi de l'évolution de la population employée totale, correction faite des évolutions spécifiques des autres régimes. L'AGIRC a cependant dû faire une hypothèse sur l'évolution de la structure cadres/non-cadres de la population salariée du privé, afin de tenir compte des tendances à l'œuvre. La hausse du taux d'encadrement a été supposée se poursuivre pour atteindre 25 % en 2040 contre 20 % actuellement.

De même, les régimes des fonctionnaires de l'État et de l'IRCANTEC ont établi leurs hypothèses en cohérence avec les deux scénarios macro-économiques : leurs effectifs respectifs décroissent à partir de 2005-2010, au même rythme que celui de la population active occupée dans le scénario 1, et restent stables dans le scénario 2. Enfin, le régime des marins, en raison de l'incertitude qui entoure l'évolution des secteurs d'activité qu'il recouvre, a choisi de ne pas prolonger les tendances récentes et a retenu un rythme d'évolution de ses cotisants calé sur celui de la population active occupée du scénario 1.

En revanche, l'effectif cotisant de la CNRACL a une dynamique particulière, qui tient aux évolutions contrastées de ses deux composantes. Dans le secteur hospitalier, la maîtrise de la croissance des dépenses de santé devrait se poursuivre et peser sur l'évolution des effectifs. Dans ce schéma, le taux d'évolution a été supposé tendre vers zéro en 2003 pour devenir ensuite négatif et s'établir à -0,1 % par an. Par rapport à l'évolution de la population active des deux scénarios macro-économiques, la tendance ainsi retenue conduit à un taux d'évolution plus faible sur la période 1998-2010, identique entre 2010 et 2015 et légèrement plus élevé ensuite. L'effectif territorial est supposé quant à lui croître à un rythme annuel plus soutenu de +2 % jusqu'en 2015 avant de se stabiliser. Dans les deux scénarios retenus, le nombre de cotisants de la CNRACL devrait donc augmenter de 8 % entre 1998 et 2015, puis diminuer très légèrement, sous l'effet de la baisse des effectifs hospitaliers, les effectifs territoriaux restant stables à partir de 2015.

Les régimes d'indépendants ont déterminé des évolutions futures de leurs effectifs cohérentes avec les tendances observées sur le passé. Ainsi, les effectifs de la CNAVPL sont supposés évoluer de façon plus favorable que l'ensemble de la population occupée, plusieurs professions ayant des dynamiques propres

⁶⁶ CGP : " Perspectives de taux d'intérêt à l'horizon 2040 ", note remise à la séance n° 5 de la Commission de concertation.

⁶⁷ Notes des régimes remises aux séances n° 6 et n° 7 de la Commission de concertation.

positives. Par contre, les évolutions des effectifs de la CANCAVA et de l'ORGANIC sont un peu moins dynamiques que l'évolution de la population active occupée.

D'autres régimes ont, quant à eux, fait l'hypothèse d'une stabilité de leurs effectifs sur tout ou partie de la période. C'est en particulier le cas de la SNCF et de la RATP qui ont retenu l'hypothèse d'un maintien des effectifs à leur niveau actuel sur toute la période, dans les deux scénarios. Les effectifs cotisants en équivalent temps plein des industries électriques et gazières (IEG) diminuent (-1 % par an) jusqu'en 2010. Une stabilité globale des effectifs est supposée au-delà de cet horizon.

Évolution des effectifs de cotisants

	Effectifs en 1998	Scénario 1			Scénario 2		
		Taux annuel 1998-2020	Taux annuel 2020-2040	Hausse globale 1998-2040	Taux annuel 1998-2020	Taux annuel 2020-2040	Hausse globale 1998-2040
CNAVTS	14 249 200	0,5 %	- 0,2 %	5 %	0,8 %	- 0,3 %	13 %
Salariés agricoles	655 700	- 0,2 %	- 0,5 %	- 14 %	- 0,2 %	- 0,5 %	- 14 %
ARRCO	14 000 000	0,5 %	- 0,2 %	5 %	0,8 %	- 0,3 %	13 %
AGIRC	3 030 790	1,1 %	- 0,1 %	24 %	1,4 %	- 0,2 %	32 %
IRCANTEC	1 962 284	0,1 %	- 0,2 %	- 3 %	0,1 %	0,0 %	2 %
Fonction publique de l'État	2 428 744	- 0,1 %	- 0,4 %	- 10 %	0,0 %	0,0 %	0 %
CNRACL	1 597 000	0,3 %	0,0 %	6 %	0,3 %	0,0 %	6 %
Mines	24 837	- 7,0 %	- 3,2 %	- 89 %	- 7,0 %	- 3,2 %	- 89 %
SNCF	175 200	0,0 %	0,0 %	0 %	0,0 %	0,0 %	0 %
IEG	149 912	- 0,6 %	- 0,1 %	- 15 %	- 0,6 %	- 0,1 %	- 15 %
Ouvriers de l'État	73 400	- 2,8 %	- 0,4 %	- 51 %	- 2,8 %	- 0,4 %	- 51 %
Marins	43 894	0,0 %	- 0,2 %	- 3 %	0,0 %	- 0,2 %	- 3 %
RATP	39 724	0,0 %	0,0 %	0 %	0,0 %	0,0 %	0 %
CRPCEN	36 003	0,5 %	- 0,1 %	8 %	0,5 %	- 0,1 %	8 %
Banque de France	16 224	- 1,0 %	- 1,0 %	- 35 %	- 1,0 %	- 1,0 %	- 35 %
CANCAVA	481 000	0,1 %	- 0,2 %	- 2 %	0,3 %	- 0,2 %	1 %
Non-salariés agricoles	725 952	- 2,4 %	- 1,0 %	- 52 %	- 2,4 %	- 1,0 %	- 52 %
ORGANIC	608 000	0,1 %	- 0,2 %	- 4 %	0,2 %	- 0,2 %	- 1 %
CNAVPL	427 000	0,6 %	- 0,1 %	10 %	0,6 %	- 0,1 %	10 %
CARMF	118 547	- 0,3 %	0,2 %	- 2 %	- 0,3 %	0,2 %	- 2 %
CARCD	36 176	- 1,8 %	- 1,0 %	- 45 %	- 1,8 %	- 1,0 %	- 45 %
CAVP	32 244	0,2 %	- 0,2 %	0 %	0,2 %	- 0,2 %	0 %
CARPIMKO	105 065	1,1 %	0,0 %	27 %	1,1 %	0,0 %	27 %

Source : CGP.

Enfin, certains régimes connaissent des baisses de leurs effectifs pour des raisons structurelles. Sur la période de projection, cette tendance a été supposée se prolonger, conduisant dès lors à une baisse de leurs effectifs de cotisants plus rapide que la baisse de la population occupée prévue dans les deux scénarios macro-économiques. C'est le cas du régime de la Banque de France, du régime des ouvriers de l'État (FSPOEIE), du régime des mines, qui devrait perdre la quasi-totalité de ses cotisants, et des régimes agricoles (la réduction est surtout marquée pour le régime des exploitants agricoles).

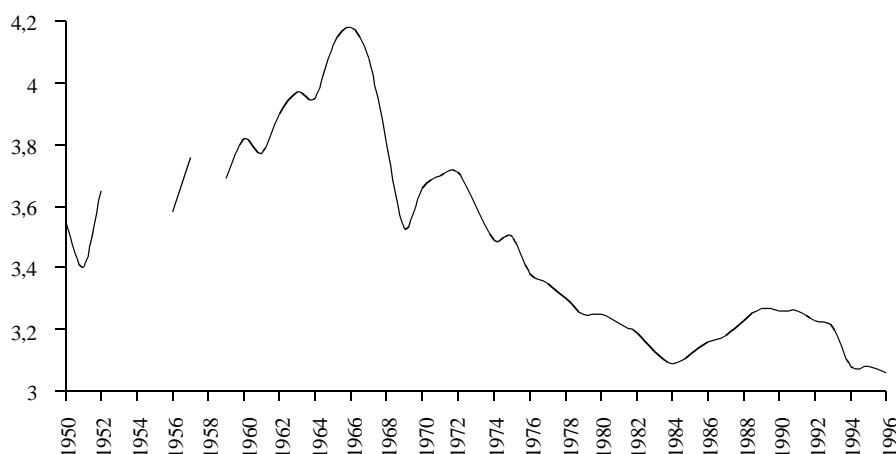
Dans la variante, on considère, de manière normative, que les effectifs de chaque régime sont supérieurs de 5 % à leurs niveaux du scénario 2.

L'évolution des revenus moyens retenue par la plupart des régimes est identique à celle du salaire moyen

Afin de faciliter les comparaisons, le Commissariat général du Plan a demandé aux régimes de faire évoluer leur salaire réel moyen au même rythme. Des hypothèses d'évolution des salaires différenciées

suivant les régimes auraient conduit, à long terme, à un éclatement de la dispersion salariale. L'analyse rétrospective des évolutions salariales menée par l'INSEE ⁽⁶⁸⁾ montre, en effet, que, sur très longue période, la dispersion salariale est restée relativement stable sur la période 1951-1996, bien qu'elle ait connu des évolutions contrastées : elle s'est fortement accrue de 1951 à 1967, avant de se réduire progressivement sous l'impulsion des fortes revalorisations du SMIC entre 1968 et 1984.

Évolution de la dispersion des salaires



* La dispersion des salaires est ici mesurée par le rapport interdécile.
 Champ : salariés à temps complet du secteur privé et des entreprises publiques.
 Source : INSEE.

Les hypothèses retenues conduisent à afficher une évolution annuelle du salaire réel par tête de +1,7 %. Il se peut qu'un tel rythme de croissance, en rupture par rapport aux évolutions beaucoup plus modérées constatées ces dix dernières années, soit difficile à soutenir au moment du choc démographique pour certains régimes. À partir de 2005-2010 en effet, certains régimes, et en particulier certains régimes d'entreprise ⁽⁶⁹⁾, vont devoir gérer des départs massifs à la retraite d'agents situés en haut des grilles salariales. Sous l'hypothèse généralement retenue d'un maintien des effectifs, ces départs devraient être compensés par le recrutement d'agents entrant au bas de la grille. Cet effet "entrées-sorties" – ou effet noria – dans les grilles salariales devrait être très important pour certaines entreprises, comme IEG, et se traduire, à grilles salariales et déroulement des carrières inchangés, par un ralentissement, voire une diminution du salaire brut par tête, le glissement vieillesse technicité (GVT) négatif étant très élevé. Il paraît cependant peu probable qu'un tel choc démographique ne s'accompagne pas, au niveau micro-économique, d'une redéfinition des politiques de rémunération et de gestion des carrières. Le fort GVT négatif pourrait ainsi être compensé par un accroissement plus important du GVT positif et le développement de mesures catégorielles. De ce point de vue, la période 2005-2010 pourrait différer de la période actuelle ⁽⁷⁰⁾, chaque entreprise opérant des choix propres en matière de mesures générales, catégorielles et individuelles.

⁶⁸ INSEE : " L'évolution des salaires jusqu'en 1995 ", *Synthèse* n° 8, 1996.

⁶⁹ Ce problème a été soulevé par les régimes ayant des modèles qui retracent précisément la politique de recrutement (niveau de début de carrière), les évolutions de carrière (grilles salariales), les déformations de structure (déformation selon les différents collèges : cadre, maîtrise, exécution). C'est l'amélioration des méthodes de projection, plus précises que celles utilisées par le passé, qui a permis de mettre en évidence ce point important qui n'avait pas été discuté dans les travaux antérieurs.

⁷⁰ Une analyse rétrospective sur les trente dernières années de la Fonction publique permet d'ailleurs de mettre en évidence la particularité des dix dernières années, période pendant laquelle l'évolution des salaires réels a été très faible. Par le passé, dans un contexte macro-économique différent, caractérisé par une évolution plus dynamique des salaires réels, les modalités de la négociation salariale semblent avoir été beaucoup plus variées. Elles sont ainsi allées bien au-delà des seules augmentations du point d'indice ou des mesures catégorielles : attribution de points supplémentaires en bas de l'échelle hiérarchique (conduisant à un resserrement significatif de la grille salariale), augmentation des taux de primes, évolutions structurelles importantes avec " disparition " de métiers particuliers.

Le cadre réglementaire est considéré inchangé

Outre des hypothèses démographiques et économiques, l'exercice suppose de fixer pour tout l'horizon de la projection les règles institutionnelles des régimes, parmi lesquelles figure la règle de revalorisation des pensions liquidées. Les modes de revalorisation actuels des régimes sont assez divers et dépendent plus ou moins étroitement d'autres règles en vigueur. La réalisation des projections "à législation constante" a conduit à conserver pour l'avenir les spécificités de chaque régime. Dans un souci de cohérence de l'ensemble des projections, la revalorisation sur les prix a servi de référence, mais a été adaptée, parfois sensiblement, pour s'accorder aux règles propres à chaque régime. Nous décrivons ici les règles retenues par les régimes, en isolant des groupes homogènes.

- Le régime général et les régimes alignés : dans ces régimes, les pensions sont revalorisées en fonction de la hausse des prix. Cette règle avait été fixée par la loi de 1993 pour la période 1994-1998, et a été maintenue pour l'année 1999. Au-delà de cette date, la règle n'est pas fixée. Il a donc été décidé de maintenir dans les projections l'indexation des pensions sur les prix. On peut rappeler que, dans ces régimes, la règle d'indexation affecte non seulement la revalorisation des pensions déjà liquidées mais aussi le calcul des nouvelles pensions puisque l'actualisation des salaires portés au compte suit la revalorisation des pensions. Des variantes d'indexation seront présentées dans le chapitre VII.

- Le régime des fonctionnaires, la CNRACL, le FSPOEIE (ouvriers de l'État), les régimes d'entreprise (IEG, SNCF, RATP, Banque de France) : dans ces régimes, la pension est calculée selon l'indice associé au salaire liquidable, i.e. le salaire perçu par l'agent dans sa dernière fonction. Différentes mesures qui s'appliquent aux traitements des actifs contribuent à la revalorisation des pensions. D'une part, certaines mesures générales comme la hausse de la valeur du point d'indice se répercutent directement sur l'ensemble des pensions. D'autre part, dans certains régimes, si des mesures catégorielles modifient l'indice associé à la dernière fonction de l'agent, alors le salaire liquidable est modifié ainsi que toutes les pensions auxquelles il sert de référence. Lorsque dans ces régimes, le GVT a été analysé selon ses différentes composantes (effet noria, mesures individuelles, mesures catégorielles), la revalorisation des pensions a été déterminée en fonction des mesures qui se reportent sur les retraites : les mesures générales et une partie des mesures catégorielles. Ainsi, dans ces régimes, les pensions liquidées sont indexées suivant une règle comprise entre "prix +0,5 %" et "prix +1 %".

- Les régimes complémentaires de salariés : dans ces régimes où la pension se calcule comme le produit du nombre de points par la valeur du point, la revalorisation du point à la liquidation détermine la revalorisation des pensions, celle du point à l'achat le nombre de points acquis.

Actuellement, la valeur de liquidation du point à l'AGIRC est indexée sur la hausse du salaire médian moins 1 %, dans la limite de l'inflation. À l'ARRCO, la valeur de liquidation du point est indexée sur la hausse du salaire moyen moins 1 %, dans la limite de l'inflation. À l'IRCANTEC, la valeur de liquidation du point suit l'évolution des traitements (indice 200 net) de la Fonction publique. La règle choisie pour les projections de ces régimes est celle de l'indexation de la valeur de liquidation du point sur les prix. Par ailleurs, une variante avec indexation sur l'inflation plus 0,5 % a été réalisée pour l'ARRCO et l'AGIRC.

De même, il a fallu faire des hypothèses sur l'évolution de la valeur d'achat du point. On peut mentionner que ces régimes ont fait, sur ce sujet, conformément aux règles actuelles en vigueur, des hypothèses différentes. L'ARRCO et l'AGIRC ont indexé le salaire de référence sur l'évolution du salaire moyen. Couplée à une évolution de la valeur liquidative sur les prix, cette hypothèse conduit à une division par 2 du rendement des régimes (une variante d'indexation est présentée chapitre VII). Au contraire, l'IRCANTEC a conservé sa règle actuelle de maintien du rendement en indexant également le salaire de référence sur les prix.

- Les régimes complémentaires des non-salariés : ces régimes sont en points comme les régimes complémentaires des salariés. Pour les régimes complémentaires des professions libérales (CARCD, CARMF, CARPIMKO, CAVP), les règles d'indexation sont proches de celles de l'ARRCO et de l'AGIRC. Le maintien des règles en projection conduit ainsi à une forte baisse du rendement. À la CANCAVA, comme à l'IRCANTEC, la double indexation des salaires de référence et de la valeur des points sur les prix a pour effet la stabilisation du rendement en projection.

Cette typologie en quatre grandes catégories ne permet pas, toutefois, de présenter les régimes de la CNAVPL, des mines, des marins et des non-salariés agricoles qui ont des règles spécifiques. Les règles adoptées pour ces régimes sont présentées annexe III.

La situation financière de la plupart des régimes est menacée

À partir des éléments présentés ci-dessus, les régimes ont pu faire deux projections liées : une projection démographique et une projection financière.

Les ratios démographiques des régimes diminuent et convergent à l'horizon 2040

En 1998, un grand nombre de régimes de retraite ont des rapports démographiques favorables. Le rapport démographique des effectifs de droits directs de la majorité des régimes étudiés est supérieur à 1,5.

En 2040, par contre, quasiment tous les régimes étudiés ont un rapport démographique inférieur à 1.

Rapport démographique des droits directs

Rapport entre les effectifs de cotisants et les effectifs de droits directs

	1998	Scénario 1		Scénario 2		Variante	
		2020	2040	2020	2040	2020	2040
CNAVTS	1,7	1,1	0,8	1,2	0,9	1,3	0,9
Salariés agricoles	0,4	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2
AGIRC	2,4	1,3	0,9	1,4	1,0	1,5	1,0
ARRCO	1,7	1,1	0,7	1,1	0,8	1,2	0,8
IRCANTEC	1,7	0,7	0,4	0,8	0,4	0,8	0,5
CNRACL	3,3	1,4	1,0	1,4	1,0	1,4	1,1
Fonctionnaires de l'État	1,9	1,1	0,9	1,1	0,9	1,2	1,0
Banque de France	1,3	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
CRPCEN	1,0	0,7	0,6	0,7	0,6	0,8	0,7
IEG	1,7	0,9	1,0	0,9	1,0	1,0	1,1
Marins	0,6	0,6	0,7	0,6	0,7	0,6	0,7
Mines	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ouvriers de l'État	1,0	0,5	0,7	0,5	0,7	0,6	0,8
RATP	1,5	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3
SNCF	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1
CANCAVA base	1,0	0,6	0,5	0,6	0,5	0,6	0,5
CANCAVA complémentaire	1,2	0,6	0,5	0,7	0,5	0,7	0,5
Non-salariés agricoles	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4
ORGANIC base	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9
CNAVPL	3,6	1,5	1,1	1,5	1,1	1,6	1,2
CARCD	4,2	1,4	1,1	1,4	1,1	1,5	1,1
CARMF	5,0	1,6	1,3	1,6	1,3	1,6	1,3
CARPIMKO	7,9	1,7	0,9	1,7	0,9	1,8	1,0
CAVP	2,9	1,3	1,0	1,3	1,0	1,3	1,0

Source : CGP.

Ce constat général de dégradation de la situation démographique des régimes de retraite cache des situations très diverses :

- la situation démographique des régimes actuellement les plus déséquilibrés (marins, mines, non-salariés agricoles et SNCF) reste relativement stable voire s’améliore ;
- la situation démographique des autres régimes se dégrade d’autant plus vite qu’elle est bonne en 1998. Cette évolution est très marquée au cours de la période 2005-2010 et se poursuit au-delà.

Ainsi, une certaine convergence apparaît entre les différents régimes. Elle est liée au phénomène de vieillissement général de la population et à la fin de la montée en charge des régimes les plus jeunes, dans lesquels le nombre de retraités de droits directs est multiplié par plus de 3.

Ce phénomène de vieillissement et de convergence des régimes de retraite est peu sensible aux différents scénarios. En effet, les différences d’évolution d’effectifs restent relativement peu importantes par rapport à la croissance du nombre de retraités.

Les évolutions des pensions moyennes sont différentes d’un régime à l’autre

L’impact de ces évolutions démographiques sur la situation financière des régimes n’est pas immédiat. Il faut tenir compte, en effet, de l’écart entre l’évolution du salaire moyen et celle de la pension moyenne. Or, les évolutions de ces deux termes peuvent être assez différentes en projection.

La pension moyenne d’un régime évolue sous l’effet de deux causes indépendantes : la revalorisation des pensions “ en stock ”, et les flux entrants et sortants de retraités. Sans entrer dans les détails propres à chaque régime, on peut à ce stade donner quelques éléments généraux sur les effets conjoints de ces deux causes. En particulier, dans un régime fonctionnant selon les règles du régime général, l’indexation des pensions sur les prix conduit, en régime stationnaire⁽⁷¹⁾, à un niveau de la pension moyenne inférieur à ce qu’il serait en indexation sur les salaires, mais les rythmes d’évolution de la pension moyenne peuvent être proches voire identiques dans les deux modes de revalorisation. En effet, l’indexation des pensions sur les prix maintient la valeur réelle d’une pension individuelle à sa valeur de liquidation durant toute la durée de la retraite, alors que cette valeur réelle augmenterait dans le cas d’une indexation sur les salaires. Le niveau de la pension moyenne est donc inférieur lorsque les pensions sont revalorisées selon les prix. Mais, l’indexation sur les prix n’empêche pas la hausse des pensions nouvellement liquidées, du fait de la hausse des salaires d’une génération à la suivante, et ce renouvellement des générations suffit à assurer l’augmentation de la pension moyenne au rythme des salaires moyens dans un environnement stationnaire (voir la démonstration en annexe IV).

Cette situation décrite pour le régime général peut s’observer dans tous les régimes où l’indexation sur les prix ne remet pas en cause l’augmentation des pensions nouvellement liquidées. Ainsi, dans les régimes spéciaux, on peut observer une hausse de la pension moyenne proche de celle des salaires.

La situation des régimes (complémentaires) fonctionnant par points est différente. L’augmentation à long terme des nouvelles pensions dépend des évolutions du salaire de référence et de la valeur du point. Si le salaire de référence est indexé sur le salaire moyen, alors le nombre de points acquis au cours de la carrière est le même pour toutes les générations malgré la hausse des salaires, et l’indexation sur les prix de la valeur liquidative du point stabilise les nouvelles pensions en francs constants, ainsi que la pension moyenne. Inversement, si la valeur d’achat du point est également indexée sur les prix, alors la hausse des salaires réels induit une augmentation du nombre de points acquis par les générations successives et donc une hausse des pensions liquidées au rythme de la hausse des salaires. Dans ce dernier cas, la pension moyenne augmente au rythme des salaires.

Finalement, il est possible de distinguer différentes catégories de régimes :

- Les régimes alignés sur le régime général. La réforme de 1993 et la mise en place de l’indexation sur les prix en 1987 ralentissent l’évolution de la pension moyenne par rapport aux salaires pendant les premières années de la projection. Leurs effets s’estompent progressivement, sans cependant que s’opère aucun rattrapage en niveau.
- Les régimes en points dont le rendement est pratiquement stable pour des raisons réglementaires sur la période de cotisation tels que l’IRCANTEC ou le régime complémentaire de la CANCAVA. Dans ces régimes, la pension moyenne devrait croître au même rythme que les salaires. Les différences que l’on peut noter sont liées à des réductions de durée de cotisation moyenne.

⁷¹ Les régimes sont dits stationnaires dès lors que leurs effectifs sont stables, que l’économie croît à un taux constant et que les règles de calcul des pensions ne sont pas modifiées.

- Les régimes spéciaux. L'évolution de la pension moyenne suit pratiquement celle des salaires en projection. L'effet entrées-sorties n'est contrecarré ni par des baisses significatives de durée de cotisation, ni par des réformes passées.

- Les régimes dont la pension est forfaitaire, tels que la CNAVPL et le régime des mines. Dans ces régimes, la pension moyenne n'évolue, à durée de cotisation inchangée, qu'au rythme de l'indexation de la pension. Dans le cas où la référence est le niveau général des prix, la pension moyenne est constante en pouvoir d'achat sur l'ensemble de la projection.

- Les régimes en points dont le rendement se dégrade continûment sur la période à cause des modalités d'indexation retenues. L'ARRCO, l'AGIRC et les régimes complémentaires des professions libérales ont intégré en projection une baisse forte de leur rendement technique entre 1998 et 2040. Ce dernier est en effet divisé par deux. Le résultat est une quasi-stabilité de la pension moyenne en termes réels sur la période de projection, des effets de structure passés pouvant expliquer de légères différences par rapport à cette tendance.

- Le régime des non-salariés agricoles est un régime mixte : une part de la pension est de type forfaitaire et une part provient d'un régime en points dont le rendement reste constant.

Croissance des pensions moyennes des régimes de retraite en termes réels entre 2000 et 2040

	Taux annuel moyen 1998-2020	Taux annuel moyen 2020-2040	Hausse globale 1998-2040
CNAVTS	1,0 %	1,3 %	60 %
ARRCO	0,4 %	0,1 %	12 %
Fonction publique d'État	1,4 %	1,6 %	85 %
CNRACL	1,2 %	1,5 %	75 %
Régimes d'entreprise (IEG, SNCF, RATP, BDF)	1,6 %	1,2 %	82 %
CNAVPL / Mines	0,0 %	0,0 %	0 %
<i>Pour mémoire : salaire moyen</i>	<i>1,7 %</i>	<i>1,7 %</i>	<i>101 %</i>

Source : CGP.

Le rythme de creusement des déficits dépend de l'évolution de l'emploi

Les évolutions de la pension moyenne couplées aux évolutions démographiques conditionnent les résultats financiers des régimes. Ceux-ci n'ont toutefois pas la même signification pour l'ensemble des régimes. Certains régimes ne sont pas financés à proprement parler par des cotisations employeurs, une contribution d'équilibre permettant à tout moment d'assurer un solde nul. Leur besoin de financement ne correspond donc pas à l'augmentation nécessaire des cotisations sociales, mais au supplément relatif nécessaire de la subvention d'équilibre.

Les besoins de financement dépendent des hypothèses des régimes

Le besoin de financement de l'ensemble des régimes a tendance à croître entre 2000 et 2040. Cette progression est surtout marquée entre 2005 et 2020, mais elle continue au-delà. La situation reste cependant contrastée. Il est possible de regrouper les régimes en trois catégories :

- Les régimes, qui ont de fortes ressources de compensation démographique actuellement, et qui apparaissent de fait comme ayant un déséquilibre initial (CANCAVA, ORGANIC, régimes agricoles, régime des marins, régime des mines, régime des ouvriers de l'État et SNCF) ; dans ce cas, le besoin de financement n'évolue que faiblement en général. Ces régimes devraient perdre cependant des ressources de compensation qui assurent actuellement en partie leur équilibre financier global (voir ci-après).

- Les régimes, tels que l'AGIRC, l'ARRCO, la CNAVPL ou les régimes complémentaires des

professions libérales, dont la situation démographique se dégrade rapidement mais qui, grâce à la stabilité de leur pension moyenne liée aux hypothèses d'indexation, parviennent à limiter la dégradation de leur solde. Une variante d'indexation moins sévère a été réalisée pour l'AGIRC et l'ARRCO : elle est présentée dans le chapitre VII. En ce qui concerne les régimes complémentaires des professions libérales, les évolutions démographiques pesant fortement sur l'équilibre des comptes, les déficits affichés peuvent rester importants. Ce diagnostic doit cependant être relativisé. Ces régimes disposent de réserves leur permettant de combler pour partie les déficits affichés et prévoient pour certains d'entre-eux des réformes complémentaires (notamment la CARPIMKO).

• Les autres régimes (en particulier le régime général, le régime des fonctionnaires de l'État, la CNRACL, l'IRCANTEC et le régime des IEG) dont la situation démographique initiale est favorable. Ces régimes subissent une forte dégradation démographique qui n'est pas compensée par un écart important d'évolution entre salaire moyen et pension moyenne. Leurs besoins de financement (ou la hausse relative de la contribution d'équilibre de l'employeur) s'accroissent fortement en projection.

Solde financier des régimes de retraite (hors transferts de compensation, produits et charges diverses* et résultats financiers à taux de cotisation inchangés sauf en cas de réforme en cours)

		Scénario 1			Scénario 2	
		1998	2020	2040	2020	2040
CNAVTS	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	- 1 400 - 0,1	- 149 000 - 5,5	- 403 200 - 11,2	- 124 800 - 4,3	- 379 600 - 9,8
Salariés agricoles	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	- 15 399 - 21,8	- 17 063 - 18,0	- 22 008 - 18,4	- 17 063 - 18,0	- 22 008 - 18,4
AGIRC	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	- 6 008 - 1,7	- 31 806 - 5,3	- 31 554 - 3,9	- 22 442 - 3,5	- 20 989 - 2,4
ARRCO	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	6 208 0,3	- 16 926 - 0,5	- 44 841 - 1,1	471 0,0	- 25 916 - 0,6
IRCANTEC	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	344 0,3	- 7 448 - 4,5	- 13 291 - 6,0	- 7 324 - 4,4	- 12 664 - 5,5
CNRACL	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	16 399 9,2	- 45 825 - 16,7	- 110 269 - 28,9	- 45 825 - 16,7	- 110 269 - 28,9
Fonctionnaires de l'État	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	0 0,0	- 136 651 - 26,4	- 280 883 - 40,9	- 131 256 - 24,7	- 254 785 - 33,5
Banque de France**	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	0 0,0	- 1 829 - 67,2	- 2 323 - 74,7	- 1 829 - 67,2	- 2 323 - 74,7
CRPCEN	MF 98	- 528	- 943	- 582	- 943	- 582
IEG	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	0 0,0	- 11 957 - 39,4	- 7 601 - 18,4	- 11 957 - 39,4	- 7 601 - 18,4
Marins	MF 98	- 5 470	- 6 848	- 7 333	- 6 848	- 7 333
Mines	MF 98	- 13 663	- 9 138	- 4 509	- 9 138	- 4 509

Solde financier des régimes de retraite (hors transferts de compensation, produits et charges diverses* et résultats financiers à taux de cotisation inchangés sauf en cas de réforme en cours)

		Scénario 1			Scénario 2	
		1998	2020	2040	2020	2040
Ouvriers de l'État	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	- 7 436 - 77,4	- 9 518 - 127,6	- 9 087 - 94,8	- 9 518 - 127,6	- 9 087 - 94,8
RATP	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	- 2 496 - 40,3	- 4 428 - 49,8	- 5 771 - 46,3	- 4 428 - 49,8	- 5 771 - 46,3
SNCF	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	- 18 270 - 73,6	- 19 918 - 56,1	- 24 348 - 49,0	- 19 918 - 56,1	- 24 348 - 49,0
CANCAVA base	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	- 6 961 - 17,5	- 10 256 - 17,4	- 12 851 - 16,4	- 10 016 - 16,5	- 12 973 - 16,0
CANCAVA complémentaire***	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	- 471 - 1,0	- 2 277 - 3,3	- 3 110 - 3,3	- 2 165 - 3,0	- 3 123 - 3,2
Non-salariés agricoles	MF 98	- 39 804	- 30 444	- 24 820	- 30 444	- 24 820
ORGANIC base	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	- 9 743 - 19,3	- 12 436 - 17,1	- 16 970 - 17,5	- 12 094 - 16,1	- 16 514 - 16,5
CNAVPL	MF 98	2 526	554	1 140	554	1 140
CARCD***	MF 98	-	- 476	- 429	- 476	- 429
CARMF complémentaire***	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	666 1,7	- 2 937 - 6,1	- 4 439 - 7,0	- 2 937 - 6,1	- 4 439 - 7,0
CARPIMKO***	MF 98	189	- 1 120	- 2 641	- 1 120	- 2 641
CAVP***	MF 98	114	- 53	- 229	- 53	- 229

* Notamment hors subvention d'équilibre de l'État, hors impôts et taxes affectés et hors transferts divers (par exemple l'AVPF pour la CNAVTS).

** Les résultats financiers ont été intégrés dans le compte de la Banque de France du fait de sa spécificité. En effet, le régime dispose d'un portefeuille important qui n'est pas utilisé comme une réserve.

*** Ces régimes disposent d'importantes réserves qui peuvent être utilisées en période de déséquilibre. En outre, certains de ces régimes prévoient d'adopter de nouvelles réformes (par exemple : baisse du rendement plus importante pour la CARPIMKO non prise en compte dans les soldes présentés).

Source : CGP.

Les soldes des régimes sont meilleurs dans le scénario 2 que dans le scénario 1. Cependant, les différences ne doivent pas être surestimées : le déficit de la CNAVTS, par exemple, s'élève à 125 milliards de francs en 2020 dans le scénario 2 au lieu de 149 milliards de francs dans le scénario 1. Globalement, le supplément de financement nécessaire au système de retraite (tous les régimes étudiés) ne diminue que de 18 % en 2020 et de 12 % en 2040 avec les créations supplémentaires d'emplois du scénario 2.

La réduction du taux de chômage à 3 % améliorerait les perspectives sans cependant supprimer les déficits

Pour réaliser les projections dans la variante “taux de chômage de 3 %”, on a considéré, par hypothèse que :

- les charges des régimes sont identiques à celles du scénario 2, alors même qu’une hausse des actifs occupés devrait conduire à une hausse des charges ;
- les recettes des régimes autres que les cotisations sont maintenues à leur niveau du scénario 2 alors même qu’elles dépendent partiellement du nombre de chômeurs.

Solde financier des régimes de retraite hors transferts de compensation, produits et charges diverses* et résultats financiers à taux de cotisation inchangés sauf en cas de réforme en cours (variante “taux de chômage de 3 %”)

		1998	2020	2040
AGIRC	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	- 6 008 - 1,7	- 15 981 - 2,4	- 12 268 - 1,3
ARRCO	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	6 208 0,3	13 264 0,4	- 9 088 - 0,2
CNAVTS	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	- 1 400 - 0,1	- 100 345 - 3,3	- 347 405 - 8,6
CNRACL	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	16 399 9,2	- 41 305 - 14,3	- 103 979 - 25,9
Fonctionnaires de l’État	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	0 0,0	- 118 765 - 21,3	- 236 696 - 29,7

* Notamment hors subvention d’équilibre de l’État, hors impôts et taxes affectés et hors transferts divers (par exemple l’AVPF pour la CNAVTS).
Source : CGP.

Dans ce cadre, le déficit de la CNAVTS s’élèverait à 347 milliards de francs 1998 en 2040 dans la variante au lieu de 380 milliards dans le scénario 2, celui de la CNRACL à 104 milliards de francs 1998 au lieu de 110 milliards de francs. La hausse relative de la contribution d’équilibre de l’État pour le régime des fonctionnaires se monterait à 237 milliards de francs 1998 au lieu de 255 milliards dans le scénario 2.

Ainsi, le besoin de financement de l’ensemble du système de retraite dans cette variante serait inférieur de 21 % au besoin de financement du système de retraite dans le scénario 2 en 2020 et de 13 % en 2040. L’écart avec le besoin de financement dans le scénario 1 atteint 35 % en 2020 et 24 % en 2040.

Des règles d’indexation plus favorables dans les régimes du secteur privé entraîneraient une hausse significative des besoins de financement

Une variante d’indexation des pensions, de +0,5 % par rapport aux prix, a été demandée aux régimes dont la pension moyenne suit l’évolution des prix dans tous les scénarios à cause de leurs règles d’indexation. Les comptes de l’ARRCO, l’AGIRC et la CNAVPL sont particulièrement sensibles à cette variante : les besoins de financement de l’ARRCO et de l’AGIRC seraient multipliés par 2,5 environ, le compte de la CNAVPL qui était excédentaire devient déficitaire à hauteur de plus de 10 % des cotisations.

Solde financier des régimes de retraite hors transferts de compensation, produits et charges diverses* et résultats financiers à taux de cotisation inchangés sauf en cas

de réforme en cours (indexation des pensions sur les prix + 0,5 %)

		Scénario 1			Scénario 2		Variante	
		1998	2020	2040	2020	2040	2020	2040
AGIRC	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	- 6 008 - 1,7	- 48 751 - 8,1	- 77 778 - 9,6	- 39 387 - 6,1	- 67 213 - 7,7	- 32 926 - 4,9	- 58 492 - 6,2
ARRCO	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	6 208 0,3	- 43 714 - 1,3	- 124 872 - 3,1	- 26 317 0,0	- 105 947 - 2,5	- 13 524 - 0,4	- 89 119 - 2,0
CNAVPL	MF 98	2 526	- 369	- 1 389	- 369	- 1 389	110	- 748
Régime des mines	MF 98	- 13 663	- 10 013	- 5 378	- 10 013	- 5 378	- 10 005	- 5 372

* Notamment hors subvention d'équilibre de l'État, hors impôts et taxes affectés et hors transferts divers (par exemple l'AVPF pour la CNAVTS).
Source : CGP.

L'intégration des transferts de compensation modifie peu le constat

Les transferts de compensation se composent en fait de trois types de transferts : les transferts entre le bloc des régimes salariés et les régimes des non-salariés, les transferts entre les régimes des salariés et les transferts entre les régimes spéciaux. Seule la première catégorie de transferts vise uniquement à corriger l'effet des déséquilibres démographiques. Les transferts entre régimes de salariés ou entre régimes spéciaux corrigent aussi des écarts de capacité contributive en intégrant dans leurs calculs les masses salariales (cf. annexe V).

À l'horizon 2040, ce point est essentiel. En projection, les rapports démographiques de l'ensemble des régimes ont tendance à se rapprocher, alors que les écarts de revenus restent constants en valeur relative. La propriété de correction des déséquilibres démographiques de la compensation perd alors de l'importance par rapport à ses propriétés de redistribution en faveur des régimes dont la capacité contributive est faible.

Ainsi, par exemple, la CNRACL recevrait en 2040 en projection des transferts de compensation spécifique assez importants alors que c'est le régime spécial dont la situation démographique resterait la plus favorable. Cela est la conséquence de la faiblesse relative du salaire moyen des cotisants de la CNRACL (liée à des effets de qualification).

Néanmoins, à l'horizon 2040, les transferts de compensation perdraient de leur importance relativement aux autres postes de recettes et de dépenses. Globalement, les régimes des non-salariés⁽⁷²⁾ continueraient à être bénéficiaires des transferts de compensation à un niveau plus faible qu'actuellement du fait de la baisse des effectifs retraités et cotisants du régime des non-salariés agricoles. Le bloc CNAVTS régime des salariés agricoles deviendrait aussi bénéficiaire en raison de la dégradation de la situation démographique du régime des salariés agricoles. Les ressources de compensation reçues seraient toutefois faibles. La contribution globale de la CNRACL se réduirait nettement (elle est presque divisée par 10). Le régime des IEG resterait contributeur et la SNCF le deviendrait. Enfin, le régime des fonctionnaires de l'État resterait le principal financeur des transferts de compensation.

L'intégration des transferts dans les comptes des régimes ne modifie qu'à la marge l'analyse sur les comptes des régimes présentée supra.

Solde financier des régimes de retraite de base y compris transferts de compensation et hors résultats financiers, produits et charges diverses* (à taux de cotisation inchangés sauf en cas de réforme en cours)

⁷² La CNAVPL se distingue des autres régimes de non-salariés : elle verse à la compensation tout au long de la période.

		Scénario 1			Scénario 2	
		1998	2020	2040	2020	2040
CNAVTS	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	- 23 841 - 1,4	- 166 928 - 6,2	- 413 319 - 11,5	- 146 508 - 5,0	- 392 124 - 10,2
Salariés agricoles	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	- 1 574 - 2,2	- 1 313 - 1,4	170 0,1	- 1 029 - 1,1	467 0,4
CNRACL	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	- 2 937 - 1,6	- 56 348 - 20,5	- 112 453 - 29,4	- 54 655 - 19,9	- 106 236 - 27,8
Fonctionnaires de l'État	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	0 0,0	- 129 645 - 25,0	- 263 306 - 38,4	- 123 722 - 23,3	- 240 853 - 31,7
Banque de France**	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	0 0,0	- 1 644 - 60,4	- 2 223 - 71,4	- 1 628 - 59,8	- 2 173 - 69,8
CRPCEN***	MF 98	- 114	196	1 419	250	1 626
IEG	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	0 0,0	- 10 992 - 36,3	- 8 615 - 20,8	- 10 814 - 35,7	- 7 951 - 19,2
Marins	MF 98	- 3 048	- 3 458	- 4 367	- 3 428	- 4 245
Mines	MF 98	- 1 514	1 110	1 536	1 118	1 559
Ouvriers de l'État	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	- 5 917 - 61,6	- 6 982 - 93,6	- 7 679 - 80,1	- 6 936 - 93,0	- 7 516 - 78,4
RATP	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	- 2 647 - 42,7	- 4 897 - 55,1	- 6 908 - 55,4	- 4 843 - 54,5	- 6 707 - 53,8
SNCF	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	- 13 636 - 55,0	- 19 440 - 54,8	- 27 894 - 56,1	- 19 226 - 54,2	- 27 090 - 54,5
CANCAVA	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	- 5 137 - 12,9	- 4 330 - 7,4	- 5 944 - 7,6	- 3 818 - 6,3	- 5 460 - 6,7
Non- salariés agricoles	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	- 14 139 - 30,5	- 15 429 - 32,7	- 16 339 - 34,3	- 15 027 - 31,8	- 15 873 - 33,3
ORGANIC	MF 98 <i>pts de cotis.</i>	- 5 102 - 10,1	- 10 313 - 14,2	- 18 897 - 19,5	- 9 693 - 12,9	- 18 081 - 18,1
CNAVPL	MF 98	- 14	- 1 287	- 1 192	- 857	- 597

* Notamment hors subvention d'équilibre de l'État, hors impôts et taxes affectés et hors transferts divers (par exemple l'AVPF pour la CNAVTS).

** Les résultats financiers ont été intégrés dans le compte de la Banque de France du fait de sa spécificité. En effet, le régime dispose d'un portefeuille important qui n'est pas utilisé comme une réserve.

*** L'apparition d'un solde positif du compte de la CRPCEN est liée à l'hypothèse de stabilité de la pension moyenne que le régime a retenue en projection et qu'il justifie par une baisse de la durée de cotisation, les données rétrospectives et prospectives manquant toutefois pour s'en assurer.

Solde financier des régimes de retraite de base y compris transferts de compensation et hors résultats financiers, produits et charges diverses* (à taux de cotisation inchangés sauf en cas de réforme en cours)

		Scénario 1			Scénario 2	
		1998	2020	2040	2020	2040

Source : CGP.

Les économies envisageables sur les dépenses pour l'emploi et la politique familiale ne permettraient pas de compenser la hausse des dépenses de retraite

La consolidation des comptes des régimes de retraite permet d'évaluer l'impact global du choc démographique sur les systèmes de retraite. Les projections des comptes de l'UNEDIC, des dépenses publiques pour l'emploi financées par l'État et de la CNAF donnent une première estimation des marges de manœuvre que pourraient dégager les évolutions économiques (baisse du chômage) et démographiques (baisse du nombre d'enfants).

Les charges de retraite triplent en projection alors que la masse salariale double

Les dépenses du système de retraite français ⁽⁷³⁾ atteignent 12,1 % du PIB en 1998.

En projection, les charges de retraite triplent quasiment à l'horizon 2040 alors même que le PIB et la masse salariale ne font que doubler.

Ainsi, dans le premier scénario macro-économique, les dépenses des régimes de retraite considérés progressent de 12,1 points de PIB en 1998 à 16,7 points de PIB en 2040. L'essentiel de cette progression, qui commence dès 2007, a lieu entre les années 2010 et 2030, puisque les charges de retraite augmentent de près de 0,2 point de PIB chaque année au cours de cette période.

L'évolution du PIB est plus dynamique dans le second scénario que dans le premier, alors que les évolutions des dépenses de retraite sont assez semblables dans les deux scénarios. Les dépenses de retraites atteignent donc, dans le scénario 2, un niveau un peu plus faible en 2040 relativement au PIB (15,8 %).

Ainsi, en 2040, le besoin de financement global du système de retraite atteindrait un peu plus de 800 milliards de francs dans le scénario 1, soit 4,8 points de PIB, et environ 700 milliards dans le scénario 2, soit 3,9 points de PIB.

Dépenses de retraites en points de PIB

	1998	Scénario 1		Scénario 2		Variante	
		2020	2040	2020	2040	2020	2040
CNAVTS et régimes complémentaires	7,1	9,0	10,1	8,5	9,5	8,1	9,1
Régimes agricoles	0,9	0,6	0,4	0,5	0,4	0,5	0,4
Régimes spéciaux	3,5	4,9	5,6	4,6	5,4	4,4	5,1

⁷³ C'est-à-dire l'ASF, le FSV et les régimes suivants : AGIRC, ARRCO, Banque de France, CRPCEN, CANCAVA (régime de base et complémentaire), CARCD, CARMF, CARPIMKO, CAVP, CNAVPL, CNAVTS, CNRACL, ENIM, IEG, IRCANTEC, non-salariés agricoles, ORGANIC (régime de base), RATP, régimes des mines, régimes des ouvriers de l'État, retraites des fonctionnaires de l'État, salariés agricoles, SNCF.

Indépendants (hors agricoles)	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
Ensemble des régimes	12,1	15,0	16,7	14,1	15,8	13,5	15,1

Source : CGP.

Pour estimer les comptes des régimes dans la variante dans laquelle le taux de chômage de long terme atteint 3 %, on a supposé, comme on l'a vu plus haut, que seules les ressources des régimes augmentaient par rapport à leur niveau dans le scénario 2, tandis que les charges restaient stables. Dans une telle variante, les dépenses de retraite représenteraient 15,1 points de PIB en 2040.

Enfin, ces projections reposent sur des hypothèses d'ajustement fort des retraites pour un certain nombre de régimes et en particulier ceux dont la pension moyenne reste quasiment constante en termes réels du fait des règles d'indexation. Si l'on retient, comme vu supra, une indexation sur les prix de +0,5 % des pensions liquidées pour l'ARCCO, l'AGIRC, la CNAVPL et le régime des mines, les dépenses de retraite sont majorées dans le scénario 2 de 0,8 point de PIB en 2040. L'estimation de la charge financière totale des retraites apparaît ainsi très sensible aux modalités d'indexation retenues par ces quatre régimes. Les projections présentées ci-dessus constituent donc une évaluation a minima.

Dépenses de retraites en points de PIB dans le cas d'une indexation sur les prix de + 0,5 % pour les pensions de l'ARRCO, de l'AGIRC, de la CNAVPL et du régime des mines

	1998	Scénario 1		Scénario 2		Variante	
		2020	2040	2020	2040	2020	2040
CNAVTS et régimes complémentaires	7,1	9,4	10,9	8,9	10,3	8,4	9,8
Régimes agricoles	0,9	0,6	0,4	0,5	0,4	0,5	0,4
Régimes spéciaux	3,5	4,9	5,6	4,6	5,4	4,4	5,1
Indépendants (hors agricoles)	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
Ensemble des régimes	12,1	15,4	17,5	14,5	16,6	13,8	15,8

Source : CGP.

L'évolution des autres dépenses sociales pourrait dégager des marges de manoeuvre significatives à moyen terme mais insuffisantes à long terme L'amélioration de l'emploi permettrait de réduire certaines dépenses

La baisse du niveau du chômage devrait à terme entraîner une baisse des dépenses pour l'emploi, qui pourrait permettre de dégager certaines marges de manoeuvre pour les régimes de retraite.

Ces dépenses pour l'emploi comprennent les dépenses d'indemnisation du chômage. Les dépenses de l'UNEDIC ont donné lieu à une projection spécifique⁽⁷⁴⁾. L'exercice de globalisation des comptes vieillesse et chômage réalisé ici a cependant imposé un retraitement des transferts entre l'UNEDIC et les régimes de retraite. Ceux-ci ne peuvent bien évidemment pas s'analyser comme une dépense lorsque l'on intègre les deux branches.

Projeter l'ensemble des autres dépenses pour l'emploi à l'horizon 2040 impose aussi de déterminer quels sont les dispositifs qui sont sensibles aux évolutions du chômage. Les mesures relevant de la politique de l'emploi sont en effet extrêmement variées⁽⁷⁵⁾. Certaines sont directement liées au niveau du chômage ou à

⁷⁴ DP : " Projection des comptes de l'UNEDIC à l'horizon 2040 ", note remise à la séance n° 6 de la Commission de concertation

⁷⁵ B. Roguet : " La dépense pour l'emploi en 1996 ", *Premières Informations et Premières Synthèses* n° 21.1, DARES, 1998, article

l'existence de dispositifs de préretraite, tandis que d'autres y sont relativement insensibles (le maintien de l'activité en zone de montagne par exemple).

Une première catégorie de mesures regroupe les dépenses d'incitation à la cessation d'activité (essentiellement des dépenses de préretraite). Celles-ci s'élevaient en 1997 à environ 17,5 milliards de francs (hors UNEDIC). En projection, leur évolution résulte de celle du salaire et de celle du nombre de préretraités. Dans le premier scénario macro-économique, on a supposé que le nombre de préretraités diminuait de manière parallèle à celui des chômeurs. Dans le second scénario macro-économique, on a fait l'hypothèse que la baisse du chômage à 6 % favorisait une disparition des régimes de préretraite État d'ici à 2010.

La seconde catégorie regroupe les dépenses d'indemnisation du chômage à la charge de l'État, les dépenses de promotion et de création d'emplois (essentiellement la dépense pour les emplois aidés du secteur marchand et non marchand) et les exonérations non compensées. Ces dépenses, qui s'élevaient à près de 70 milliards de francs en 1997 (hors UNEDIC) semblent dépendre directement du niveau de chômage. En projection, on suppose donc que leur évolution résulte de celle des salaires et de celle du nombre de chômeurs.

La troisième catégorie regroupe les dépenses qui semblent indépendantes du niveau du chômage. Elles n'ont donc pas été intégrées dans la projection, leur évolution devant être plutôt proche de celle du PIB. C'est le cas des dépenses de maintien de l'emploi (5 milliards de francs en 1997, essentiellement pour maintenir l'emploi en zones de montagne), des dépenses de formation professionnelle, des dépenses de perfectionnement du fonctionnement du marché du travail et des dépenses liées à l'abaissement des cotisations sociales sur les bas salaires.

Les résultats sont très sensibles aux hypothèses retenues pour l'évolution des différentes composantes de la politique de l'emploi, ce qui invite à la prudence dans leur commentaire. Ils sont également très sensibles aux choix de politique de l'emploi. Or, les choix publics opérés en la matière pourraient changer sensiblement la donne. On peut envisager, par exemple, que les dépenses de lutte contre le chômage structurel (formation professionnelle, exonération de charges sociales sur les bas salaires) croissent plus rapidement que le PIB et absorbent tout ou partie des marges de manœuvre dégagées par la baisse des dépenses d'indemnisation du chômage. De même, il est possible de considérer que d'éventuels excédents à l'UNEDIC seront utilisés, au moins en partie, pour améliorer l'indemnisation des chômeurs et non pour dégager des marges de manœuvre pour les régimes de retraite.

Même en s'exonérant de ces limites, les économies réalisées sur les dépenses pour l'emploi dans le scénario 1 restent faibles par rapport au besoin de financement futur de l'ensemble des régimes de retraites : ces économies atteignent 0,5 point de PIB, soit un neuvième du besoin de financement en 2040.

Dans le scénario 2, l'amélioration de l'emploi permet en début de période (2000-2015) de compenser l'augmentation des charges de retraite par une réduction des dépenses de la politique de l'emploi. En revanche, au-delà de 2015, les excédents liés à la stabilisation du chômage à 6 % sont insuffisants pour compenser l'augmentation des charges de retraite.

Dans la variante, la baisse du taux de chômage de long terme à 3 % génère mécaniquement une économie des dépenses de l'emploi de 1,8 point de PIB. Cependant, il est possible de s'interroger sur la cohérence des hypothèses de projection des dépenses liées à l'emploi avec un taux de chômage de 3 %. En effet, on peut se demander si l'apparition d'excédents importants à l'UNEDIC ne s'accompagnera pas d'une amélioration des conditions d'indemnisation des chômeurs. Par ailleurs, l'obtention d'un taux de chômage de 3 %, qui correspond à un volant de chômage de type frictionnel, nécessiterait une politique de l'emploi extrêmement active, par définition incompatible avec la suppression des dépenses concernées.

Les marges de manœuvre envisageables dans les autres branches de la Sécurité sociale paraissent assez incertaines

Comme cela a été montré dans le chapitre III, le nombre de jeunes de moins de 20 ans devrait diminuer d'environ 1 million entre 1998 et 2040 si le taux de fécondité se stabilisait à 1,8 enfant par femme. Ces évolutions pourraient déboucher sur d'éventuels excédents de la CNAF⁽⁷⁶⁾ dans l'hypothèse où la politique familiale actuelle ne serait pas modifiée. Ces marges de manœuvre sont en effet très sensibles aux choix de politique familiale. En outre, elles pourraient disparaître si l'évolution de la fécondité s'avérait

complémentaire à la séance n° 9 de la Commission de concertation.

⁷⁶ CGP : " Cadrage rapide des comptes de la CNAF à l'horizon 2040 ", note remise à la séance n° 6 de la Commission de concertation.

finalement plus favorable.

Dans le chiffrage présenté ci-dessous, on s'est borné à explorer un scénario tendanciel prolongeant les évolutions de fécondité et maintenant à son niveau actuel la politique familiale. On a donc retenu une hypothèse d'indexation de l'ensemble des prestations familiales sur les salaires. Une telle hypothèse permet de maintenir constante la part de la richesse nationale consacrée par la collectivité à chaque enfant. Sous ces hypothèses, l'excédent de la CNAF atteint, à l'horizon 2040, 0,3 point de PIB dans le scénario macro-économique 1 et 0,5 point de PIB dans le scénario macro-économique 2. Les marges de manœuvre apparaissent donc relativement faibles au regard des besoins de financement des régimes de retraites. Par ailleurs, leur affectation aux régimes de retraite est problématique. En effet, il est probable qu'une partie d'entre elles serait affectée à la couverture de nouveaux besoins comme, par exemple, une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

La baisse de la part des dépenses d'assurance maladie dans le PIB pourrait permettre aussi d'assurer un financement supplémentaire à la branche retraite. Cependant, si la réduction des inefficacités du système de soins permettrait de justifier une croissance ralentie des dépenses de santé pendant quelques années, il paraît assez irréaliste de prévoir une diminution durable du poids de ces dépenses dans le PIB. En effet, certains facteurs tendent à faire croître à long terme la part des dépenses de santé dans le PIB :

- l'amélioration du niveau de vie des populations ; plusieurs études sur l'évolution des dépenses de santé montrent que la santé est un bien supérieur, c'est-à-dire qu'au fur et à mesure que le niveau de vie croît, la part des dépenses de santé augmente ;
- l'introduction de nouvelles techniques médicales ; le progrès médical ne conduit pas en général à une diminution des coûts mais à leur accroissement en améliorant la qualité des soins ;
- la croissance de la part de la population âgée et du nombre de personnes dépendantes ; le papy-boom engendrera une hausse importante de la part des populations âgées de plus de 65 ans et de plus de 80 ans. L'amélioration de l'espérance de vie en bonne santé ne suffira pas à contrebalancer les effets de cette hausse sur les dépenses de santé. Le nombre de personnes dépendantes pourrait ainsi être multiplié par un nombre compris entre 1,2 et 1,9 à l'horizon 2020 ⁽⁷⁷⁾.

⁷⁷ A. Lebeaupin et F. Nortier : " Les personnes âgées dépendantes : situation actuelle et perspectives à l'horizon 2020 ", *Données Sociales*, 1996, et R. Tartarin et D. Bouget : " Une allocation dépendance : simulation et projections ", *Retraite et Société*, 1998.

Au-delà
des incertitudes
méthodologiques
et des situations particulières,
les écarts entre régimes
s'accroissent

La diversité des conceptions de la retraite qui sous-tendent l'organisation des différents régimes se traduit par une extrême diversité réglementaire⁽⁷⁸⁾. Celle-ci rend extrêmement délicat tout exercice de comparaison. Et ce d'autant plus que les mécanismes de solidarité entre individus et entre régimes sont nombreux. L'analyse ne saurait donc se borner aux seuls indicateurs synthétiques mesurant l'efficacité de l'opération retraite au niveau individuel. Aucun d'eux n'est susceptible, à lui seul, de retranscrire le contrat implicite passé entre l'organisme payeur et ses cotisants, ni même de synthétiser l'ensemble des mécanismes de redistribution à l'œuvre. La comparaison ne peut donc être menée que sur la base d'une large panoplie d'indicateurs.

Le choix a donc été fait de retenir une approche multicritères. Les comparaisons menées font ainsi apparaître des différences entre régimes : différences, au niveau individuel, de rendement ou d'âge de liquidation ; différence, au niveau agrégé, du poids des avantages familiaux ou des structures de financement. Cependant, le caractère partiel des indicateurs utilisés et des difficultés méthodologiques empêchent de conclure formellement à l'existence d'avantages systématiques dans certains régimes. Au-delà de ces différences, une certaine convergence apparaît entre les régimes à l'examen des taux de remplacement. Néanmoins, cette convergence pourrait être remise en cause à l'avenir : des projections des taux de remplacement font apparaître à long terme des écarts sensibles entre les régimes qui ont fait l'objet de réformes et les autres.

La comparaison des régimes de retraite soulève de nombreuses difficultés méthodologiques

Les indicateurs synthétiques mesurent l'efficacité individuelle de l'opération retraite

L'avantage relatif procuré à chaque assuré ou catégorie d'assurés par les différents régimes de retraite dépend de trois paramètres :

- Le degré de maturité du régime. La définition des règles de régimes par répartition et leurs ajustements devraient dépendre de leur rapport démographique. Hors effet des mécanismes de compensation démographique, l'équilibre des régimes par répartition s'établit en assurant l'égalité suivante :

$$Tc = DEP * Tr$$

avec Tc le taux de cotisation, Tr le rapport entre la pension moyenne et le revenu moyen soumis à cotisation, DEP le taux de dépendance, soit le rapport entre le nombre de retraités et le nombre de cotisants.

- L'importance des différents mécanismes de solidarité intra-générationnelle à l'œuvre.
- L'arbitrage implicite opéré, dans chaque régime, entre revenu présent et revenu futur, ou encore entre assurance collective et épargne individuelle.

Pour mesurer les effets redistributifs du système et estimer ainsi l'avantage relatif que procure l'opération retraite à chaque individu ou catégorie d'individus, il est usuel de calculer quatre indicateurs : le taux de remplacement, le délai de récupération, la rentabilité financière et le rendement actuariel. Présentés

⁷⁸ Cf. chapitre I.

conjointement, ils permettent d'apprécier, par leur complémentarité, la capacité des régimes de retraite à assurer des niveaux de pensions satisfaisants à leurs affiliés au regard des cotisations versées.

Les indicateurs de rendement et de rentabilité individuels

On définit, pour chaque individu i :

C le montant des cotisations

P le niveau de la pension

S le montant des salaires

Le taux de remplacement mesure la perte de revenu relatif liée au départ à la retraite. Il est égal au rapport entre le montant de la pension à la liquidation et le dernier salaire d'activité. Il peut être calculé en fonction des montants bruts ou nets.

$$TRi = Pi_t / Si_t \text{ (avec } t \text{ l'année de la liquidation)}$$

Le délai de récupération mesure la durée au-delà de laquelle l'opération retraite est avantageuse en francs constants. Il est égal à la durée qui lui permet d'égaliser en francs constants le coût total de la retraite (somme des cotisations passées versées) à son produit (montant de la pension reçue au cours d'une année multiplié par le nombre d'années).

$$DRi = \sum_t Ci_t / Pi \text{ (avec } t = 1 \text{ à } T, T \text{ étant la durée de cotisation)}$$

La rentabilité financière mesure l'avantage relatif de l'opération retraite comparée à son coût. Elle est égale au rapport en francs constants de la masse des pensions futures reçues à la masse des cotisations versées. Cet indicateur tient compte de l'espérance de vie.

$$RFi = \sum_{t'} Pi_{t'} / \sum_t Ci_t \text{ (avec } t' = 1 \text{ à } T', T' \text{ étant la durée de la retraite ; } t = 1 \text{ à } T, T \text{ étant la durée de cotisation)}$$

Le rendement actuariel réel correspond au taux d'intérêt réel auquel auraient dû être placées les cotisations pour obtenir une rente mensuelle équivalente à la pension de retraite. Il se calcule en égalisant les flux actualisés de cotisations et les flux actualisés de pensions :

$$\sum_t [Ci_t / (1+RAi)^{t-1}] = \sum_{t'} [Pi_{t'} / (1+RAi)^{t'+T-1}] \text{ (avec } t = 1 \text{ à } T, T \text{ étant la durée de cotisation.; } t' = 1 \text{ à } T', T' \text{ étant la durée de la retraite)}$$

Ces différents indicateurs sont délicats à construire et à interpréter Ils soulèvent des problèmes d'interprétation

L'interprétation de ces différents indicateurs soulève de nombreuses difficultés ⁽⁷⁹⁾ :

- Le rendement actuariel, mais plus encore, le taux de remplacement sont sensibles au profil de carrière des assurés. Ainsi, à des efforts contributifs et des pensions de retraite identiques, peuvent correspondre des niveaux différents de rendement actuariel et de taux de remplacement. Par rapport à un individu ayant eu une carrière légèrement progressive, celui qui aura connu une carrière fortement ascendante en fin de vie active affichera, à contribution financière et retraite identiques, un taux de remplacement plus faible et a contrario un taux de rendement actuariel plus élevé.

- Le délai de récupération et le taux de remplacement ne permettent pas d'apprécier l'avantage

⁷⁹ L. Vernière : " Les indicateurs de rendement et de rentabilité de la retraite ", *Question Retraite* n° 98-07, Caisse des dépôts et consignations, janvier 1998. Article remis à la séance n° 8 de la Commission de concertation.

financier relatif pour chaque catégorie d'individus des régimes publics de retraite comparé à celui de systèmes individuels privés par capitalisation. Dans la mesure où ces deux indicateurs ne tiennent pas compte de la durée de versement de la pension, ils ne nous renseignent pas sur les effets redistributifs des régimes publics dus à leur non-prise en compte des écarts d'espérance de vie (redistribution entre sexe et catégories socioprofessionnelles). Les indicateurs de rentabilité financière ou de rendement actuariel sont dans ce cas plus pertinents. Ces derniers permettent notamment d'évaluer au sein de chaque régime – mais aussi en théorie entre régimes – l'importance des transferts financiers opérés. Un régime qui bénéficierait plus qu'un autre de la solidarité nationale devrait afficher toutes choses égales par ailleurs un rendement plus élevé.

- Les indicateurs de rentabilité financière, de rendement actuariel, ou encore de délai de récupération, ne sont pas adaptés pour apprécier la capacité du système à assurer un niveau de vie suffisant à l'ensemble des retraités. À des taux élevés peuvent correspondre des niveaux de retraite faibles, conséquence de contributions faibles durant la période d'activité professionnelle.

Ils nécessitent des données rétrospectives

Construire des indicateurs synthétiques nécessite des données rétrospectives et prospectives par catégorie d'assurés et cohorte intégrant, pour trois des indicateurs, les profils de carrière. Ces informations sont malheureusement rarement disponibles. L'analyse se limite donc le plus souvent à des cas-types, c'est-à-dire à l'étude des différences de règles. Cependant une telle démarche limite la validité de l'exercice, étant donnée la sensibilité des résultats à ces définitions. En particulier, le raisonnement sur des carrières-types supposées complètes ne donne qu'une idée partielle des conséquences individuelles de la réglementation sur l'âge de la retraite et les conditions d'obtention du taux plein. Ces indicateurs doivent donc être accompagnés d'une analyse détaillée des âges effectifs de liquidation et des taux de pension.

Ils supposent de définir l'effort contributif

La pertinence de ces indicateurs dépend étroitement de la façon dont sont traités les arbitrages opérés, au sein de chaque régime, entre les modalités de formation des revenus et celles définissant le contrat retraite. En effet, ce sont les arbitrages opérés entre salaire net et retraite future, d'une part, et entre assurance publique et épargne individuelle, d'autre part, qui conditionnent le niveau de l'effort contributif, c'est-à-dire le niveau des contributions de l'assuré et de l'employeur. Ainsi, les régimes de salariés et de non-salariés, par exemple, sont significativement différents. Dans la logique dite patrimoniale de la retraite⁽⁸⁰⁾ – à laquelle se réfèrent les régimes des professions libérales – la retraite n'est pas assurée par les seules pensions. Le capital investi à titre individuel représente un élément constitutif important de l'opération retraite.

De plus, il n'existe pas dans tous les régimes un taux de cotisation employeur légal. Certains régimes spéciaux sont financés, pour partie, non par des cotisations employeurs mais par une contribution d'équilibre. Il faut dès lors établir un partage de cette contribution d'équilibre entre la cotisation employeur correspondant à un prélèvement sur la masse salariale et une éventuelle subvention d'équilibre correspondant à la prise en charge par l'État d'avantages particuliers relevant de la solidarité nationale ou de correctifs de déséquilibres démographiques non pris en compte par la compensation. Cela suppose que l'on soit en mesure d'évaluer, par exemple, le coût du travail dans le secteur public, pour un poste "équivalent" dans le secteur privé.

Cette question apparaît centrale dans le cas du régime de retraite des fonctionnaires pour lequel n'existe pas de cotisation employeur. Pour ce régime il est en effet impossible de calculer un taux de cotisation ou un effort contributif sur la base des rémunérations brutes perçues par les agents. Faire, dès lors, la part dans la contribution d'équilibre entre ce qui devrait résulter de l'arbitrage opéré entre revenu présent et revenu futur⁽⁸¹⁾ et ce qui resterait à la charge de l'État est un exercice particulièrement délicat. Pour calculer le salaire différé, on pourrait prendre en référence le montant des rémunérations du secteur privé à niveau de qualification et poste de travail identique. Il resterait alors à qualifier la contribution d'équilibre restante en effectuant le partage entre contribution de solidarité nationale et surcoût éventuel d'avantages particuliers de retraite.

⁸⁰ Cf. chapitre I.

⁸¹ Cotisation correspondant au salaire différé.

Une telle approche nécessite toutefois que l'on soit en mesure de définir des catégories salariales équivalentes. Or comme le note l'INSEE ⁽⁸²⁾ : “ *une comparaison globale des salaires du secteur privé et de la Fonction publique d'État n'a qu'une signification limitée. En effet, ces deux secteurs ont des logiques de fonctionnement et d'organisation foncièrement différentes : en particulier, les postes de travail et donc les qualifications qu'ils requièrent sont assez dissemblables. Un premier problème provient de ce que certaines professions, notamment celles qui sont liées à l'exercice des droits régaliens, n'existent que dans la Fonction publique : comment comparer par exemple le salaire d'un douanier ou d'un magistrat de l'ordre judiciaire avec celui d'un salarié du secteur privé puisque ces professions n'y sont pas exercées ?* ”. Le deuxième problème tient à la difficulté de la définition d'une nomenclature commune des postes de travail. Ainsi l'affirmation qu'en 1996 les agents de l'État sont davantage rémunérés que les salariés du privé parce qu'ils ont perçu un salaire net moyen de 141 970 francs supérieur aux 128 220 francs du privé ne signifie pas nécessairement qu'à travail égal les salariés de la Fonction publique sont avantagés par rapport à leurs homologues du secteur privé. En réalité, l'écart constaté traduit, en partie, le fait que la qualification de la main-d'œuvre est plus élevée dans la Fonction publique.

Ils ne permettent pas d'évaluer la soutenabilité financière du contrat retraite

En outre, ces indicateurs ne permettent pas d'apprécier la soutenabilité à long terme du contrat retraite pour un régime donné. Or les différences de maturité démographique des régimes et d'ajustement des paramètres de calcul aux déficits ou excédents affichés, peuvent induire des écarts de rendement importants. L'attribution de droits à la retraite élevés permet d'afficher des rendements actuels élevés. Cela a toutefois pour conséquence, sans augmentation de prélèvement, d'accroître à plus ou moins long terme le déficit financier des régimes concernés.

Ils appréhendent imparfaitement les redistributions entre régimes

Enfin, l'analyse du rendement individuel de l'opération retraite doit être complétée par des éléments retraçant les redistributions qui s'opèrent entre les régimes et qui garantissent leur viabilité financière. En effet, il est difficile de distinguer l'effet des mécanismes de redistribution sur l'indicateur synthétique de ce qui relève de l'arbitrage entre salaire et retraite propre à chaque régime. Ils doivent donc être accompagnés d'une analyse détaillée de la structure de financement du régime.

La comparaison doit reposer sur une batterie d'indicateurs

Le choix a donc été fait de retenir une approche multi-critères, mobilisant des indicateurs synthétiques (taux de rendement et taux de remplacement), des éléments d'analyse de la durée de cotisation réelle et de l'âge effectif de la retraite ainsi que des indicateurs plus globaux relatifs aux solidarités entre régimes et à leur structure de financement.

Il faut analyser conjointement rendement et trajectoires salariales

L'analyse en termes de rendement actuariel permet de synthétiser l'ensemble des éléments caractéristiques d'un régime. De plus, cet indicateur est immédiatement comparable aux différentes variables utilisées dans les analyses intertemporelles, comme le taux d'intérêt ou le rendement d'un fonds de capitalisation.

⁸² INSEE : “ L'évolution des salaires jusqu'en 1996 ”, (annexe “ Les comparaisons de salaire entre le secteur privé et la Fonction publique d'État ”), *Synthèse* n° 16, 1998.

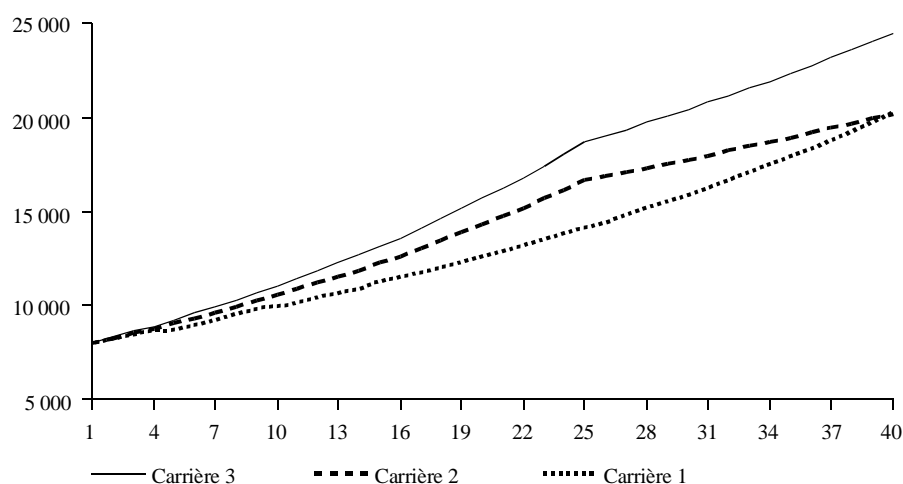
L'analyse des rendements a été menée sur des cas-types

Le calcul du taux de rendement interne nécessite en principe des séries de cotisations effectivement versées par les individus aux différents régimes et de prestations effectivement perçues en retour, ce qui revient à disposer de carrières individuelles. Il n'évite pas pour autant des hypothèses sur les évolutions futures. En outre, il nécessite l'utilisation d'une information exhaustive sur les carrières des individus, leur situation familiale et leur espérance de vie.

En l'absence de telles informations, l'analyse a été menée à partir de trois carrières-types⁽⁸³⁾. On a fait l'hypothèse que les individus débutaient leur vie active à 20 ans et vivaient jusqu'à 80 ans. Afin d'intégrer l'impact des règles de réversion, on a considéré qu'au décès de l'individu, la pension reversée à son conjoint l'était pendant dix ans⁽⁸⁴⁾.

Afin de s'affranchir des contraintes liées à la reconstitution des règles passées des régimes, l'analyse porte sur des individus qui débuteraient leur carrière en 1998. Les cas-types considérés supposent donc le maintien de la législation actuelle, pour chaque individu, tout au long de sa carrière.

Évolution du salaire (en francs 1998)



Source : Direction de la Prévision.

On a ainsi maintenu, pour les salariés du secteur privé, les règles de calcul, de liquidation et d'indexation de la pension du régime général en vigueur depuis la réforme de 1993⁽⁸⁵⁾ et les accords AGIRC-ARRCO intervenus depuis⁽⁸⁶⁾.

En ce qui concerne le régime des fonctionnaires, on a supposé, conformément au code des pensions, que les mesures générales et les mesures catégorielles étaient reportées sur les pensions (article L16 du code des pensions). On a retenu un rythme d'évolution annuel, cohérent avec l'observation des tendances passées, qui conduit à une revalorisation annuelle des pensions liquidées de +0,5 % au-dessus des prix.

⁸³ J.-M. Aubert : " Comparaison du rendement des régimes de retraite. Une approche par cas-types ", Direction de la Prévision. Note distribuée à la séance n° 8 de la Commission de concertation.

⁸⁴ Cette durée correspond par exemple à un décalage d'âge de trois ans entre les époux et une espérance de vie plus importante de 7 ans pour les femmes.

⁸⁵ C'est-à-dire : 40 années de cotisation pour l'obtention du taux plein, une période de référence de 25 ans pour le calcul du salaire de référence et une indexation sur les prix des salaires portés au compte.

⁸⁶ Les salaires de référence de l'ARRCO et de l'AGIRC sont supposés indexés sur le salaire brut moyen et la valeur du point sur les prix. Les pensions liquidées des trois régimes sont indexées sur les prix.

Les résultats sont très sensibles à la définition de l'effort contributif dans le secteur public

L'obstacle le plus important auquel se heurte la comparaison des régimes en termes de rendement est la définition de l'effort contributif dans un certain nombre de régimes (cf. supra). Les résultats sont très sensibles à l'hypothèse retenue. Cependant, on peut encadrer les possibles par les deux hypothèses polaires suivantes.

- Dans le premier cas, on suppose qu'à des qualifications identiques correspondent des salaires nets identiques dans les secteurs privé et public. Les salariés du privé et du public opèrent le même arbitrage entre salaire présent et retraite future. Le salaire différé auquel correspondent les cotisations retraite est donc lui aussi identique. Le taux de cotisation global – salarié et employeur – pour les fonctionnaires de l'État est alors égal à celui du secteur privé, soit 25,8 %. L'écart entre la contribution globale (cotisation salariée et contribution d'équilibre de l'État⁽⁸⁷⁾) et le montant ainsi calculé de la cotisation correspond au financement complémentaire, prélevé sur l'impôt, des retraites des fonctionnaires. Sans justification de ce prélèvement complémentaire (écart démographique, prise en charge de certaines situations particulières), le système de retraite de la Fonction publique apparaît dans ce cas plus favorable que celui du secteur privé.

- Dans le deuxième cas, on suppose au contraire qu'à des qualifications identiques ne correspondent pas des salaires nets identiques, les salariés du public ayant implicitement opté pour des salaires nets plus faibles en contrepartie de prestations de retraite plus élevées. Dans ce cas, le prélèvement retraite est plus élevé, il correspond à l'intégralité de la cotisation : cotisation salariée et contribution employeur de l'État. Le taux global de cotisation est alors égal à 40 % environ pour les fonctionnaires civils hors PTT. Deux calculs sont alors possibles :

- le premier consiste à évaluer le rendement avec ce taux global de cotisation. On peut alors dresser une comparaison des taux de rendement des différents régimes comme dans le premier cas ;
- le deuxième consiste à calculer pour chaque régime le salaire net qui permet d'assurer un bilan actualisé de l'opération retraite équivalent à celui du secteur privé. Ceci permet, à règle d'actualisation donnée, de mettre en évidence la baisse relative de salaire net, par rapport à la situation de référence, qui serait la contrepartie d'éventuels avantages dans les différents régimes.

Ces difficultés mettent bien en lumière l'importance de l'analyse conjointe de la rémunération salariale et des droits à retraite, pour apprécier l'avantage relatif d'un régime par rapport à un autre. On ne peut donc pas calculer des rendements et les comparer sans faire en parallèle une étude sur les niveaux comparés de salaires.

Si l'on retient l'hypothèse selon laquelle les différences d'avantages des régimes de retraite n'ont aucun impact sur les différences salariales, les régimes du secteur public paraissent plutôt favorisés en projection. Leur taux de rendement, à législation inchangée, pour un individu commençant à travailler en 1998, seraient supérieurs à 3 % pour les trois cas-types de carrières masculines étudiés. Le taux de rendement du système de retraite du secteur privé ne serait que de 2 % pour ces trois mêmes cas-types.

La conclusion est d'un autre ordre si l'on retient l'hypothèse alternative qui consiste à considérer que les avantages des régimes du secteur public ne sont liés qu'à un choix différent des individus : un salaire direct plus faible mais un salaire différé plus élevé. L'égalité des revenus actualisés pour un salarié débutant en 1998 à 20 ans suppose qu'à qualification et travail égaux, un fonctionnaire – il s'agit d'un cas-type moyen avec un taux de prime de 15 % – perçoit un salaire net inférieur de 4 % à 9 % à celui d'un salarié du secteur privé (avec un taux d'actualisation de 3 %). Cette différence doit atteindre entre 6 % et 11 % s'il débute à 22 ans.

Certaines règles procurent des avantages

Par ailleurs, quelle que soit l'hypothèse, il est possible de mettre en évidence au sein de chaque régime certaines règles qui procurent des avantages significatifs aux catégories concernées :

- pour un salarié débutant sa carrière à 22 ans en 1998, la réforme de 1993 représente, à taux de cotisation inchangé, une réduction significative du rendement de son opération de retraite. S'il souhaite partir au taux plein (minoration de 1,25 point par trimestre manquant), il sera conduit à décaler de deux ans l'âge de son

⁸⁷ Cotisation globale correspondant pour les fonctionnaires civils hors PTT à 40 % environ de l'assiette salariale.

départ à la retraite. Cet effet sera important à long terme lorsque les générations entrant actuellement sur le marché du travail atteindront l'âge de départ à la retraite. L'âge d'entrée dans la vie a reculé ces dernières années : il est aujourd'hui de 21,6 ans en moyenne ;

– dans un couple, le rendement de la retraite du régime général du premier décédé dépend de la situation professionnelle antérieure de son conjoint : l'opération retraite apparaît moins avantageuse dès lors que le conjoint, la femme généralement, a des revenus personnels (y compris retraite de droits propres) supérieurs à 2 080 fois le SMIC horaire. Cette dernière perd, en effet, tout droit à pension de réversion au régime général. Aucune condition de ressources n'est en revanche requise dans les régimes spéciaux ;

– l'opération retraite dans la Fonction publique pour les femmes ayant eu trois enfants constitue un cas particulier extrêmement avantageux. Dès lors qu'une femme ayant trois enfants a travaillé 15 ans dans la Fonction publique, elle peut demander la liquidation de sa pension sans que cette dernière subisse d'autre d'abattement que celui qui résulte de sa durée de cotisation.

Les différences de règles en matière d'âge de la retraite et de durée de cotisation se traduisent par des situations individuelles contrastées

L'âge légal de liquidation de la pension cristallise généralement les différences entre les régimes de retraite. Or, celui-ci peut difficilement être abstrait de l'ensemble des règles spécifiques en vigueur dans un régime et en particulier des mécanismes qui conditionnent l'obtention du taux plein. Les différences entre régimes se jouent en fait moins au niveau de l'âge légal de retraite qu'au niveau des mécanismes de bonification et d'abattement qui conditionnent le taux de pension obtenu.

L'âge de la retraite et les règles de bonification et d'abattement varient d'un régime à l'autre

L'âge de la retraite

Dans le régime général et les régimes alignés, l'âge légal de départ en retraite est fixé à 60 ans. Dans les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC, l'âge normal de liquidation de la pension sans abattement reste fixé à 65 ans, la possibilité de partir à 60 ans étant ouverte si l'assuré réunit les conditions d'octroi du taux plein au régime général. Les départs à partir de 55 ans sont possibles, mais avec des coefficients d'abattement : de 0,43 à 55 ans à 0,88 à 62 ans.

Dans les régimes des professions libérales, l'âge légal est fixé à 65 ans, les affiliés peuvent toutefois partir dès 60 ans avec des abattements : de 0,75 à 60 ans à 0,95 à 64 ans.

Enfin, dans les régimes spéciaux de salariés du public, les personnels classés en catégorie " sédentaire " peuvent liquider leur retraite à 60 ans (Fonction publique d'État, CNRACL, RATP, IEG), voire à 55 ans (SNCF). Mais certaines catégories de personnel bénéficient de conditions particulières. Les personnels classés en catégorie " active " ou ayant occupé des emplois qualifiés d'insalubres peuvent liquider leur pension à 55 ans, voire à 50 ans, généralement à condition d'avoir accompli une durée de service actif minimale. D'autres, enfin, peuvent liquider leurs droits sans condition d'âge : mères de trois enfants ayant 15 ans d'assurance dans les régimes spéciaux, officiers ayant 25 années de service, etc.

Les bonifications de durée d'assurance

La durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein dans les régimes en annuités varie de l'un à l'autre. Elle sera de 40 années au régime général au terme de la réforme de 1993. Elle est de 37,5 années dans les régimes spéciaux de salariés.

Par le jeu des règles de bonification, la durée d'assurance validée pour le calcul de la pension peut être très supérieure à la durée effective de cotisation. Ce sont donc ces règles de bonification qui rendent opératoire un âge légal de départ en retraite inférieur à 60 ans dans les régimes spéciaux. Elles permettent en effet à certaines catégories de salariés d'obtenir des montants de pensions convenables, malgré une durée de carrière insuffisante au regard des règles générales de calcul de la pension dans ces régimes⁽⁸⁸⁾.

⁸⁸ DSS, dossier réglementaire remis à la séance n^o 2 de la Commission de concertation.

Les règles d'abattement

La différence essentielle entre régimes de base tient à l'existence ou non d'un mécanisme d'abattement, en fonction de la durée d'assurance minimale requise pour l'obtention du taux plein. Un tel mécanisme n'existe que dans le régime général et les régimes alignés : la pension est ainsi minorée de 2,5 % par trimestre manquant pour atteindre les 160 trimestres d'assurance – tous régimes – ou l'âge de 65 ans ⁽⁸⁹⁾.

Tous les régimes de base en revanche, hors catégories particulières, et contrairement aux régimes complémentaires, plafonnent le nombre d'annuités servant au calcul de la pension à 37,5 ans.

L'âge effectif de liquidation de la retraite varie d'un régime à l'autre

Les salariés du privé

La distribution des âges de départ en retraite en 1996 des assurés au régime général reflète les contraintes réglementaires propres à ce régime. Les liquidations avant 60 ans sont inexistantes et la distribution présente deux pics bien marqués : l'un à 60 ans (âge minimum légal), l'autre à 65 ans (âge minimum légal pour bénéficier du taux plein sans condition de durée d'assurance).

Les hommes liquident leur pension de base au régime général dans leur très grande majorité à 60 ans. Ils ont le plus souvent atteint le nombre de trimestres nécessaire à l'obtention du taux plein à cet âge. En revanche une proportion non négligeable de femmes liquident encore leur pension à 65 ans : la progression de l'activité n'a pas permis à nombre de femmes du régime général d'atteindre le taux plein à 60 ans. À 60 ans elles ne sont que 40 % à avoir atteint 153 trimestres d'assurance validée. Elles ont ainsi une durée d'assurance validée tous régimes ⁽⁹⁰⁾ moyenne plus faible que celle des hommes (125,4 trimestres d'assurance validée tous régimes contre 148 en 1996). Les écarts en terme d'âge de liquidation de la retraite entre hommes et femmes devraient cependant se résorber au fil des générations, au fur et à mesure que les comportements d'activité des femmes rejoignent ceux des hommes.

Les salariés de la Fonction publique d'État et de la CNRACL

La distribution des âges de départ dans les régimes spéciaux est, quant à elle, décalée vers la gauche, reflétant les possibilités réglementaires offertes à certaines catégories de partir avant 60 ans. Pour la Fonction publique et la CNRACL, elle présente ainsi un premier pic à 55 ans et un second à 60 ans : moins de la moitié (40 %) des fonctionnaires civils de l'État et les deux tiers des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers qui ont pris leur retraite en 1996 avaient 60 ans. Les départs après 60 ans sont l'exception, pour les deux sexes. Dans leur majorité, les fonctionnaires partent avec au moins 120 trimestres de cotisation validés, ce qui leur assure en principe au minimum un taux de pension de 60 %.

Une petite minorité a liquidé sa retraite avant 55 ans. Il s'agissait pour l'essentiel de femmes mères de 3 enfants et ayant les 15 ans de services requis. À la CNRACL, ces départs précoces sont principalement le fait de personnels ayant appartenu à la Fonction publique hospitalière : près d'un quart des infirmières, aides-soignantes, etc. liquident leur retraite à 55 ans. Elles partent en moyenne avec 23 annuités validées, soit un taux de pension inférieur à 50 %, la pension étant toutefois portée au minimum contributif dans tous les cas. Il leur est en effet possible d'exercer une nouvelle activité ⁽⁹¹⁾ tout en percevant une retraite de la CNRACL, et de compenser ainsi la faiblesse relative du montant de celle-ci.

Quant aux militaires qui ont liquidé leur pension en 1996, les deux tiers avaient moins de 50 ans et plus de la moitié avait moins de 45 ans. Les durées d'assurance retenues pour le calcul de la pension sont assez proches de celles des personnels civils, par le jeu des bonifications de durée d'assurance. Celles-ci représentent en moyenne 2 ans pour les fonctionnaires civils, mais près de 7,5 ans pour les anciens militaires nouvellement retraités en 1996.

⁸⁹ La minoration de 2,5 % de la pension est équivalente à une réduction de 1,25 % du taux de liquidation de 50 %.

⁹⁰ C'est celle-ci qui est prise en compte pour l'obtention du taux plein.

⁹¹ Reconversion que la bonne adéquation de leur formation aux emplois offerts dans le privé leur autorise plus facilement qu'à d'autres.

Les autres régimes spéciaux de salariés (RATP, SNCF, IEG)

Ces régimes d'entreprise présentent une distribution de l'âge de départ en retraite différente de celles de la Fonction publique et de la CNRACL. Les départs en retraite sont inexistant après 60 ans, mais ils sont en outre peu nombreux à 60 ans. L'essentiel des liquidations s'opère avant 60 ans, voire avant 55 ans. L'âge moyen de départ en retraite en 1996 est ainsi de 53,5 ans à la RATP, de 54,1 ans à la SNCF et de 55,6 ans aux IEG. Il varie bien évidemment selon les catégories d'agents, qui ne sont pas toutes soumises à la même réglementation. On observe cependant que les retraités de 1996 ont, en moyenne, liquidé leur retraite exactement à l'âge minimum autorisé. Ceci peut refléter pour partie des choix personnels, mais également une contrainte imposée par les modes de gestion du personnel dans certaines entreprises publiques.

En outre, les liquidations s'effectuent, en moyenne, à un taux de 70 %, très proche du taux plein (75 %). Ces âges précoces de départ en retraite, associés à un taux de pension relativement élevé, n'ont pas pour contrepartie une durée moyenne de cotisation plus longue que dans les autres régimes. Elle est en effet de 120 trimestres à la RATP et d'environ 130 trimestres à la SNCF et aux IEG. C'est essentiellement le jeu des bonifications de durée d'assurance qui permet à certaines catégories de partir à 50 ou 55 ans avec le taux quasi plein, malgré des durées de service effectif insuffisantes. Elles sont ainsi de 3,3 ans en moyenne à la SNCF, de 4 ans aux IEG et de 5,4 ans à la RATP pour le personnel masculin ⁽⁹²⁾. Ces moyennes cachent bien évidemment de fortes disparités selon les catégories de personnel. Les bonifications sont en effet attachées à certains emplois comportant des astreintes particulières ⁽⁹³⁾.

Le coût des départs précoces à la retraite

Les différents dispositifs permettant de partir de façon anticipée à la retraite ont un coût. On peut l'appréhender à travers le poids des retraites versées avant 60 ans dans le total des pensions versées.

En 1996, le poids respectif des différentes classes d'âge dépend fortement des âges légaux de départ en retraite. On peut distinguer 3 cas de figure :

- dans les régimes spéciaux, où la liquidation de la retraite peut intervenir avant 60 ans, le poids de la tranche d'âge " - de 60 ans " est compris entre 15 et 25 %, et le poids des plus de 65 ans est en général inférieur à 60 %. Les différences entre ces régimes s'expliquent par des possibilités de départ plus précoce chez certains d'entre eux et par des écarts démographiques (le régime de la SNCF compte davantage de retraités âgés de plus de 65 ans) ;
- dans les régimes de salariés du privé, où la liquidation intervient après 60 ans, la tranche " 65 ans et plus " représente environ les trois quarts des dépenses. Le poids plus important de la classe " 60-64 ans " dans les régimes complémentaires découle à la fois de l'âge des bénéficiaires (30 % de " 60-64 ans " à l'AGIRC contre 20 % à l'ARRCO et au régime général) et d'une pension moyenne plus élevée dans cette classe d'âge à l'ARRCO ⁽⁹⁴⁾ ;
- enfin, dans le régime des médecins libéraux, où la liquidation de la pension avant 65 ans est soumise à l'application d'abattements, le poids des prestations pour la tranche " 60-64 ans " est très faible. Les liquidations se produisent majoritairement après 65 ans.

Répartition des prestations de droit direct par classes d'âge (1996) (données en stock)

	CNRACL	SNCF	IEG*	RATP	FP civils hors PTT*	FP civils et militaires*
- 60 ans	13,3 %	18,0 %	18,1 %	23,7 %	14,9 %	19,2 %
60-64 ans	27,2 %	15,2 %	25,2 %	20,9 %	21,2 %	20,4 %
65 ans et plus	59,5 %	66,8 %	56,7 %	55,4 %	63,9 %	60,4 %
	AGIRC	ARRCO	CNAVTS	Non-salariés agricoles	CARME	

⁹² Ces chiffres comprennent la validation du service militaire, les bonifications pour services actifs ou insalubres et les bonifications pour enfants. Ces chiffres intègrent toutefois l'écêtement de la durée de cotisation validée.

⁹³ DSS, dossier réglementaire, op. cit.

⁹⁴ Pour l'AGIRC et l'ARRCO les dépenses intègrent les prestations prises en charge par l'ASF.

- 60 ans	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	
60-64 ans	27,8 %	25,9 %	19,2 %	15,7 %	5,4 %	
65 ans et plus	72,2 %	74,1 %	80,8 %	84,3 %	94,6 %	

* 1997.

Source : CGP.

Afin que l'analyse soit complète, il faudrait toutefois tenir compte du coût financier des dispositifs de préretraite⁽⁹⁵⁾. Notons cependant que ces dispositifs devraient se résorber à long terme, notamment à la faveur des évolutions démographiques.

Les redistributions en faveur des familles sont importantes

Dans l'ensemble des régimes, des compléments de pension sont versés au titre de la situation familiale présente ou passée⁽⁹⁶⁾. En revanche, leurs modalités diffèrent d'un régime à l'autre.

Les bonifications et majorations pour enfants

Les avantages familiaux sont au nombre de quatre :

- Une majoration de pension est accordée aux retraités, hommes et femmes, qui ont eu ou élevé trois enfants, dans la plupart des régimes⁽⁹⁷⁾. La majoration est égale à 10 % de la pension, ce taux pouvant augmenter avec le nombre d'enfants⁽⁹⁸⁾.

- Des majorations de durée d'assurance sont accordées aux mères de famille en fonction du nombre d'enfants dans la plupart des régimes⁽⁹⁹⁾. Elles visent à corriger les désavantages relatifs de carrière que les mères subissent du fait du cumul de leurs charges familiales et professionnelles. L'attribution de cette majoration est cependant indépendante de la durée réelle d'interruption de carrière.

- Pour les personnes qui appartiennent à un ménage ayant de faibles ressources, un mécanisme spécifique permet de comptabiliser en périodes cotisées les années d'inactivité consacrées à élever les enfants : l'assurance-vieillesse des parents au foyer (AVPF). Peuvent relever de l'AVPF une personne isolée, et pour un couple, l'un ou l'autre des membres n'exerçant pas d'activité professionnelle, bénéficiaire du complément familial, de l'allocation au jeune enfant ou de l'allocation parentale d'éducation, sous réserve que ses ressources ou celles du ménage soient inférieures à un plafond annuel. Les bénéficiaires de l'AVPF sont affiliés au régime général. Un salaire mensuel équivalent à 169 fois le SMIC horaire est porté à leur compte. L'AVPF est cumulable avec la majoration de durée d'assurance et éventuellement avec la majoration pour enfants.

- Dans les régimes spéciaux, aucune condition d'âge n'est imposée aux mères de trois enfants pour la liquidation de leur retraite. Au régime général, les mères de trois enfants ayant accompli cinq ans de travail ouvrier et justifiant de trente ans d'activité obtiennent le taux plein à 60 ans sans condition de durée d'assurance.

Selon un rapport de J.-F. Chadelat datant de décembre 1997, le coût global des avantages familiaux s'établit à 73,7 milliards de francs. De tous ces avantages, celui dont le coût global pour l'ensemble des régimes apparaît le plus élevé est la majoration de pension pour enfants (34,7 milliards de francs). L'examen détaillé montre que le poids des majorations pour enfants dans les prestations est assez comparable entre les régimes, entre 4 % et 5 %. Le poids est souvent légèrement plus élevé dans les pensions dérivées : les bénéficiaires des réversions sont tous des conjoints d'assurés, et ont en moyenne plus d'enfants que les droits directs parmi lesquels figurent des célibataires. Parmi les autres avantages financièrement importants figure la

⁹⁵ Cf. Chapitre II.

⁹⁶ DSS : " Présentation des avantages familiaux consentis par les régimes de retraite ", note remise à la séance n° 2 de la Commission de concertation.

⁹⁷ Sauf dans le régime de base des professions libérales, mais dans le régime complémentaire des médecins.

⁹⁸ À l'ARRCO, les règles du régime unique fixent à 5 % la majoration accordée pour les périodes postérieures au 1^{er} janvier 1999. À l'AGIRC, l'accord du 9 février 1994 a prévu un taux de service réduit (80 % à partir du 1^{er} janvier 1997).

⁹⁹ Dans le régime général, chaque enfant élevé pendant neuf ans avant son seizième anniversaire ouvre droit à une majoration de la durée d'assurance de deux ans. Cette majoration est d'un an dans la Fonction publique, à la RATP ou dans les IEG, mais n'existe pas à la SNCF.

majoration de durée d'assurance. Son montant est particulièrement élevé au régime général (19 milliards environ) où la bonification est de deux ans par enfant (un an dans les régimes spéciaux). Le coût des départs anticipés de mères de trois enfants est évalué à 6,5 milliards pour le régime des fonctionnaires et à 4 milliards de francs pour les autres régimes spéciaux. Enfin, le coût de l'AVPF atteint 3 milliards de francs. On peut noter que la prise en charge par la CNAF consiste en un remboursement des cotisations correspondant aux salaires portés aux comptes des bénéficiaires, d'environ 20 milliards de francs. Ce montant couvre donc largement les prestations versées actuellement. Cependant, l'AVPF connaît une montée en charge, et son coût devrait sensiblement s'accroître à l'avenir, pour atteindre 28 milliards en 2015 et dépasser 50 milliards après 2036.

Les avantages familiaux en 1996

	Part des pensions de droits dérivés/ensemble	Part des retraités droits dérivés/ensemble	Part des majorations dans pensions directes**	Part des majorations dans pensions dérivées**
Fonction publique				
État (ensemble)*	13,7 %	26,6 %	4,1 %	4,4 %
CNRACL	11,8 %	19,7 %	5,0 %	4,9 %
SNCF	21,2 %	38,7 %	4,7 %	5,1 %
RATP	17,7 %	34,8 %	2,7 %	2,3 %
IEG*	16,8 %	31,5 %	4,5 %	5,5 %
CNAVTS	11,2 %	19,6 %	3,9 %	4,6 %
ARRCO*	17,5 %	26,1 %	2,1 %	3,0 %
AGIRC	17,3 %	26,6 %	5,2 %	5,4 %
Non-salariés agricoles	8,5 %	17,9 %	4,4 %	
CARMF	19,1 %	26,8 %	4,1 %	3,7 %

* 1997.

** À la RATP, seuls les titulaires d'une pension d'ancienneté bénéficient des majorations pour enfants.

Source : CGP.

Le poids des avantages familiaux n'est donc pas négligeable dans les dépenses des régimes. Au-delà des disparités de ces avantages entre les régimes, il faut mentionner également la diversité des sources de financement qui, suivant les cas, font reposer tout ou partie de la charge de ces avantages sur les cotisants. À ce titre, on peut rappeler que les majorations pour enfants du régime général sont remboursées par le FSV⁽¹⁰⁰⁾ et que le financement de l'AVPF est assuré par la CNAF.

Les réversions

Les règles définissant les droits du conjoint d'un allocataire décédé peuvent être considérées comme relevant des avantages familiaux au sens large. Si elles existent dans tous les régimes, elles sont cependant marquées là encore par une grande diversité.

Ainsi, la pension de réversion est toujours calculée comme une fraction de la pension du conjoint décédé, mais le taux n'en est pas uniforme⁽¹⁰¹⁾. En outre, et c'est là l'une des divergences majeures, le versement de la pension de réversion ainsi que son montant sont soumis dans certains régimes, à des conditions de ressources. Au régime général, deux règles particulières peuvent limiter le montant de la pension. D'une part, l'ouverture du droit est soumise à un plafond de ressources (2 080 fois le SMIC horaire dans l'année). D'autre part, le cumul avec des droits personnels est limité⁽¹⁰²⁾. Dans le régime de base des professions libérales enfin, le cumul de la pension de réversion avec des droits personnels est également plafonné⁽¹⁰³⁾.

¹⁰⁰ Ce qui n'est notamment pas le cas pour les régimes spéciaux de salariés et les régimes complémentaires du secteur privé.

¹⁰¹ 50 % dans les régimes spéciaux, 54 % au régime général, 60 % à l'ARRCO et à l'AGIRC, 50 % dans le régime de base des professions libérales et dans le régime ASV des médecins, 60 % dans le régime complémentaire des médecins.

¹⁰² Le montant global ne peut excéder le maximum des deux limites suivantes : 73 % de la pension maximale du régime général, 52 % du total des droits personnels et des droits du conjoint décédé.

¹⁰³ Il est permis sous la plus haute des deux limites : 50 % de la somme des droits personnels et des droits du conjoint décédé ou 70 % de

L'âge d'attribution de la pension de réversion varie également d'un régime à l'autre, des conditions différentes pouvant s'appliquer aux veufs et aux veuves. Dans les régimes spéciaux, il n'y a pas de condition d'âge pour les veuves⁽¹⁰⁴⁾. En revanche, il en existe une dans les autres régimes⁽¹⁰⁵⁾.

Par ailleurs, dans tous les régimes, la perception d'une pension de réversion est soumise à une condition sur le mariage (durée minimum, naissance d'un enfant), mais également à une condition de non-remariage du conjoint survivant, et des règles précisent l'attribution de cette pension lorsqu'il y a un conjoint et un ou plusieurs ex-conjoints survivants. Dans les régimes spéciaux, l'attribution d'une réversion est également soumise à une condition de non-concubinage, ce qui n'est pas le cas au régime général.

Le nombre de droits dérivés en proportion du nombre total de pensions varie sensiblement entre les régimes, à cause des différences de règles mais aussi des différences de structures de population. On observe des disparités entre les régimes spéciaux. La RATP, la SNCF et les IEG affichent les taux les plus élevés, d'environ 35 %. Dans ces régimes, il n'y a pas de condition d'âge pour l'attribution de la pension de réversion aux veuves, ce qui explique ces ratios élevés. À la CNRACL, les règles sont identiques, mais la population du régime est plus féminisée : comme les femmes vivent en moyenne plus longtemps que les hommes, la proportion de droits directs prolongés par un droit dérivé est moindre que dans les autres régimes. Dans les régimes du privé (CNAVTS, AGIRC, CARMF), le rapport est proche de 25 %, en tenant compte à la CNAVTS des droits dérivés cumulés. Cette valeur inférieure à celles de la RATP et de la SNCF peut s'expliquer par les âges minimum requis pour la perception d'une pension de réversion.

La part des pensions de droit dérivé dans l'ensemble des pensions dépend naturellement des effectifs correspondants. Ainsi, à la RATP ou aux IEG, on obtient des taux relativement élevés, voisins de 17 %. Le taux de la SNCF est supérieur (21,2 %), en raison du vieillissement de la population de ce régime. Dans la Fonction publique et la CNRACL, les taux sont plus faibles, entre 11,8 % et 13,7 % : ils traduisent la féminisation de ce secteur. Si l'on compare les régimes du privé, on constate que le ratio de la CNAVTS est très inférieur à ceux des régimes complémentaires : les limites au cumul des droits dérivés avec des droits directs modèrent fortement le poids des pensions de réversion au régime général. Pour les non-salariés agricoles, la part des pensions de droit dérivé est également très faible. Dans ce régime, les conjoints disposent tous d'un droit propre, et ne perçoivent en droit dérivé que la différence entre leur droit propre et le droit dérivé calculé en fonction des droits du conjoint décédé.

Les structures de financement sont très différentes d'un régime à l'autre, ce qui nécessite une analyse détaillée de la nature des subventions versées

Comme on vient de le voir c'est l'ensemble des règles – modes de calcul de la retraite, âge légal de départ, importance des différents mécanismes de solidarité – qui est à prendre en compte pour évaluer la situation financière relative de chaque régime.

Une comparaison des structures de financement des régimes conduit à séparer les régimes en deux catégories :

- les régimes dont le financement est presque intégralement assuré par des cotisations ou des ressources propres : régimes complémentaires AGIRC-ARRCO, régime des médecins (une partie toutefois des cotisations ASV des médecins est prise en charge par l'assurance maladie), régime de la CNRACL, régime IEG ;
- les régimes pour lesquels une partie non négligeable du financement relève de la solidarité nationale ou de la solidarité inter-régimes.

Structure du financement en 1996

--	--	--	--	--	--	--	--

la pension maximale du régime général.

¹⁰⁴ Mais il existe un âge minimum pour les veufs fixé à 60 ans.

¹⁰⁵ DSS, dossier réglementaire, op. cit.

	Part de la compensation	Part du FSV + FSI + CNAF	Part des cotisations	Part des contributions publiques	Part autres	Part déficit	Total
Fonction publique État (ensemble) ⁽¹⁾⁽²⁾	0	0	15,8	84,2	0	0	100
CNRACL	0	0	97,7	0	2,3	0	100
SNCF	17,8	0,1	34,0	48,1	0,1	0	100
RATP	3,6	0	34,7	61,0	0,7	0	100
IEG ⁽¹⁾	0	0	99,0	1,0	0	0	100
CNAVTS	0	19,7	75,8	0,8	1,6	2,2	100
ARRCO ⁽¹⁾⁽³⁾	0	0	97,2	0,2	2,6	0	100
AGIRC ⁽³⁾	0	0	92,6	0,4	4,9	2,2	100
Non-salariés agricoles	50,9	12,0	13,1	24,0	0	0	100
CARMF complémentaire	0	0	94,1	0	5,9	0	100

(1) 1997.

(2) Par convention, les contributions publiques pour la Fonction publique comprennent la contribution d'équilibre de l'État et les contributions des établissements publics (La Poste, France Télécom).

(3) Par convention, les cotisations à l'AGIRC et l'ARRCO intègrent les cotisations prises en charge par l'UNEDIC et l'ASF et, pour l'AGIRC, la solidarité AGIRC/ARRCO.

Source : CGP.

L'analyse des comptes du régime général ou de la SNCF montre le peu de pertinence d'une comparaison qui se limiterait au simple commentaire de cette structure de financement sans que soit mise en regard la nature des prestations versées. En effet, même si ces deux régimes sont largement financés par la solidarité nationale, on ne peut directement en conclure qu'ils seraient avantagés. L'aide qu'ils reçoivent de l'État ne signifie pas pour autant un effort contributif moindre, les charges auxquelles ils ont à faire face pouvant être importantes. À la SNCF, le taux de cotisation légal (employeur et salarié) s'élevait en 1996 à 36,29 % et pour un salarié du privé (affilié au régime général et à l'ARRCO) le taux de prélèvement au titre de la vieillesse et de l'ASF était de 25,61 % sur la tranche A.

Au régime général, par exemple, si le financement du compte retraite est pour presque 20 % assuré par la solidarité nationale via le FSV ou encore la CNAF, les charges correspondantes concernent les avantages familiaux, les validations de certaines périodes de non-activité et les prestations de minimum vieillesse. En 1996, le montant global de ces différentes prises en charge s'élevait ainsi à 70,5 milliards de francs : 28,4 milliards au titre des avantages familiaux (10,8 milliards pour les majorations pour enfants et 16,5 milliards au titre des cotisations prises en charge de l'assurance vieillesse des parents au foyer notamment), 33,8 milliards au titre des validations des périodes de chômage, de préretraite ou de service national et enfin 7,8 milliards au titre du minimum vieillesse. De tous les régimes étudiés, la CNAVTS est celui où le poids du minimum vieillesse est le plus élevé. Ce régime assure en effet les personnes qui ont de très courtes durées de périodes d'activité, à l'opposé des régimes spéciaux, qui conditionnent le versement d'une pension à une durée de stage (15 ans généralement).

À la SNCF, le financement n'est assuré, de la même façon, qu'à 35 % environ par des cotisations assises sur la rémunération des salariés (cotisations des salariés et de l'employeur). Le financement de ce régime est assuré pour une large part par des subventions d'équilibre et des transferts de compensation : la part des contributions publiques dans son financement s'élève à 48 %, celle des transferts de compensation à 18 % environ. En ce qui concerne la SNCF, la charge pour l'État s'explique pour partie par la situation démographique du régime. La compensation ne permet de corriger qu'imparfaitement les effets des déséquilibres démographiques.

Un rapport démographique dégradé, conjugué à un taux de personnel masculin très fort, a aussi un effet financier important sur le montant des pensions de réversion. Le coût pour le régime de la réversion est semble-t-il bien supérieur à ce qu'il serait si ses conditions d'attribution étaient alignées sur celles du régime général (mise sous conditions de ressources et limite du cumul entre droits propres et droits dérivés) ⁽¹⁰⁶⁾.

Ce régime assure aussi à ses assurés des pensions minimales plus élevées qu'au régime général. Il apparaît ainsi plus redistributif, en cohérence avec les principes fondateurs des régimes de Sécurité sociale. En 1996, le minimum de pension s'établissait à la SNCF à 65 395 francs (supérieur de 8,6 % au SMIC) alors qu'il

¹⁰⁶ Cour des comptes : " Rapport annuel au Parlement sur la Sécurité sociale ", 1998.

n'était au régime général que de 38 068 francs et qu'aucun mécanisme équivalent n'existe dans les régimes complémentaires.

Il est dès lors difficile de faire un partage dans la subvention d'équilibre versée au régime entre ce qui relève de correctifs démographiques ou d'une prise en charge de mécanismes de redistribution et ce qui correspondrait à des avantages spécifiques accordés aux assurés du régime et financés par la collectivité (cf. supra).

Pour la comparaison inter-régimes il n'est toutefois pas inutile d'évaluer ce que représente pour chaque catégorie d'actifs le prélèvement retraite avec en parallèle le taux de remplacement qui lui est assuré.

Le taux d'effort en 1996 ⁽¹⁾

	Taux légal salarié	Taux légal employeur	Taux légal global	Taux de cotisation réel	Points de cotisations pour les pensions	Points de cotisations pour la vieillesse	Part des pensions couvertes par les cotisations
CNRACL	7,85 %	25,10 %	32,95 %	33,1 %	22,0 %	33,6 %	150,3 %
RATP	7,85 %	15,34 %	23,19 %	22,3 %	63,1 %	66,2 %	35,3 %
SNCF	7,85 %	28,44 %	36,29 %	38,5 %	114,7 %	114,7 %	33,5 %
IEG (1997)	7,85 %	contribution employeur		63,6 %	59,6 %	64,3 %	106,7 %
FP civils et militaires (1997) ⁽²⁾	7,85 %	contribution employeur		51,7 %	45,5 %	51,7 %	113,7 %
CNAVTS	6,55 %	8,20 %/ 1,60 %	16,35 %	17,0 %	20,8 %	22,5 %	81,8 %
ARRCO (taux moyen appelé 1996) ⁽³⁾	2,92 %	4,38 %	7,30 %	10,0 %	10,1 %	10,1 %	99,5 %
AGIRC (taux moyen appelé 1996) ⁽³⁾	6,96 %	11,96 %	18,92 %	24,7 %	27,0 %	27,0 %	91,7 %
CARMF				16,7 %	13,4 %	15,7 %	124,3 %

(1) Le taux de cotisation réel rapporte les cotisations vieillesse à la masse cotisable, les cotisations vieillesse étant définies comme les cotisations totales auxquelles sont retirées les charges correspondant aux autres risques (invalidité, accidents du travail...). Pour les régimes complémentaires, sont ajoutées aux cotisations les prestations et cotisations prises en charge par l'UNEDIC et l'ASF. Les calculs des nombres de points de cotisation rapportent les charges à la masse cotisable. Parmi les charges, on distingue les charges de pensions (droits directs + droits dérivés + frais de gestion + action sociale...) et les charges vieillesse qui comprennent les pensions et les charges de compensation. La part des pensions couvertes par les cotisations est le rapport des cotisations vieillesse aux charges de pensions.

(2) Les cotisations comprennent, outre les cotisations des salariés, la contribution d'équilibre de l'État et les contributions des établissements publics (La Poste, France Télécom).

(3) Les taux de cotisation pour l'ASF en 1996 étaient 1,96 sur la tranche A et 2,18 sur la tranche B.
Source : CGP.

Pour la majorité des régimes étudiés, pour lesquels il est possible d'identifier une cotisation employeur, les taux de prélèvements se situent dans une fourchette comprise entre 35 % et 25 % environ ⁽¹⁰⁷⁾. Un régime fait toutefois exception : le régime des IEG pour lequel le prélèvement retraite apparaît très important avec un taux de cotisation de 63,6 %. Pour le régime de la Fonction publique, en intégrant la contribution d'équilibre de l'État dans les cotisations, le taux réel de cotisations est de 51,7 %.

Pour certains régimes, comme nous l'avons vu précédemment, la charge de retraite est en partie compensée par des financements publics. Dans les IEG, en revanche, la charge est intégralement supportée par l'entreprise. La part des pensions couvertes par les cotisations propres des régimes est effectivement très différente d'un régime à l'autre : supérieur à 120 % à la CARMF et à la CNRACL, proche de ou légèrement supérieur à 100 % pour les IEG, l'ARRCO et l'AGIRC, de 80 % environ à la CNAVTS et de l'ordre de 35 % à la SNCF et à la RATP. Pour le régime de la Fonction publique, – avec intégration de la contribution d'équilibre de l'État aux cotisations – cette part s'élève environ à 110 %.

Ce n'est toutefois que par une analyse spécifique, régime par régime, que l'on pourra évaluer précisément la nature des subventions versées.

¹⁰⁷ Pour la CARMF, le prélèvement étant assis sur le revenu net fiscal, le taux affiché n'est pas comparable directement à ceux des régimes de salariés.

Les différents régimes garantissent des taux de remplacement comparables

Les financements croisés entre régimes de retraite et avec l'État ont, comme on vient de le voir, un impact sur la structure de financement des régimes et rendent délicate son interprétation. Cependant, on constate au bout du compte une certaine cohérence de l'ensemble du système dans ses conséquences individuelles. Ainsi, les taux de remplacement apparaissent relativement proches entre régimes.

Le taux de remplacement est un indicateur partiel

Le taux de remplacement est l'un des indicateurs synthétiques les plus utilisés pour apprécier la performance globale des régimes de retraite. On le définit traditionnellement comme le rapport de la pension et du dernier salaire (ou revenu d'activité) perçu. Bien qu'il s'agisse d'un indicateur instantané, il donne une mesure de la capacité d'un régime à protéger ses affiliés d'une baisse de leur niveau de vie au moment du passage à la retraite. Il doit cependant être interprété avec prudence (cf. supra). Il reflète les règles d'acquisition et de liquidation des droits à retraite dans un régime à un moment donné.

Toutes choses égales par ailleurs, les régimes du secteur public assurent des taux de remplacement comparables

Il est important, pour apprécier correctement la performance des régimes de salariés du public en la matière, relativement aux régimes de salariés du privé, de retenir des concepts comparables. Il faut notamment prendre en compte les spécificités salariales de chaque secteur. Ainsi, les primes représentent une part non négligeable de la rémunération des agents du secteur public, bien qu'elles ne soient pas soumises à cotisation pour la retraite. Ce sont donc des taux de remplacement, rapportant la pension au salaire de référence, primes comprises, qui ont été calculés.

Si l'on s'en tient aux seuls salariés du public, on constate que les taux de remplacement bruts⁽¹⁰⁸⁾ sont assez proches d'un régime à l'autre. Ceci tient essentiellement à l'homogénéité des règles de calcul du taux de pension dans le secteur public : il est de 2 % par année validée, et plafonné, sauf exception, à 75 %. Les taux moyens de remplacement bruts primes comprises sont bien évidemment inférieurs au taux de pension maximum théorique de 75 %. En effet, tous les agents n'accomplissent pas des carrières complètes. En outre, la prise en compte des primes dans le salaire de référence conduit, mécaniquement, à un taux de remplacement inférieur au taux de pension, qui s'applique au salaire brut de référence hors primes.

Le taux de remplacement brut primes comprises s'élevait en 1996 à 64,7 % pour les IEG, 62,2 % à la RATP, 61,8 % à la SNCF, 57,8 % dans la Fonction publique civile (hors PTT) et 54,3 % à la CNRACL. Ces écarts tiennent au fait que le niveau des taux de remplacement dépend directement de la durée moyenne validée. Or, c'est à la CNRACL que celle-ci est la plus faible et que les taux de remplacement offerts sont donc les plus bas. Les écarts de taux de remplacement observés entre les régimes, mais également au sein de chaque régime entre les différentes catégories de personnel et entre les sexes, reflètent donc essentiellement les écarts de durées validées⁽¹⁰⁹⁾. Si les femmes ont souvent des taux de remplacement plus faibles, c'est généralement parce qu'elles ont des durées de carrière et des durées validées plus faibles que les hommes. À catégorie et à durée d'assurance comparable, les taux de remplacement servis par les différents régimes sont très proches. Ils sont ainsi compris entre 61 % et 66 % pour les hommes cadres A, sachant que ceux-ci ont des durées validées très proches d'un régime à l'autre (35 à 37 années).

Public-privé : à salaires identiques, retraites comparables

Si le taux de remplacement est relativement simple à calculer pour les salariés du public, qui passent généralement directement de l'activité à la retraite, il n'en est pas de même pour les salariés du privé. Un nombre croissant d'entre eux ont connu le chômage ou une période d'inactivité avant la retraite. La notion

¹⁰⁸ C'est-à-dire avant prélèvements fiscaux-sociaux sur la pension et le salaire.

¹⁰⁹ Annexe en fin de chapitre.

de dernier salaire d'activité de référence est dans ce cas beaucoup plus difficile à définir ⁽¹¹⁰⁾. Cette difficulté méthodologique renvoie aux spécificités des carrières du public et du privé et rend donc les comparaisons délicates. Afin de disposer de résultats comparables entre secteur public et secteur privé, les taux de remplacement ont donc été calculés pour les seuls salariés ayant effectué des carrières complètes et bénéficiant du taux de pension maximum.

Le taux de remplacement net ⁽¹¹¹⁾ apparaît, en moyenne, supérieur pour le privé : pour les retraités nés en 1926 ayant effectué une carrière complète, il s'élevait en moyenne à 80 % pour les salariés du secteur privé contre 76 % pour les salariés de la Fonction publique civile. Si l'on effectue la comparaison à niveau de salaire équivalent, on constate, toujours pour des carrières complètes, que les taux de remplacement sont comparables dans les secteurs privé et public, à l'exception des tranches extrêmes. En outre, dans le privé comme dans le public, à carrières complètes, les taux de remplacement décroissent quand les salaires augmentent.

Dans la Fonction publique, la décroissance du taux de remplacement avec le salaire s'explique par la sélection des carrières complètes : par définition, on n'observe pas les différences de durées de carrière qui, dans les comparaisons sur les carrières réelles, entraînent une croissance du taux de remplacement avec le niveau hiérarchique. En outre, les taux de pension sont appliqués aux salaires bruts hors primes. Plus l'on s'élève dans la hiérarchie salariale, plus, en général, le taux de prime est important. L'égalité des durées de cotisation et les différences de taux de prime expliquent ainsi la décroissance du taux de remplacement avec le salaire. Dans le secteur privé, cette décroissance tient à l'existence, dans le régime de base, d'un minimum de pension garanti à tous ceux qui liquident au taux plein au régime général. Ce dispositif permet de garantir aux bas salaires des taux de remplacement élevés. A contrario, plus les salaires de fin de carrière sont élevés et plus le profil de carrière est ascendant, plus le taux de remplacement affiché sera faible.

Taux de remplacement nets pour la génération 1926 ⁽¹⁾ (carrières complètes)

Tranche de salaire net mensuel	Salariés du privé	Salariés du public ⁽²⁾
Ensemble	80 %	76 %
Moins de 6 000 F/mois	101 %	ns
6 000 F - 8 000 F	88 %	ns
8 000 F - 10 000 F	86 %	77 %
10 000 F - 12 000 F	78 %	82 %
12 000 F - 15 000 F	76 %	76 %
15 000 F - 20 000 F	71 %	75 %
20 000 F - 30 000 F	65 %	67 %
Plus de 30 000 F	48 %	61 %

(1) Il s'agit des taux de remplacement nets (i.e. pension nette de cotisations maladie et CSG/salaire net de cotisation) des personnes nées en 1926 et ayant effectué **une carrière complète**. Ces données ne sont donc pas directement comparables aux taux de remplacement bruts calculés sur des carrières moyennes observées (y compris donc les carrières incomplètes), présentés dans le reste de la note.

(2) Fonction publique civile.

Source : SESI.

L'écart entre les taux de remplacement moyens dans le public et le privé reflète alors les différences de la structure des qualifications dans les deux secteurs : celles-ci sont plus élevées dans la Fonction publique que dans le secteur privé. Il y a moins de bas salaires dans le secteur public. Or c'est pour les faibles niveaux de salaire que le taux de remplacement est le plus élevé. Le taux de remplacement du privé est donc, mécaniquement, tiré vers le haut par la présence de nombreux bas salaires.

Au-delà des différences que l'on a pu relever entre les régimes, les taux de remplacement qu'ils servent à leurs assurés apparaissent donc relativement proches aujourd'hui.

¹¹⁰ O. Dangerfield et N. Roth : " Les retraites représentent 78 % du salaire ", *Informations Rapides* n° 71, février 1996. Le SESI retient, par convention, le salaire de la dernière année d'activité complète travaillée à temps plein comme salaire de référence. Le salaire de référence est donc, pour une proportion non négligeable de retraités, le salaire qu'ils ont perçu 2 à 5 ans avant leur retraite.

¹¹¹ Portant sur les salaires nets (primes comprises) et les pensions nettes de CSG et de cotisations maladie.

L'écart devrait se creuser entre les assurés des régimes qui ont fait l'objet de réformes et les autres

Le taux de remplacement est très sensible aux différents paramètres qui conditionnent l'équilibre démographique et financier d'un régime. Il n'a donc aucune raison d'être stable dans le temps. Bien au contraire, il varie en fonction de l'adaptation des règles du régime à ses contraintes de financement. En conséquence des réformes engagées dans certains régimes, les projections des taux de remplacement montrent des évolutions divergentes dans le secteur public et dans le secteur privé.

Le taux de remplacement offert aux salariés du privé s'analyse comme la somme des taux de remplacement servis par la CNAVTS, l'ARRCO et, éventuellement, l'AGIRC. Il a été estimé, en projection, sur la base de carrières-types. On observe que le taux de remplacement brut global diminue significativement à l'horizon 2040 :

– le taux de remplacement offert par le régime général baisse en début de période de projection et se stabilise à partir de 2010. La baisse observée entre 1996 et 2010 traduit la montée en charge de la réforme de 1993 et de l'indexation sur les prix. Lorsque les règles sont stabilisées – en régime stationnaire –, les pensions progressent, d'une génération à l'autre, au même rythme que les salaires, et le taux de remplacement se maintient ;

– le taux de remplacement offert par les régimes complémentaires baisse continûment entre 1996 et 2040. Il est divisé par deux sur la période. Cette baisse se situe dans la tendance des réformes entreprises par l'ARRCO et l'AGIRC à partir de 1993. En effet, depuis ces réformes, la valeur d'achat du point est indexée sur les salaires, tandis que la valeur de liquidation est indexée de facto sur les prix. L'exercice de projection étant réalisé à législation inchangée, il suppose la prolongation de ce différentiel d'indexation. Ceci entraîne une baisse du rendement et donc un décrochage du rythme de progression des pensions par rapport aux salaires.

Évolution des taux de remplacement bruts en projection sur carrières-types*, pour les salariés du privé (carrières complètes)

Année de liquidation	1996	2020	2040
CNAVTS ⁽¹⁾	45,7 %	41,1 %	40,9 %
CNAVTS ⁽²⁾	45,8 %	41,3 %	41,2 %
CNAVTS ⁽³⁾	50,6 %	41,3 %	41,2 %
CNAVTS ⁽⁴⁾	39,3 %	36,2 %	36,0 %
CNAVTS ⁽⁵⁾	22,9 %	20,6 %	20,6 %
ARRCO ⁽¹⁾	22,4 %	15,4 %	10,3 %
ARRCO ⁽²⁾	23,5 %	16,3 %	10,9 %
ARRCO ⁽³⁾	26,2 %	16,6 %	10,9 %
ARRCO ⁽⁴⁾	24,4 %	15,3 %	10,2 %
ARRCO ⁽⁵⁾	11,7 %	8,2 %	5,4 %
AGIRC ⁽⁴⁾	10,7 %	4,4 %	2,8 %
AGIRC ⁽⁵⁾	24,4 %	16,7 %	11,9 %

* Ces taux de remplacement sont calculés sur des carrières-types, supposées complètes, et ne doivent donc pas être comparés, à une date donnée, aux taux de remplacement des autres régimes calculés sur l'ensemble des liquidants (y compris carrières incomplètes). Le taux de remplacement global pour un salarié ayant une carrière donnée, se calcule comme la somme de ses composantes CNAVTS, ARRCO et éventuellement, AGIRC.

(1) Rattrapage du plafond en 20 ans.

(2) Toujours au plafond.

(3) Toujours au salaire moyen ARRCO.

(4) 9^e décile de salaires des hommes affiliés à la CNAVTS.

(5) Carrière commençant au plafond et se terminant à deux fois le plafond.

Source : CGP.

Le taux de remplacement offert par les régimes des médecins libéraux (base +complémentaire +ASV) baisse également fortement entre les générations qui liquident leur retraite en 1996 et celles qui la

liquideront en 2040. Il est pratiquement divisé par deux en l'espace de 40 ans. Là encore, ces évolutions traduisent l'effet des mesures d'ajustement financier du régime. La pension forfaitaire, fonction de l'AVTS, servie par le régime de base est indexée sur les prix et reste donc identique, en francs constants, sur l'ensemble de la période de projection, ce qui se traduit par une baisse sensible du taux de remplacement assuré par le régime de base. Il en est de même pour l'indexation des pensions dans le régime complémentaire et le régime ASV, où les taux de remplacement sont également divisés par deux.

Taux de remplacement en projection pour le régime des médecins ⁽¹⁾ (tous types de carrières)

	1996 ou 1997	2020	2040
CARMF base	9,2 %	6,4 %	4,6 %
CARMF complémentaire	22,6 %	17,1 %	12,6 %
CARMF ASV	22,7 %	17,9 %	12,6 %
CARMF global*	54,5 %	41,5 %	29,8 %

(1) Il s'agit des taux de remplacement rapportant la pension au dernier revenu d'activité net. En 1996, ils sont calculés pour l'ensemble des personnes ayant liquidé leur retraite, y compris celles qui ont des carrières incomplètes.

* Base + complémentaire + ASV.

Source : CGP.

Dans tous ces régimes, la baisse du taux de remplacement traduit l'effort d'ajustement entrepris, d'ores et déjà, afin de préserver l'équilibre financier. Elle donne une appréciation globale de l'impact sur les assurés des mesures prises ces dernières années. Même si elle est sensible, la baisse du taux de remplacement au cours du temps ne signifie pas nécessairement une baisse du niveau de vie absolu des retraités d'une génération à l'autre. Les progrès de productivité réalisés d'une génération à l'autre ⁽¹¹²⁾ suffisent à garantir à la dernière génération un niveau de pension moyen supérieur à celui des générations précédentes. Cependant, la baisse du taux de remplacement conduit à une perte progressive du niveau de vie relatif de la période de retraite par rapport à la période d'activité, pour les salariés du privé et les professions libérales.

Dans le régime des non-salariés agricoles, les règles d'indexation de la pension forfaitaire et de la pension proportionnelle visent à assurer la stabilité du taux de remplacement global (sous le plafond), à un niveau proche de sa valeur dans le régime général. On observe ainsi le maintien du taux de remplacement pour la catégorie dont le revenu net est égal à 1,5 SMIC. La baisse du taux de remplacement pour un revenu à 0,9 SMIC est due au changement de barème intervenu en 1990. Le changement d'assiette (revenu cadastral remplacé par le revenu réel) et la nouvelle règle d'attribution des points (barème à seuils remplacé par un barème proportionnel) ont fait disparaître certains avantages pour les carrières à faible revenu, d'où la baisse du taux de remplacement sur la période. L'attribution proportionnelle des points explique le rapprochement à long terme des taux de remplacement.

Taux de remplacement en projection pour les non-salariés agricoles (carrières-types complètes)

Revenu net fiscal	1996	2040
0,9 SMIC	60 %	44 %
1,5 SMIC	44 %	42 %

Source : CGP.

À la différence des salariés du privé et des professions libérales, les taux de remplacement restent relativement stables entre 1996 et 2040 pour les salariés du public. Les règles de constitution et de liquidation des droits dans les régimes spéciaux garantissent un maintien du taux de remplacement à son niveau actuel. Les pensions sont en effet proportionnelles au dernier salaire d'activité et croissent donc au même rythme que

¹¹² En cohérence avec les projections macro-économiques, le salaire à un âge donné est supposé évoluer comme le salaire moyen. On suppose donc que les profils de carrières ne se déforment pas dans le temps.

les salaires. Dans la mesure où les carrières des agents ne se déforment pas (stabilité du nombre d'années cotisées) et où les règles de bonification de durée d'assurance restent inchangées, le taux de pension et donc le taux de remplacement des assurés restent stables sur l'ensemble de la période de projection. Le léger fléchissement du taux de remplacement que l'on observe par exemple pour la SNCF tient essentiellement à l'augmentation de l'âge moyen au recrutement des jeunes générations entrées dans l'entreprise et à la baisse consécutive de la durée des carrières. À la RATP, sous l'hypothèse que le comportement des futurs retraités reste inchangé quant à la durée d'activité, seule la suppression du service militaire entraîne une diminution des annuités prises en compte et une légère baisse du taux de remplacement.

Taux de remplacement bruts en projection ⁽¹⁾
dans les régimes spéciaux (tous types de carrières)

	1996 ou 1997	2020	2040
RATP	62,2 %	61,6 %	60,0 %
SNCF	61,8 %	59,1 %	57,6 %
IEG	64,7 %	nd	nd
CNRACL	54,3 %	56,9 %	56,6 %
Fonction publique ⁽²⁾	57,8 %	57,8 %	57,8 %

(1) Il s'agit des taux de remplacement rapportant la pension au dernier salaire brut primes comprises ou au dernier revenu d'activité brut. En 1996, ils sont calculés pour l'ensemble des personnes ayant liquidé leur retraite, y compris celles qui ont des carrières incomplètes. Ces deux éléments expliquent que le taux de remplacement soit inférieur au taux de pension maximum théorique de 75 %.

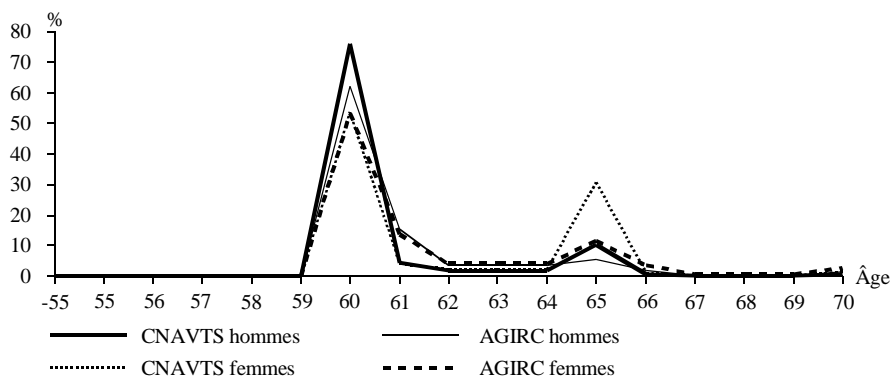
(2) Civils hors PTT.

Source : CGP.

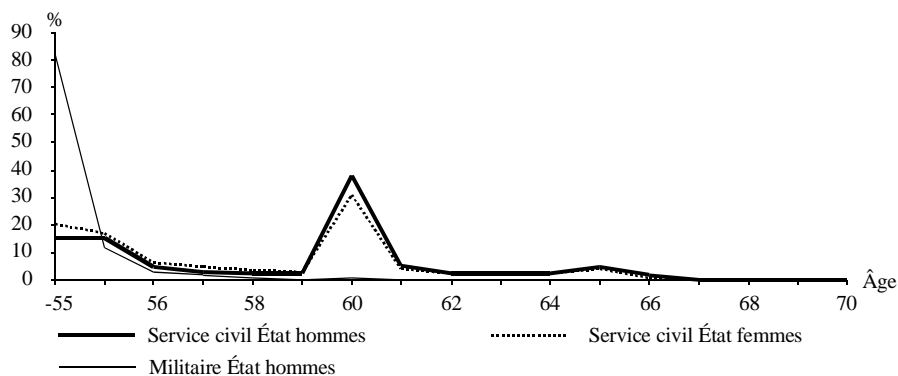
Au-delà des différences que l'on a pu relever entre les régimes, les taux de remplacement qu'ils servent à leurs assurés apparaissent donc relativement proches aujourd'hui. En revanche, les projections réalisées par les régimes montrent que les écarts devraient se creuser dans l'avenir entre les retraités des régimes qui ont d'ores et déjà fait l'objet de réformes et les autres.

Âge à la liquidation pour les personnes liquidant leur retraite en 1996

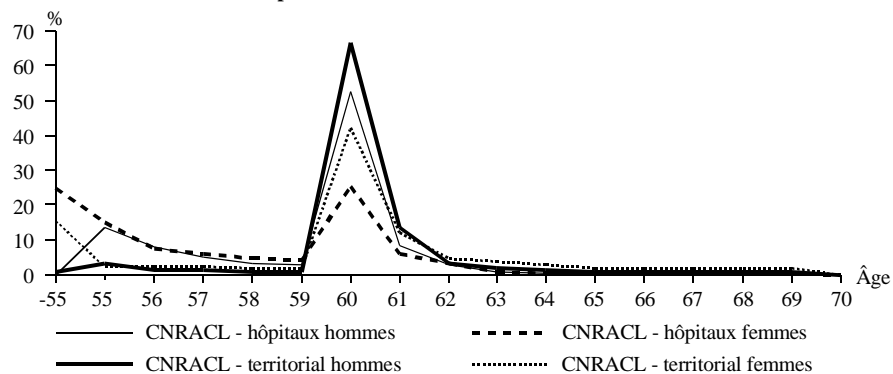
Secteur privé



Fonction publique de l'État



Collectivités territoriales et hospitalières

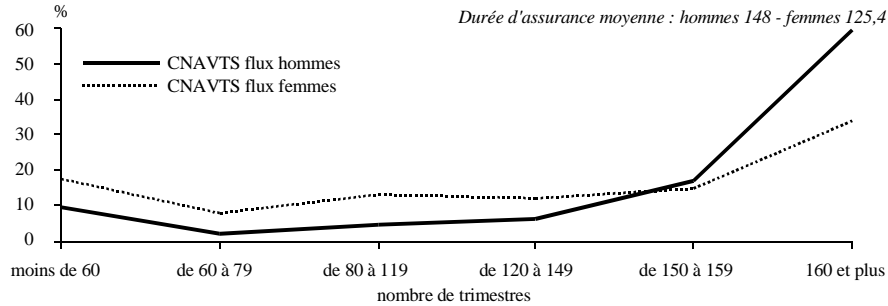


Source : SESI, Synthèses 1996, n° 20.

Note de lecture : pour le secteur privé 75,9 % des hommes liquidant leur retraite CNAVTS en 1996 avaient 60 ans.

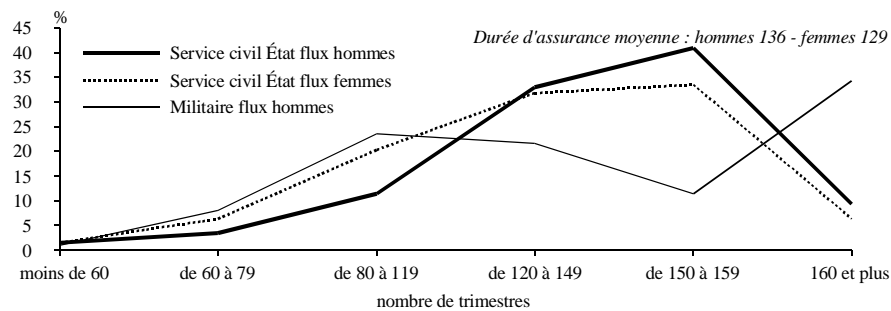
Durée d'assurance (y compris bonifications et périodes assimilées)
pour les personnes liquidant leur retraite en 1996

Secteur privé (durée tous régimes)



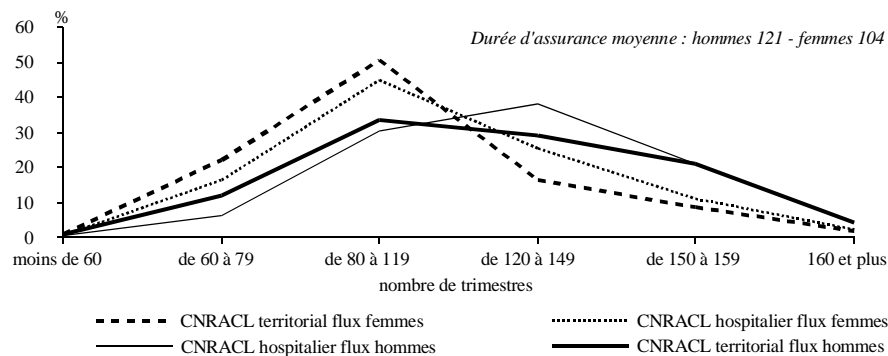
Source : CNAVTS (recueil statistique 1996).

Fonction publique de l'État



Source : SESI, Synthèses 1996, n° 20.

Collectivités territoriales et hospitalières



Source : SESI, Synthèses 1996, n° 20.

Note de lecture : pour le secteur privé 10 % des hommes liquidant leur retraite CNAVTS en 1996 avaient moins de 60 trimestres d'assurance CNAVTS.

Durée cotisée, durée validée et âge effectif à la liquidation valeurs moyennes pour les nouveaux retraités en 1996 (1997 pour les IEG, la Fonction publique et l'ARRCO)

--	--	--

Régimes	Durée cotisée ⁽¹⁾		Durée validée ⁽²⁾		Âge effectif	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
CNRACL	27,3	24,2	30,3	26,7	59,9	56,5
– catégorie A	34,0	31,8	34,8	32,8	61,2	58,9
– catégorie B	31,1	27,6	33,8	29,3	59,3	54,3
– catégorie C	25,9	22,7	29,1	25,4	59,9	56,9
– sédentaire	27,0	25,2	29,7	27,1	61,1	60,9
– active	29,4	28,8	32,8	30,6	57,0	56,6
– insalubre	25,9		36,4		53,3	
– départs anticipés		19,6		23,3		48,7
– départ d'office	26,4	25,3	28,6	27,5	64,2	63,4
SNCF ⁽³⁾	31,0	29,4	34,3	29,4	54,1	
– catégorie cadres	32,8		36,1		55,3	
– catégorie maîtrise	32,1		35,1		54,8	
– catégorie exécution	30,4		33,2		54,3	
– catégorie agents de conduite	28,5		34,9		50,3	
IEG	32,4	29,9	36,4	31,6	55,9	54,5
– catégorie cadres	34,0	33,4	36,9	34,1	57,1	55,5
– catégorie maîtrise	32,3	31,2	36,5	32,8	55,4	55,1
– catégorie exécution	30,1	25,9	35,2	28,1	55,3	52,8
RATP	30,3	29,0	35,7	33,3	53,5	53,4
– catégorie cadres	33,3	ns	35,9	ns	56,4	ns
– catégorie maîtrise	30,6	ns	35,8	ns	53,6	ns
– catégorie opérateurs	29,5	26,9	35,5	32,6	53,0	52,0
Fonction publique : civils hors PTT	31,0	30,0	33,3	32,0	58,5	57,7
– catégorie A	33,1	33,0	35,0	34,8		
– catégorie B	31,0	30,1	33,4	32,2		
– catégorie C et divers ⁽⁴⁾	27,8	23,5	30,6	25,7		
– actifs		27,4	31,5	30,8	54,0	52,0
– sédentaires		30,2	33,9	32,0	60,0	58,0
– mères de famille		25,2		28,9		52,0
AGIRC			25,0	20,5	61,2	61,8
ARRCO			25,8	18,2		
CNAVTS durée intra-régime limitée à 37,5			25,3	23,2	61,2	62,1
CNAVTS durée tous régimes ⁽⁵⁾			37,0	31,3		
Non-salariés agricoles	19,7	20,5	22,2	24,6	61,4	62,4
CARMF (hommes et femmes)			27,2		66,2	

(1) Durée cotisée effective (n'inclut pas la validation des périodes militaires).

(2) Durée validée au sein du régime, à l'exception de la ligne " CNAVTS tous régimes ".

(3) L'âge effectif moyen est donné pour l'ensemble du flux d'entrée, constitué à plus de 90 % d'hommes.

(4) Sont classés en " divers " des catégories de personnels qui sont des catégories C bénéficiant de rémunérations indiciaires qui les situeraient plutôt dans des catégories supérieures (notamment policiers, administration pénitentiaire).

(5) La moyenne de la durée d'assurance tous régimes à la CNAVTS est calculée pour les pensions normales et les pensions portées au minimum, d'après les informations statistiques du régime. Pour les pensions liquidées après 65 ans, dont le taux ne dépend pas de la durée d'assurance tous régimes, la recherche de cette durée n'est pas systématiquement effectuée.

Source : CGP.

Taux de remplacement brut dans les régimes spéciaux ⁽¹⁾, valeurs moyennes pour les nouveaux retraités en 1996 (1997 pour les IEG et la Fonction publique)

Régimes	Taux de remplacement brut		
	Ensemble	Hommes	Femmes

CNRACL	54,3 %	57,2 %	52,6 %
– catégorie A	59,0 %	62,2 %	56,9 %
– catégorie B	53,9 %	59,5 %	51,5 %
– catégorie C	53,7 %	55,8 %	52,5 %
SNCF	61,8 %	62,7 %	52,6 %
– catégorie cadres	64,0 %	64,9 %	
– catégorie maîtrise	62,9 %	63,8 %	
– catégorie exécution	60,7 %	61,6 %	
– catégorie agents de conduite	63,0 %	63,1 %	
IEG	64,7 %	65,6 %	63,5 %
– catégorie cadres	65,8 %	66,1 %	62,9 %
– catégorie maîtrise	64,6 %	65,5 %	62,1 %
– catégorie exécution	61,1 %	64,4 %	52,9 %
RATP	62,2 %	63,4 %	57,8 %
– catégorie cadres	64,7 %	65,2 %	64,8 %
– catégorie maîtrise	63,2 %	65,5 %	59,3 %
– catégorie opérateurs	61,6 %	62,5 %	56,5 %
Fonction publique : civils hors PTT	57,8 %	59,2 %	56,5 %
– catégorie A	60,6 %	60,9 %	60,3 %
– catégorie B	57,6 %	58,9 %	57,0 %
– catégorie C et divers ⁽²⁾	46,8 %	49,6 %	45,2 %

(1) Les pensions comprennent les majorations pour enfants.

(2) Sont classés en “ divers ” des catégories de personnels qui sont des catégories C bénéficiant de rémunérations indiciaires qui les situeraient plutôt dans des catégories supérieures (notamment policiers, administration pénitentiaire).

Source : CGP.

Il existe
des marges d'action
susceptibles
d'assurer l'avenir
des retraites

Comme on vient de le voir dans les chapitres précédents, quel que soit le scénario macro-économique retenu, les marges de manœuvre financières dégagées par la baisse du chômage ne sont pas suffisantes pour compenser les charges de retraite supplémentaires induites par l'allongement de l'espérance de vie et l'arrivée à la retraite des générations nombreuses d'après-guerre.

Même dans la variante à 3 % de chômage et réduction de 9 mois de l'âge de début d'activité (ce qui correspond à 1,2 million d'emplois supplémentaires par rapport au scénario initial à 6 % de chômage et augmentation de la population active de 500 000 personnes⁽¹¹³⁾), les régimes de retraite connaîtraient à long terme des difficultés financières. Si l'on retenait une évolution de l'ensemble des pensions de retraite parallèle à celle des salaires, la charge vieillesse représenterait en effet dans cette variante chômage à 3 %, 17,8 points de PIB en 2040 contre 12,1 points actuellement.

Face à cette situation, le catastrophisme – avec l'annonce de la faillite certaine à long terme du système de retraites par répartition – n'est toutefois pas de mise.

Des marges d'action existent, si l'on sait les mobiliser, pour assurer à long terme la viabilité du système et garantir ses objectifs initiaux de solidarité. Le système de retraite français est un élément essentiel de la cohésion sociale. Fondé sur la solidarité, il opère de larges redistributions garantissant à chaque Français un niveau de vie satisfaisant. Il a permis de réduire considérablement la pauvreté chez les personnes âgées. On ne saurait dès lors laisser le système dériver et aller à long terme à son éclatement. Le préserver et le consolider sont des objectifs majeurs que l'on doit s'assigner.

Le problème du financement des retraites est en fait un problème d'arbitrage entre taux de prélèvement sur les actifs, âge de la retraite et niveau de vie relatif des retraités. La hausse du taux de prélèvement dépend tout autant de l'évolution du ratio nombre de retraités/nombre d'actifs que de celle des niveaux de vie relatifs (chapitre III).

Quel que soit l'arbitrage retenu, la croissance de la productivité permet de financer des pensions de retraite plus élevées qu'elles ne le sont aujourd'hui, et ce pendant plus longtemps. En aucun cas il n'y aura de paupérisation à long terme des retraites des systèmes publics par répartition. La question qui est posée est en fait celle du niveau de vie relatif entre actifs et retraités et non celle du niveau de vie absolu des retraités. Sous les hypothèses macro-économiques retenues pour établir les projections, les salaires doubleraient en 40 ans. Or la dégradation prévisible du taux de dépendance ne permet pas d'assurer l'équilibre à long terme du système de retraite – à âge de départ à la retraite inchangé – sans augmentation importante du taux de prélèvement ou baisse relative du niveau des pensions. Pour éviter ces deux écueils, un paramètre essentiel d'ajustement est l'âge de départ à la retraite.

Pour assurer la viabilité à long terme de nos régimes de retraite, et permettre qu'ils répondent à leur objectif initial de solidarité, plusieurs pistes de réforme peuvent être envisagées.

La première piste de réforme étudiée prend acte de l'allongement de l'espérance de vie ainsi que

¹¹³ Les 500 000 emplois correspondent au nombre actuel de préretraités et de chômeurs âgés.

de l'amélioration générale de l'état de santé au-delà de 60 ans. Elle consiste à allonger progressivement – d'un trimestre par génération – la durée d'assurance nécessaire pour avoir le taux plein, pour atteindre, au terme de la réforme, en 2019, 170 trimestres.

D'autres pistes de réforme ont aussi été analysées : la constitution de réserves permettant d'amortir les conséquences du changement de régime démographique, l'élargissement de l'assiette des cotisations à d'autres revenus, l'aménagement de certains dispositifs afin de favoriser la cohésion sociale (modalités actuelles d'indexation des pensions des régimes du secteur privé, financement et contour des différents avantages familiaux, validations de certaines périodes d'activité ou d'inactivité, prise en compte de la pénibilité du travail).

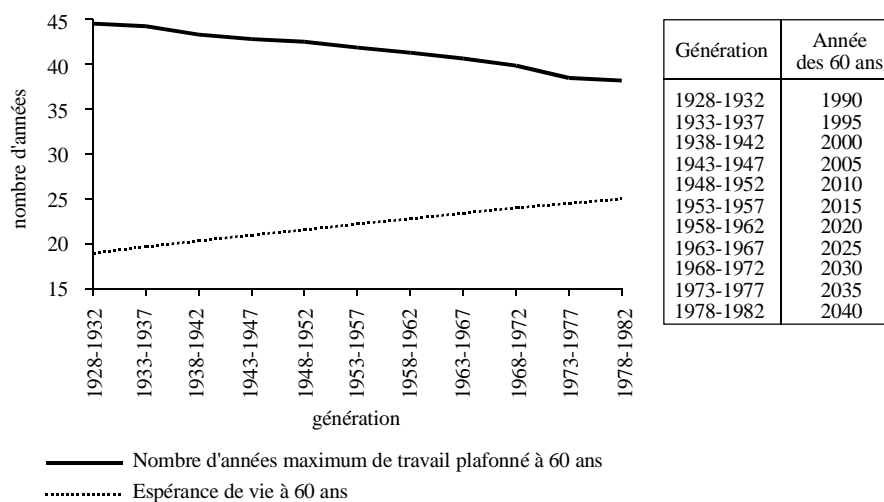
Ces différents éléments ne forment pas toutefois un projet de réforme. Le diagnostic établi montre qu'une réforme globale du système de retraite est nécessaire. Ceci suppose des concertations plus décentralisées régime par régime pour tenir compte des spécificités propres à chaque régime. Cela suppose aussi que l'on prévoit un dispositif de pilotage des futures réformes.

L'allongement, à l'horizon 2019, de la durée d'assurance nécessaire pour avoir le taux plein

Depuis une cinquantaine d'années on a assisté à un double mouvement. Entre la génération qui naît aujourd'hui et celle de ses grands-parents :

- l'espérance de vie a progressé de dix à douze ans à la naissance et de plus de cinq ans à 60 ans ;
- l'âge d'entrée dans la vie active a reculé de cinq ans environ.

Nombre d'années maximum de travail plafonné à 60 ans et espérance de vie à 60 ans



NB : espérance de vie à 60 ans, l'année où la génération concernée atteint ses 60 ans.

Source : CGP.

Ces évolutions sont la traduction de l'amélioration des niveaux de vie et de développement. Cette réussite collective majeure a aussi un coût économique et financier. Verser des retraites pendant plus longtemps représente une charge, c'est généralement ce point qui est le mieux analysé. Il n'est toutefois pas le seul élément explicatif des problèmes financiers prévisibles des régimes de retraite. La baisse de la population

active en âge de travailler, avec le départ à la retraite des générations du baby-boom à partir de 2006 et l'arrivée sur le marché du travail de générations moins nombreuses, bridera la croissance et limitera ainsi les ressources des régimes de retraite. Agir sur la baisse de la population active et notamment sur la population active occupée peut se faire de plusieurs façons.

Un des défis majeurs auquel notre société a à faire face, on l'a vu au chapitre II, est son chômage massif. Réduire le taux de chômage redonne effectivement, à court-moyen terme, des marges de jeu financières : plusieurs scénarios ont été étudiés pour évaluer la sensibilité des projections à différentes hypothèses.

Augmenter les taux d'activité entre 55 et 65 ans – en incitant au recul de l'âge de départ à la retraite – constitue un levier efficace de long terme.

Une réforme qui suppose un contexte économique modifié

Utiliser ce levier n'a toutefois de sens que si le contexte économique le permet. Deux conditions sont nécessaires :

- il ne faut pas que le maintien dans l'emploi des seniors empêche l'entrée des jeunes sur le marché du travail, ce qui reviendrait à accroître le taux de chômage et à reporter la charge des retraites sur les comptes du chômage ;
- il ne faut pas que l'âge de cessation d'activité reste de plusieurs années inférieur à l'âge de départ à la retraite. Cela suppose que les entreprises modifient leur politique de gestion de carrière en limitant notamment leur recours aux dispositifs de préretraite.

À la proposition de recul de l'âge de départ à la retraite est souvent opposée la situation actuelle sur le marché du travail. Comme on l'a vu chapitre II, les dispositifs organisant la cessation anticipée d'activité se sont, en effet, considérablement développés ces vingt dernières années. Dans ce contexte il y aurait donc une certaine incohérence à vouloir décaler l'âge de départ à la retraite.

La question se posera, toutefois, dans des termes différents à l'horizon 2010-2020. La France manquera probablement à cette date de personnes en âge de travailler (chapitre III). C'est d'ailleurs sous cette hypothèse qu'ont été construits les scénarios macro-économiques, le chômage supposé (9 % et 6 % à comparer à 11,4 % actuellement) correspondant non à un déficit de demande de travail de la part des entreprises mais à une incapacité collective à insérer dans l'emploi certaines catégories de main-d'œuvre (inadaptation des qualifications, malgré l'amélioration du niveau de formation, aux contraintes technologiques, par exemple). En ce qui concerne la variante, un chômage à 3 % correspond au seul chômage frictionnel.

Une réforme qui doit tenir compte de l'âge d'entrée dans la vie active et assurer une liberté de choix aux individus

Pour décaler l'âge de départ à la retraite et tenir compte du rythme des gains d'espérance de vie, une première solution pourrait consister à reculer progressivement l'âge légal de départ à la retraite. Une telle solution ne tient pas compte toutefois des différences d'âge d'entrée dans la vie active. La deuxième solution, qui revient à allonger la durée de cotisation pour avoir le taux plein, intègre en revanche ce paramètre. Elle autorise des départs plus précoces pour ceux qui ont commencé plus tôt dans la vie active et incorpore un mécanisme endogène de décalage de l'âge de la retraite en fonction de l'âge d'entrée dans la vie active. C'est pourquoi elle a la préférence de la Commission de concertation. Elle devrait être accompagnée de l'élargissement des possibilités de validation de période de formation ou d'inactivité et devrait viser seulement l'augmentation du taux d'activité entre 60 et 65 ans. En aucun cas, il ne s'agirait de décaler l'âge de départ à la retraite au-delà de 65 ans.

La réforme du régime général de 1993, en augmentant la durée d'assurance – tous régimes – requise pour bénéficier du taux plein, au rythme d'un trimestre par an entre 1994 et 2003, va dans ce sens. Au terme de la réforme, la durée d'assurance – tous régimes – requise pour avoir le taux plein est fixée à 160 trimestres (40 ans) au lieu de 150 trimestres (37,5 ans). Pour la plupart des autres régimes, la durée d'assurance pour avoir le taux

maximum de pension est restée fixée à 150 trimestres.

La question des retraites est une question globale qui concerne l'ensemble de la population et non une seule catégorie. Il est normal que la durée de cotisation nécessaire pour avoir le taux plein soit la même pour tous les régimes.

Cette réforme doit toutefois laisser une possibilité de choix aux personnes concernées, une possibilité d'arbitrage individuel entre niveau de la retraite annuelle versée et durée d'activité.

Comme on l'a vu ci-dessus, ceci suppose, tout d'abord, une autre politique de gestion des entreprises à l'égard de leurs salariés les plus âgés, par exemple qu'il n'y ait plus d'âge de mise à la retraite d'office dans certaines entreprises (dans le secteur privé mais aussi dans le secteur public). En aucun cas un allongement de la durée d'assurance requise pour avoir le taux plein ne doit se traduire par une baisse contrainte du taux de remplacement. L'objectif n'est pas de programmer la baisse du taux de pension, mais d'inciter au décalage de l'âge de départ à la retraite lorsque le marché du travail sera tendu sous l'effet du changement de régime démographique.

Cela suppose, ensuite, la neutralité actuarielle, pour départ anticipé, des abattements sur les taux de pension ; ces abattements ne doivent pas pénaliser de façon indue la personne qui souhaiterait partir avant d'avoir acquis le nombre de trimestres nécessaire pour avoir le taux plein. Il s'agit d'une condition nécessaire à l'exercice des choix individuels, en fonction de la situation personnelle, familiale, de santé, de revenu aussi que des projets et aspirations.

Actuellement la liberté de choix est extrêmement réduite pour les salariés du secteur privé : les taux d'abattement – avant 65 ans – sont particulièrement élevés et très désavantageux pour l'assuré qui veut s'arrêter avec une durée d'assurance incomplète. À l'opposé, dans les régimes du secteur public, l'abattement est faible, la collectivité payant dès lors le coût du choix individuel d'un départ anticipé.

Au terme de la réforme de 1993, la pension de retraite au régime général sera égale à :

$$P = (1 - \delta n) * 50 \% * (d/150) * \text{Salaire annuel moyen}$$

avec : d la durée d'assurance validée au régime général, calculée en trimestres et plafonnée à 150 trimestres ;

– δ le taux de réfaction de 2,5 % par trimestre manquant pour atteindre les 160 trimestres – tous régimes – ou 65 ans (le 2,5 % est équivalent à une réduction de 1,25 % du taux de liquidation de 50 %) ;

– n le nombre de trimestres manquants.

La pension des salariés du secteur privé qui n'atteignent pas la durée d'assurance requise pour avoir le taux plein subit dès lors deux abattements :

– le premier qui prend en compte la sous-cotisation ; la pension étant proratisée en fonction du nombre d'années cotisées au régime général dès que celle-ci est inférieure à 150 trimestres (cela correspond au coefficient d/150) ;

– le deuxième qui prend en compte le surcoût lié au versement de la pension pendant une durée plus longue à la suite d'un départ anticipé ; la pension étant réduite de 2,5 % par trimestre manquant pour atteindre les 160 trimestres – tous régimes – ou 65 ans.

Cette double réfaction est en fait très pénalisante dans la mesure où la valeur actuelle de 2,5 % correspond à un coefficient d'abattement de la pension de 10 % par an, alors que la valeur actuariellement neutre, pour une durée de versement de la pension de 20 ans, est de 5 %.

Dans la plupart des régimes spéciaux de salariés, le seul abattement existant est la proratisation de la pension en fonction de la durée d'assurance au régime. Aucun mécanisme n'existe, en effet, dans ces régimes, qui prenne en compte le coût lié au versement de la pension pendant une durée plus longue à la suite d'un départ anticipé à la retraite.

La pension des salariés de la Fonction publique est actuellement égale à :

$$P = 75 \% * (d/150) * \text{Salaire moyen des 6 derniers mois}$$

avec d la durée d'assurance validée au régime fonction publique, calculée en trimestres, cette dernière étant plafonnée sauf exception à 150 trimestres.

De façon à ajuster l'âge de départ à la retraite en fonction des gains d'espérance de vie, tout en

assurant la liberté de choix aux individus, une adaptation possible des régimes de retraite pourrait être :

- la généralisation progressive à l'ensemble des régimes de l'allongement de la durée d'assurance requise et son prolongement au-delà, pour atteindre en 2019 une durée d'assurance de 170 trimestres ;
- la mise en place d'un mécanisme d'abattement assurant la neutralité financière du choix de l'âge de départ à la retraite, et donc permettant l'exercice de choix individuels.

Une réforme qui doit inciter au décalage très progressif de l'âge de départ à la retraite entre 60 et 65 ans

La réforme envisagée prend acte de l'amélioration de l'état de santé au-delà de 60 ans. Décaler l'âge de la retraite a toutefois ses limites. À l'horizon 2020, l'âge qui permet – sous les hypothèses actuellement retenues de gains d'espérance de vie et d'entrée dans la vie active – de maintenir le taux de dépendance à son niveau actuel est de 64,6 ans (chapitre III). Il serait de 69,6 ans en 2040. Avant cet âge, sous l'hypothèse d'une évolution parallèle de la pension moyenne et du salaire moyen, il y aurait un surcoût pour la collectivité au versement d'une pension à toute personne qui aurait les caractéristiques moyennes de sa génération (âge moyen d'entrée dans la vie active et espérance de vie moyenne). Après cet âge, la personne concernée serait en revanche perdante.

Dans le cadre de la réforme envisagée, l'âge au-delà duquel aucun abattement n'est retenu sur le niveau de pension pour départ anticipé à la retraite serait de 65 ans.

L'idée consiste à allonger, à l'instar de la réforme du régime général de 1993, la durée d'assurance – tous régimes – requise pour avoir le taux plein, d'un trimestre par an⁽¹¹⁴⁾ ; ce qui correspond pratiquement au rythme de l'allongement de l'espérance de vie au cours des 25 dernières années. Une distinction est faite selon les régimes : le régime général et les régimes alignés qui ont déjà engagé un tel mouvement d'une part, et les autres régimes qui ont maintenu jusqu'à présent une durée d'assurance requise pour avoir le taux maximum de pension de 150 trimestres d'autre part.

Une accélération de la réforme du régime général n'est en effet pas souhaitable, les difficultés des régimes de retraite se situant dans le moyen et long terme. Ainsi, le rythme actuel d'allongement de la durée d'assurance – tous régimes – requise devrait être maintenu jusqu'en 2003 (il serait plus juste de se référer à la génération 1943). Au-delà, le prolongement de l'allongement de la durée d'assurance – tous régimes – pourrait être envisagé, à un rythme éventuellement un peu plus lent afin de permettre un alignement dans le temps de l'ensemble des régimes. La durée d'assurance atteindrait 170 trimestres à l'horizon 2019.

Dans les régimes qui ont conservé, comme durée d'assurance requise pour avoir le taux maximum de pension, les 150 trimestres, l'allongement pourrait commencer dès 2000 (ou plutôt dès la génération 1940) au rythme d'un trimestre par an jusqu'en 2019. Ainsi, en 2009, la durée d'assurance requise pour avoir le taux maximum de pension serait de 160 trimestres et en 2019 de 170 trimestres.

Pour permettre plus de souplesse dans les choix individuels et assurer leur neutralité actuarielle, les mécanismes d'abattement seraient par ailleurs revus.

Comme on l'a vu plus haut, l'abattement par trimestre manquant de 2,5 % dans le régime général est trop fort. Dans les régimes de type fonction publique un tel mécanisme n'existe pas.

Or, pour que les règles de calcul des régimes de retraite restent neutres par rapport aux décisions individuelles de départ en retraite, une double décote est indispensable (cf. annexe au chapitre) :

- la proratisation de la pension en fonction de la durée d'assurance au régime. Celle-ci pourrait être de $1/170^e$;
- l'abattement en fonction du nombre d'années supplémentaires de versement de la pension lié à un départ anticipé. Il paraît souhaitable, en effet, de généraliser cet abattement à l'ensemble des régimes, en retenant toutefois un taux plus faible que celui actuellement existant au régime général. Celui-ci pourrait être de 1,2 % par trimestre manquant tous régimes.

Dès lors, les règles de calcul des pensions des régimes de retraite seraient au terme de la réforme,

¹¹⁴ Est ici présentée une réforme qui consiste à réduire progressivement d'un trimestre par génération le taux de l'annuité – taux de pension par année validée – que l'annuité soit ou non déjà validée. Une autre modalité de réforme pourrait être envisagée, à l'instar de la réforme italienne. Celle-ci consiste à retenir immédiatement comme annuité, l'annuité cible, mais à ne l'appliquer que sur les années non encore validées. La modalité retenue dans notre variante a l'avantage d'être plus facilement raccordable à la réforme de 1993. La méthode "italienne" a pour elle de respecter l'ensemble des engagements passés.

en 2019 ⁽¹¹⁵⁾ :

$$P = (1 - \delta n) * T * (\text{durée validée au régime} / 170) * \text{Salaire de référence}$$

– δ , le taux de réfaction pour départ anticipé, serait de 1,2 % par trimestre manquant pour atteindre 170 trimestres – tous régimes – ou 65 ans (le 1,2 % correspond à un abattement de 0,6 % du taux de liquidation de 50 % au régime général et à un abattement de 0,9 % du taux de liquidation de 75 % dans les régimes particuliers de salariés) ;

– n , le nombre de trimestres manquants, serait égal au minimum entre (nombres de trimestres validés – tous régimes – manquants pour atteindre 170) et (nombre de trimestres manquants pour atteindre 65 ans, nombre calculé par rapport à l'âge de départ à la retraite). Lorsqu'un assuré part à la retraite à 60 ans, son nombre de trimestres manquants maximum est donc de 20, et ce quel que soit son nombre de trimestres – tous régimes – validés. Le taux de liquidation ne peut donc être inférieur à 38 % ⁽¹¹⁶⁾ au régime général [50 %*(1-0,24)] et à 57 % dans les régimes particuliers de salariés [75 %*(1-0,24)]. L'assuré a dans tous les cas le taux plein à 65 ans, son taux de liquidation est dès lors égal à 50 % au régime général et à 75 % dans les régimes particuliers de salariés.

Pour certaines catégories particulières les règles de calcul devraient être spécifiées. Pour les invalides, les individus reconnus inaptes au travail, les mères de famille ouvrières, les anciens déportés, les anciens combattants et les anciens prisonniers de guerre, il n'y aurait pas d'abattement pour départ anticipé : n serait égal à zéro quelle que soit la durée d'assurance – tous régimes – acquise le jour du départ à la retraite. Pour les catégories ayant des âges légaux inférieurs à 60 ans, l'âge à partir duquel le mécanisme d'abattement ne jouerait plus pourrait être de 5 ans supérieur, comme au régime général, à l'âge légal de départ à la retraite. Pour les personnes à temps partiel des régimes spéciaux de salariés, la règle de calcul de la durée d'assurance devrait être revue. Actuellement, celle-ci est proratisée en fonction du temps de travail ;

– T , le taux de liquidation, serait inchangé et égal à 50 % au régime général et dans les régimes alignés et à 75 % dans les régimes particuliers de salariés ;

– le salaire de référence serait inchangé et égal aux 25 meilleures années au régime général et dans les régimes alignés et aux six derniers mois de salaires dans les régimes particuliers de salariés.

Le tableau suivant précise la montée en charge du dispositif.

L'évolution de l'ensemble des règles

	Durée d'assurance tous régimes requise pour avoir le taux plein sans abattement δ pour départ anticipé		Durée d'assurance prise en compte pour la proratisation (RG)	Valeur de l'annuité dans le secteur public ⁽¹⁾	Réduction δ du taux de pension par trimestre manquant tous régimes ⁽²⁾	
	RG	FP			RG	FP
Génération 1939	156	150	150	2,00 %	2,5 %	0,00 %
Génération 1940	157	151	151	1,99 %	2,4 %	0,06 %
Génération 1941	158	152	152	1,97 %	2,3 %	0,12 %
Génération 1942	159	153	153	1,96 %	2,2 %	0,18 %
Génération 1943	160	154	154	1,95 %	2,1 %	0,24 %
Génération 1944	161	155	155	1,94 %	2,0 %	0,30 %
Génération 1945	162	156	156	1,92 %	1,9 %	0,36 %
Génération 1946	163	157	157	1,91 %	1,8 %	0,42 %
Génération 1947	164	158	158	1,90 %	1,7 %	0,48 %
Génération 1948	=	159	159	1,89 %	1,6 %	0,54 %
Génération 1949	165	160	160	1,88 %	1,5 %	0,60 %

¹¹⁵ Une telle réforme s'appliquerait à l'ensemble des régimes. Les régimes complémentaires de salariés AGIRC, ARRCO, et les régimes des professions libérales (base et complémentaire) ayant pour âge légal de départ à la retraite 65 ans font toutefois exception, puisqu'ils ont déjà les deux mécanismes d'abattement. Pour les régimes complémentaires de salariés (AGIRC, ARRCO) le taux plein n'est possible avant 65 ans que si la personne a la durée d'assurance requise au régime général, toute réforme du régime général visant à augmenter la durée d'assurance requise pour avoir le taux plein se répercute donc automatiquement dans les régimes complémentaires.

¹¹⁶ Actuellement, le taux minimum de liquidation au régime général est de 25 %.

Génération 1950	=	161	161	1,86 %	1,3 %	0,66 %
Génération 1951	166	162	162	1,85 %	1,2 %	0,72 %
Génération 1952	=	163	163	1,84 %	1,2 %	0,78 %
Génération 1953	167	164	164	1,83 %	1,2 %	0,84 %
Génération 1954	=	165	165	1,82 %	1,2 %	0,90 %
Génération 1955	168	166	166	1,81 %	1,2 %	0,96 %
Génération 1956	=	167	167	1,80 %	1,2 %	1,02 %
Génération 1957	169	168	168	1,79 %	1,2 %	1,08 %
Génération 1958	=	169	169	1,78 %	1,2 %	1,14 %
Génération 1959 et suivantes	170	170	170	1,76 %	1,2 %	1,2 %

(1) La valeur de l'annuité est égale au taux de pension, avant abattement pour éventuel départ anticipé, par année validée au régime.

(2) Le 1,2 % correspond à un abattement de 0,6 % du taux de liquidation de 50 % au régime général et à un abattement de 0,9 % du taux de liquidation de 75 % dans les régimes particuliers de salariés.

Source : CGP.

La réforme de 1993 avait maintenu la proratisation au 1/150^e ; aligner cette proratisation sur la durée d'assurance requise tous régimes permet de mettre sur un pied d'égalité les mono et pluri-actifs. Ceci risquerait toutefois d'être pénalisant pour ceux qui ayant atteint l'âge de 65 ans n'auraient pas acquis les 170 trimestres. La réforme envisagée vise à inciter au décalage de l'âge de départ à la retraite entre 60 et 65 ans et non à contraindre au travail au-delà de 65 ans. C'est pourquoi, un dispositif devrait être mis en place pour supprimer, à l'âge de 65 ans et sous certaines conditions, l'effet du passage à une proratisation à 1/170^e.

Une réforme qui n'a d'effets significatifs qu'à partir des années 2010

Une telle réforme a un effet progressif, qui ne pèse de façon significative qu'à partir des années 2010. Les générations antérieures à celle de 1955 sont en effet entrées en moyenne suffisamment tôt dans la vie active pour limiter la proportion de ceux qui devraient retarder leur âge de départ à la retraite. Selon une étude de l'INSEE⁽¹¹⁷⁾, sous l'hypothèse haute – intégration dans la durée d'assurance des périodes de chômage, d'apprentissage, de stage et d'aide familiale – plus de 70 % des hommes de la génération 1945 devraient avoir, à 60 ans, 41 années d'assurance (soit une demi-année de plus que la durée d'assurance requise), et ils devraient, encore, être plus de 63 % de la génération 1950 à dépasser la durée d'assurance requise de 41 années. La situation est toutefois moins favorable pour les femmes, mais peu atteignaient en 1997 la durée d'assurance requise pour avoir le taux plein. Seules 32 % des femmes de la génération de 1935 avaient 40 annuités validées à 60 ans. En fait l'étude de l'INSEE montre que l'effet de la réforme est compensé pour les femmes par l'augmentation de leur taux d'activité.

Seules les générations plus récentes devraient reculer en majorité leur âge de départ à la retraite : 60,9 ans en moyenne en 2016 pour la génération de 1955, 61,5 ans en moyenne en 2021 pour la génération de 1960, ... , 64,1 ans en moyenne en 2039 pour la génération de 1975.

Âge de début d'activité et durée de cotisation requise en variante

	Âge moyen d'entrée dans la vie active	Durée de cotisation régime général	Âge de départ à la retraite pour un individu moyen ayant une carrière complète	Date de départ à la retraite
Génération 1940	< 18 ans	39 1/4 années	60 ans	2000
Génération 1945	18 ans	40 1/2 années	60 ans	2005
Génération 1950	18,3 ans	41 1/4 années	60 ans	2010
Génération 1955	18,9 ans	42 années	60,9 ans	2016
Génération 1960	19 ans	42 1/2 années	61,5 ans	2021
Génération 1965	19,5 ans	42 1/2 années	62 ans	2027

¹¹⁷ C. Lagarenne, C. Martinez, G. Talon : “ Années validées pour la retraite : comparaison intergénérationnelle des profils d'accumulation ”, note INSEE remise à la séance n° 8 de la Commission de concertation.

Génération 1970	20,2 ans	42 1/2 années	62,7 ans	2033
Génération 1975	21,6 ans	42 1/2 années	64,1 ans	2039

Source : CGP.

Une réforme qui réduirait significativement les besoins de financement des régimes à l'horizon 2040

L'impact d'une telle réforme sur l'équilibre des régimes de retraite a été mesuré pour les trois principaux régimes de base : le régime général, le régime des fonctionnaires de l'État et la CNRACL.

La réforme réduirait assez fortement le besoin de financement de chacun des régimes. En 2040, le besoin de financement du régime général serait de 7 points de cotisation dans le scénario macro-économique 1 au lieu d'un peu plus de 11 points en l'absence de réforme. Dans le scénario macro-économique 2, il n'est plus que de 6 points de cotisation et de 5 points dans la variante à 3 % de chômage. Le besoin de financement des régimes de fonctionnaires est aussi fortement réduit : de 12 à 15 points de cotisation en 2040 pour le régime des fonctionnaires de l'État, suivant les hypothèses macro-économiques, et de 12 points pour la CNRACL.

Un tel report entraînerait en fait une hausse de la population active d'environ 420 000 personnes en 2010 (soit un peu moins de 2 % de la population active), d'environ 920 000 en 2020 (4 % de la population active) et de l'ordre de 1,4 million de personnes en 2040 (6,5 %).

Comme on l'a vu au chapitre V, toute hausse de la population active engendre des gains de croissance qui se traduisent en augmentation de l'emploi. Dans ce contexte, le nombre de cotisants aux régimes de retraite devrait s'accroître. Son impact reste relativement faible en début de période, mais devient significatif à partir de 2020-2025.

Si on fait l'hypothèse que cette augmentation globale des effectifs se fait au seul profit du régime général, les recettes de ce dernier s'accroissent de 60 milliards de francs en 2040, ce qui représente 10 % du montant de ses cotisations dans le scénario macro-économique 1 et 9,3 % dans le scénario macro-économique 2. Sous cette hypothèse, la réforme des trois régimes réduirait le besoin de financement du régime général de 6 points de cotisation en 2040. Celui-ci ne serait plus que de 5 points environ dans le scénario macro-économique 1 et de 4 points dans le scénario macro-économique 2.

Impact de la réforme : besoins de financement des régimes de retraite en points de cotisation (à taux de cotisation inchangé, hors transferts de compensation)

		Scénario macro-économique 1		Scénario macro-économique 2		Variante "taux de chômage 3 %"	
		2020	2040	2020	2040	2020	2040
Régime général	avant réforme	- 5,5	- 11,2	- 4,3	- 9,8	- 3,3	- 8,6
	après réforme ⁽¹⁾	- 3,5	- 7,0	- 2,4	- 6,0	- 1,5	- 4,8
	après réforme ⁽²⁾	- 2,4	- 5,0	- 1,4	- 4,0	- 0,6	- 3,2
Régime des fonctionnaires civils de l'État (hors PTT)	avant réforme	- 23,0	- 40,0	- 21,5	- 32,0	- 19,0	- 29,0
	après réforme	- 11,0	- 25,0	- 10,0	- 19,0	- 8,0	- 17,0
CNRACL	avant réforme	- 17,0	- 29,0	- 17,0	- 29,0	- 14,0	- 26,0
	après réforme	- 5,3	- 17,0	- 5,3	- 17,0	- 3,5	- 14,0

--	--	--	--	--	--	--	--

(1) Sans intégration de cotisants supplémentaires.
(2) Avec intégration des cotisants supplémentaires.
Source : CGP.

Ces estimations doivent être considérées avec précaution. Elles résultent d'hypothèses relativement fortes liées à des difficultés de modélisation. On peut supposer a priori que ces hypothèses ont entraîné une surestimation des effets de la réforme.

Une première difficulté, commune à l'ensemble des régimes, est liée à la modélisation des comportements des individus en cas de modification des règles des régimes de retraite. On a supposé ici que l'ensemble de la population en dehors des catégories particulières décalait son âge de départ afin d'obtenir la durée d'assurance requise jusqu'à 65 ans au maximum.

Par ailleurs, le caractère incomplet des données statistiques entraîne certaines difficultés assez différentes d'un régime à l'autre :

- Les régimes de fonctionnaires ne disposent pas de données sur les durées d'assurance tous régimes de leurs cotisants ; l'hypothèse retenue est celle d'un décalage d'un trimestre par an de l'âge moyen de départ à la retraite entre 2000 et 2019 (hors catégories particulières). Cette hypothèse peut paraître réaliste pour les catégories rentrant relativement tard sur le marché du travail. Elle est par contre critiquable pour les autres catégories.

- Le régime général ne dispose pas de données détaillées pour les générations les plus jeunes. L'hypothèse retenue a donc été celle d'une réduction uniforme des pensions, alors même que les pensions liquidées par les individus qui auront une durée d'assurance validée de 170 trimestres ou plus ne seront pas réduites. Cette hypothèse conduit à surestimer les effets de la variante. Cette surestimation pourrait être de l'ordre de 1 à 1,5 point de cotisation.

La constitution de réserves

La loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999 a créé un fonds de réserves pour les régimes d'assurance vieillesse. L'objectif est de constituer une épargne qui sera utilisée par les régimes de retraite lorsqu'ils seront confrontés au choc du vieillissement. Mais si la création de ce fonds a été décidée, les modalités de son fonctionnement restent à préciser.

Plusieurs pays ont constitué, depuis déjà de nombreuses années, de tels fonds de réserve dans le cadre de leurs régimes publics de retraite (chapitre IV). Leur expérience montre que plusieurs questions se posent et doivent être réglées si l'on souhaite utiliser ces réserves pour faciliter la transition vers le nouveau régime démographique.

La première consiste à savoir ce que l'on veut faire de ce fonds. En effet, deux objectifs peuvent être visés : lisser la hausse prévue des taux de cotisation, afin d'en réduire le rythme au moment du changement de régime démographique, ou bien mettre en place un fonds permanent dont les revenus complètent les ressources des régimes. Dans le premier cas, les réserves accumulées au départ ont vocation à être consommées progressivement, le fonds s'épuisant à terme ; dans le deuxième cas, les revenus des réserves accumulées doivent être suffisants à long terme pour assurer la pérennité du fonds et le financement d'une partie des charges de retraite, réduisant ainsi le taux de cotisation à long terme.

La seconde catégorie de questions découle de la réponse que l'on donne à la première : quel doit être le montant de ce fonds ? Comment doit-on l'alimenter ? Quels types de placement des réserves doivent être privilégiés ?

Enfin il faut déterminer à qui la gestion du fonds est confiée, ce choix étant d'autant plus crucial que les montants en jeu donnent un pouvoir d'influence sur l'économie. Ce dernier point est largement présenté dans le chapitre IV. Les pays qui ont mis en place de tels fonds de réserves ont été effectivement confrontés directement à cette question.

Nous ne chercherons pas ici à donner des réponses à tous ces points, mais simplement à apporter

des éclairages sur les débats en cours.

Les sommes à accumuler représentent au moins 3 points de PIB

La Direction de la Prévision ⁽¹¹⁸⁾ s'est livrée à un exercice normatif visant à évaluer l'importance respective que devraient avoir un fonds de lissage et un fonds permanent.

Les hypothèses retenues sont dans ce cadre tout à fait conventionnelles :

- les besoins de financement à couvrir représenteraient à long terme 5 points de cotisations, nuls à l'origine, ils augmenteraient après 2005 et se stabiliseraient à 5 points de cotisation avant 2040 ;
- l'environnement macro-économique associé serait celui du scénario 2 (chômage à 6 %, croissance du salaire moyen réel à 1,7 %) ;
- les taux de rendement pour les placements du fonds correspondraient à divers choix d'investissement : le taux obligataire (le taux d'intérêt réel, 3,8 % jusqu'en 2009, 2,6 % de 2010 à 2014, 2,5 % à partir de 2015) ; un taux de rendement moyen, supérieur de 1 % au taux obligataire ; un taux de rendement élevé, supérieur de 3 % au taux obligataire.

Les résultats dépendent beaucoup de l'objectif du fonds, et dans le cas d'un fonds de long terme, du taux de rendement.

Dans le cas d'un fonds de lissage, les réserves maximales sont de l'ordre de 3 à 4 points de PIB. Les différences de rendement n'ont que peu d'impact sur le profil de hausse des cotisations et sur la date à laquelle le taux maximum est atteint. Cela tient à l'horizon relativement bref du fonds, donc à la durée courte de placement des réserves.

En revanche, pour que le fonds apporte de manière permanente des revenus, son montant doit être important (au moins 10 points de PIB) et l'hypothèse de taux de rendement est cruciale. Dans le cas du rendement obligataire, pour baisser le taux de cotisation de 1,5 point, le fonds doit représenter 55 % du PIB. Avec le taux de rendement moyen, le ratio tombe à 28 %, et à 14 % pour le taux de rendement élevé. Même dans la situation la plus favorable, le montant du fonds reste important. Une moindre baisse du taux de cotisation s'obtiendrait avec un montant du fonds inférieur dans les mêmes proportions. Dans tous les cas, les ordres de grandeur obtenus montrent qu'un fonds destiné à couvrir une partie des cotisations de manière permanente ne peut pas être investi uniquement en obligations.

Montée en charge et importance relative du fonds de réserve en point de PIB

	Taux de cotisation de long terme		Hausse annuelle en début de période en point de PIB		Réserves en point de PIB, maximales pour fonds de lissage et en 2040 pour fonds permanent		
		TRO	TRM	TRE	TRO	TRM	TRE
Absence de fonds de réserve	5 pt	0,2 pt			sans objet		
Scénarios de lissage des hausses de prélèvements	5 pt	0,12 pt	0,11 pt	0,11 pt	3 pt en 2023	3 pt en 2025	4 pt en 2026
Scénarios visant à limiter la hausse des taux à terme							
- gain de 1,5 pt à terme	3,5 pt	1,3 pt	0,5 pt	0,1 pt	55 pt	28 pt	14 pt
- gain de 1 pt à terme	4,0 pt	-	0,2 pt	0,1 pt	-	18 pt	9 pt
- gain de 2 pts à terme	3,0 pt	-	0,9 pt	0,2 pt	-	37 pt	18 pt

¹¹⁸ J.-M. Aubert et C. Jeanroy : " Simulations de profils de taux de cotisation liés à l'utilisation de réserves ", note de la Direction de la Prévision, remise à la séance n° 10 de la Commission de concertation.

Légende :

TRO : taux de rendement obligataires (taux réels de 3,8 % jusqu'en 2009, de 2,6 % de 2010 à 2014 et de 2,5 % à partir de 2015).

TRM : taux de rendement moyens (TRO + 1 %).

TRE : taux de rendement élevés (TRO + 3 %).

Source : Direction de la Prévision.

La constitution d'un fonds de long terme exige un investissement partiel en actions

Une question fondamentale est donc de savoir quel rendement on peut espérer pour ces réserves, c'est-à-dire quel sera le rendement du capital dans le futur.

Deux mesures du rendement du capital cohérentes sur le passé

Le rendement du capital peut s'apprécier selon deux approches : une approche financière, à partir des résultats des placements financiers ; une approche économique, à partir des comptes des entreprises. Ainsi que le montre la note d'O. Davanne⁽¹¹⁹⁾, on peut constater sur le passé que ces deux mesures conduisent à des résultats voisins. Pour la première approche, on évalue le rendement financier séparément pour les deux grands types de placements, les actions et les obligations. Les mesures sur le passé montrent que le rendement des actions depuis la guerre a été en moyenne de 6,6 % par an, celui des obligations de 2,3 %, pour une croissance de l'économie en moyenne à 3,6 %. Pour la seconde approche, le rendement réel du capital est défini comme un retour sur investissement : somme des bénéfices réinvestis, des intérêts payés aux créanciers et des versements aux actionnaires, rapportée au capital. Depuis 1971, le rendement réel du capital se situe en moyenne à 7,2 % (entre 4,6 et 9,5 %). Les rendements financiers et économiques sont donc assez proches. Cette convergence sur le long terme est logique, puisque ce sont les excédents d'exploitation qui rémunèrent les détenteurs de capital. Toutefois, sur des périodes plus courtes, on peut observer des décalages importants entre les rendements économiques relativement stables et les rendements financiers très fluctuants.

Si ces chiffres donnent des indications sur le passé, ils laissent de nombreuses incertitudes sur les évolutions futures, en particulier sur les écarts entre la croissance de l'économie et le rendement du capital d'une part, entre les rendements des actions et des obligations d'autre part.

Une incertitude sur l'écart prévisible entre le rendement du capital et la croissance de l'économie

Les chiffres précédents montrent jusqu'à aujourd'hui un écart élevé entre le rendement du capital et la croissance de l'économie. En 1997, le retour sur investissement des créanciers et des actionnaires est évalué à 8,2 % en moyenne dans les entreprises françaises, soit un niveau très supérieur à la croissance de l'économie. On peut se demander si cet écart est durable.

La théorie économique propose des modèles de croissance où, dans la situation optimale caractérisée par la "règle d'or", le taux de croissance de l'économie et le taux de rendement du capital sont identiques. La valeur actuellement élevée du rendement du capital traduirait donc une situation transitoire où le stock de capital serait inférieur à celui de la règle d'or (situation de *sous-accumulation du capital*). Dans ces conditions, ces rendements élevés susciteraient une forte accumulation du capital qui ramènerait progressivement vers la règle d'or. Cette convergence serait d'ailleurs favorisée par l'augmentation de l'épargne des générations du baby-boom en vue de leur retraite.

En fait, l'évolution du rendement du capital est très incertaine. La règle d'or ne reste qu'une référence théorique parmi d'autres, et il est difficile de savoir si l'économie souffre effectivement d'une sous-accumulation du capital. Néanmoins, on ne peut pas exclure que se produise dans les années à venir un certain rattrapage du stock de capital qui se traduirait par une baisse significative de son rendement. Au total, ces considérations invitent à une certaine prudence dans le prolongement des tendances passées.

¹¹⁹ O. Davanne : " Le rendement du capital : éléments de diagnostic ", note remise à la séance n° 10 de la Commission de concertation.

Un rendement élevé pour les placements en actions

La valeur élevée du rendement du capital par rapport à la croissance de l'économie est mesurée sur l'ensemble des placements, actions et obligations, dont les rendements sont sensiblement différents. Les valeurs historiques montrent un rendement des actions très supérieur à celui des obligations (particulièrement aux États-Unis). Cela justifie que l'on veuille préférer pour un fonds des placements en actions à des placements en obligations. Cette question est aujourd'hui très présente dans les pays qui ont à gérer des fonds de retraite importants (chapitre IV).

La contrepartie d'un rendement élevé est toutefois le risque⁽¹²⁰⁾. La recherche d'un meilleur rendement par un placement partiel en actions expose en effet le fonds à un risque plus élevé que dans le cas d'un placement obligataire. Les aléas boursiers supposent donc une gestion du risque. Deux éléments sont néanmoins à prendre en compte :

- en premier lieu, l'écart de rendement entre les actions et les obligations excède aujourd'hui ce que les seules considérations de risque justifieraient, même si là aussi il existe une incertitude sur la permanence de cet écart de rendement ;
- en second lieu, la gestion d'un fonds de réserves peut profiter de l'horizon de ses placements. Comme le rappelle la note de la DSS, sur le long terme, les prix sont marqués par un phénomène de retour à la moyenne (ajustement sur la rentabilité économique des entreprises). Mesurée sur des durées de 10 ans, la volatilité des placements diminue fortement par rapport aux fluctuations annuelles. Plus l'horizon est long, plus le risque d'obtenir un rendement négatif est limité (moins de 1 % sur 30 ans aux États-Unis). De même, un éventuel krach peut être réparti sur plusieurs générations. Un fonds de réserves peut donc lisser les fluctuations sur une longue période, et ainsi tirer un certain profit de la prime de risque associée aux placements plus volatils.

L'élargissement de l'assiette du financement à d'autres revenus des ménages

Trouver des modes de financements moins pénalisants pour la croissance et l'emploi est une question récurrente, posée depuis de nombreuses années. Certaines des modifications suggérées concernent l'assiette patronale des cotisations sociales : “allègement bas salaires”, substitution de la valeur ajoutée à l'assiette actuelle de cotisations assise sur la seule rémunération du travail, mise en place de mécanismes de “bonus-malus” pour l'assurance chômage etc. Ces différentes pistes de réforme ont donné lieu à des rapports récents et font actuellement l'objet de discussions. Ce sujet dépasse la question des seules retraites. Il concerne de façon plus large l'ensemble des prestations de Sécurité sociale et de chômage. Les questions économiques soulevées sont complexes et ne pouvaient être traitées dans le cadre de ce rapport. Elles n'en sont pas moins posées.

L'intégration dans l'assiette des cotisations vieillesse d'éléments de rémunération actuellement non soumis à cotisation, ou encore le basculement du financement de prestations non contributives sur la CSG constituent d'autres pistes possibles d'élargissement de l'assiette⁽¹²¹⁾.

L'intégration dans l'assiette d'éléments de rémunération non soumis à cotisation accroît, à terme, la charge des retraites

L'assiette de la CSG sur les revenus d'activité est pour presque tous les régimes supérieure à celle des cotisations vieillesse. Élargir l'assiette professionnelle peut dès lors consister à intégrer des éléments de rémunération professionnelle non soumis ou partiellement soumis à cotisations vieillesse mais inclus dans l'assiette

¹²⁰ E. Dubois : “Risque sur les marchés financiers et fonds de réserve”, note de la DSS remise à la séance n° 10 de la Commission de concertation.

¹²¹ DSS : “Les possibilités d'élargissement de l'assiette des cotisations vieillesse à d'autres revenus des ménages”, note remise à la séance n° 10 de la Commission de concertation.

de la CSG sur les revenus d'activité.

Pour les salariés du privé les rémunérations non soumises à cotisation sont d'un montant limité

Pour les salariés du secteur privé, les éléments de rémunération non soumis à cotisation sont relativement limités, mais représentent des postes assez dynamiques. Seuls l'intéressement, la participation, les indemnités de licenciement ou de mise à la retraite, les contributions patronales au financement de la retraite supplémentaire et de la prévoyance, les stock-options et les indemnités journalières servies par un organisme de Sécurité sociale, sont assujettis à la CSG mais ne sont pas dans le champ des cotisations vieillesse.

Ces différents éléments sont d'un faible montant. L'épargne collective, selon les chiffrages de la DARES, ne s'élève qu'à 31 milliards de francs environ, et les contributions de l'employeur destinées au financement de prestations complémentaires de retraite et de prévoyance à environ 65 milliards de francs, soit un rendement global par point de cotisations déplafonnées de 960 MF. Les cotisations vieillesse étant toutefois pour l'essentiel plafonnées, le rendement à attendre d'un assujettissement de ces rémunérations serait moindre.

Seul un déplafonnement des cotisations employeurs n'accroît pas la charge retraite

L'essentiel de l'écart (4 milliards de francs environ en 1997) entre le rendement d'un point de cotisation vieillesse CNAVTS et celui d'un point de CSG/FSV, assise sur les revenus d'activité, tient en fait au plafonnement de la cotisation vieillesse. En 1997, le rendement d'un point de cotisation plafonnée vieillesse était de 16,6 milliards de francs, celui d'un point de cotisation déplafonnée s'élevait en revanche à 20,1 milliards de francs, soit un écart de rendement de 3,5 milliards de francs.

Les marges financières d'une intégration des éléments de rémunération non encore assujettis à la cotisation vieillesse sont donc relativement limitées. Elles ne seraient de plus que transitoires puisque toute augmentation de cotisation entraîne à terme, à législation constante, une augmentation des droits à servir. Seule peut échapper à cette règle la part patronale des cotisations vieillesse. En 1991, le déplafonnement de 1,6 point de cotisation vieillesse patronale n'a, effectivement, pas donné lieu à une augmentation de droits. Une opération de substitution d'une cotisation déplafonnée à de la cotisation plafonnée transférerait alors une partie de la charge des entreprises à main-d'œuvre faiblement rémunérée, relativement plus représentées dans la population des petites entreprises et dans certains secteurs d'activité⁽¹²²⁾, vers les entreprises à rémunération élevée⁽¹²³⁾. Elle conduit de facto à rendre le prélèvement retraite progressif pour les employeurs des salariés affiliés à l'AGIRC dans la mesure où les salaires compris entre 1 et 8 plafonds sont assujettis à des cotisations complémentaires.

Pour les salariés des régimes spéciaux l'intégration des primes accroît la charge retraite

Pour la plupart des régimes particuliers de salariés, l'assiette de la CSG se différencie beaucoup plus significativement de celle des cotisations vieillesse. L'assiette de la CSG inclut en effet les primes, contrairement à l'assiette des cotisations vieillesse⁽¹²⁴⁾.

Pour les fonctionnaires civils et militaires, par exemple, l'écart entre les deux assiettes était, en 1997, de 11,5 %, ce qui correspond à un taux de primes moyen de 17 % environ (l'assiette de la CSG correspondant à 95 % de la masse salariale y compris primes).

Dans ce cas, là aussi, tout élargissement de l'assiette des cotisations par intégration des primes aurait, toutes choses égales par ailleurs, pour effet à long terme d'accroître la charge de retraite des régimes concernés.

¹²² Secteurs de l'habillement, du cuir et du textile, du bâtiment et des services aux particuliers (services aux personnes, hôtels et restaurants, commerce de détail...).

¹²³ Conseil et assistance, recherche et développement, combustibles et carburants notamment.

¹²⁴ L'assiette de la cotisation vieillesse intègre toutefois la nouvelle bonification indiciaire (NBI) pour les fonctionnaires de l'État et des collectivités publiques (collectivités locales et hospitalières) et les indemnités particulières de certaines catégories (personnels actifs de la police, des militaires de la gendarmerie, de certains personnels de l'administration pénitentiaire...).

Pour les travailleurs non salariés l'assiette de cotisations est différente selon les professions

La question de l'élargissement de l'assiette de cotisation pour les travailleurs non-salariés ne se pose pas dans les mêmes termes selon les régimes concernés. Les modalités de financement et l'importance relative des prestations versées sont en effet très différentes pour les professions libérales d'une part, et les artisans et commerçants de l'autre.

À la CNAVPL la prestation versée est forfaitaire⁽¹²⁵⁾ et ne dépend que du nombre d'années cotisées, ce qui justifie que son financement soit pour l'essentiel assis sur des cotisations elles aussi forfaitaires. Il existe bien une contribution proportionnelle au revenu, mais celle-ci est relativement faible. Son taux n'est que 1,4 % sur les revenus inférieurs à 5 plafonds. Cette cotisation est affectée au paiement d'une part de la compensation nationale. On peut noter toutefois que les cotisations forfaitaires sont toutes différentes selon les sections professionnelles concernées, principalement du fait de l'absence de compensation interprofessionnelle des droits dérivés.

À l'ORGANIC et à la CANCAVA, les régimes de base sont alignés sur la CNAVTS : les règles de calcul de la pension sont les mêmes et l'assiette de cotisation est, comme au régime général, plafonnée. Celle-ci se différencie toutefois de celle retenue pour le régime général, la notion de salaire brut n'ayant pas d'équivalent pour les travailleurs indépendants. Pour ces derniers, les cotisations sont, en effet, calculées en référence au revenu professionnel soumis à l'impôt sur le revenu⁽¹²⁶⁾, c'est-à-dire au revenu catégoriel net de frais professionnels et de cotisations sociales.

Pour les artisans et les commerçants un élargissement d'assiette accroît la charge retraite

Pour les artisans et commerçants, les conséquences d'un élargissement de l'assiette sont les mêmes qu'au régime général. La réintégration dans l'assiette d'éléments de rémunération actuellement exclus aurait pour conséquence d'accroître à terme la charge retraite. De même, un déplafonnement de l'assiette accroîtrait le prélèvement sur les revenus supérieurs au plafond, et risquerait de susciter, dans ce cas aussi, une majoration des droits à pension.

À prélèvement global identique en substitution à de la cotisation plafonnée, l'effet d'un déplafonnement serait le même que celui présenté pour les salariés du privé, les travailleurs indépendants à haut revenu perdraient ; et ceux à bas revenu y gagneraient.

Une substitution d'assiette de CSG à des points de cotisation vieillesse augmente le prélèvement sur les revenus des retraités et les revenus du capital

Les questions posées par une telle opération ont déjà été largement débattues lors des substitutions CSG/cotisation maladie de 1997 et 1998.

Pour les revenus de remplacement l'augmentation du prélèvement social a été de 5,7 points entre 1981 et 1997

Deux points importants sont à noter :

- Le premier concerne le supplément de charge sociale demandé aux personnes concernées depuis le début des années quatre-vingt. Pour les retraités imposables du secteur privé par exemple, l'augmentation du prélèvement global (cotisation maladie et CSG) a été de 5,7 points entre 1981 et 1997. Le taux de prélèvement

¹²⁵ La prestation maximale est égale à 2,5 fois l'AVTS.

¹²⁶ Le revenu professionnel retenu pour le calcul des cotisations ne tient pas compte de certaines déductions fiscales (amortissements réputés différés, report des déficits antérieurs, abattement pour l'adhésion à un centre de gestion...).

sur la retraite est, en effet, passé de 1 % en 1981 à 1,4 % en 1990 pour atteindre 6,7 % en 1997 ; une telle situation a ainsi conduit le Gouvernement à limiter en 1998 la hausse de la CSG sur les pensions à 2,8 points de façon à ce qu'elle puisse être exactement annulée par la baisse de même ampleur de la cotisation maladie.

• Le deuxième concerne les effets de seuil induits par l'augmentation du taux de CSG. Sont, en effet, exonérés de CSG :

- les retraités, titulaires d'un avantage de retraite non contributif ou non imposable (au sens de l'impôt sur le revenu pour la CSG/FSV ou au sens de la taxe d'habitation pour la CSG/maladie) ;
- les chômeurs, titulaires d'une allocation inférieure au SMIC brut, ou encore non imposables (au sens de l'impôt sur le revenu pour la CSG/FSV ou au sens de la taxe d'habitation pour la CSG/maladie) ;
- les préretraités, titulaires d'une allocation inférieure au SMIC brut, ou non imposables (au sens de l'impôt sur le revenu pour la CSG/FSV ou au sens de la taxe d'habitation pour la CSG/maladie) ;
- les invalides titulaires du FNS invalidité ou non imposables (au sens de l'impôt sur le revenu pour la CSG/FSV ou au sens de la taxe d'habitation pour la CSG/maladie).

**Pour les revenus du capital,
la charge du prélèvement social
est passée de 5,2 milliards de francs en 1991 à 40,1 milliards de francs en
1998**

Pour ces revenus, aussi, la charge sociale s'est fortement accrue depuis une quinzaine d'années.

En 1991, les revenus de patrimoine et de placement finançaient la Sécurité sociale à hauteur de 3,3 milliards de francs hors CSG, de 5,2 milliards de francs CSG comprise. En 1997, les prélèvements sociaux sur ces mêmes revenus ont représenté plus de 18 milliards de francs de recettes ; en 1998, ils devraient avoir un rendement supérieur à 40 milliards de francs. Ces chiffres s'entendent hors CRDS. Au taux de 0,5 %, celle-ci devrait rapporter 2,2 milliards de francs en 1998.

Le tableau suivant, repris du rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale de mai 1998, présente l'évolution des prélèvements sociaux sur les revenus du capital.

Cette évolution résulte de deux éléments principaux :

- des augmentations de taux : il s'agit de 1,1 point de CSG pour la famille, 1,3 point de CSG pour le FSV, 5,1 points de CSG pour les régimes d'assurance maladie (1 point au 1^{er} janvier 1997 et 4,1 points au 1^{er} janvier 1998), soit au total 7,5 points de CSG créés sur ces revenus depuis 1991. En ajoutant 0,5 point de CRDS, le 1 % destiné à la CNAF et le 1 % destiné à la CNAVTS, le taux du prélèvement social sur ces revenus est désormais de 10 % ;
- des extensions d'assiette : l'ensemble des prélèvements sur les produits du patrimoine et de placement est désormais assis sur une même assiette. Cette assiette est extrêmement large : peu de revenus sont aujourd'hui exonérés de prélèvement social – il s'agit pour l'essentiel des intérêts des Livrets A et " Bleus ", des CODEVI, des Livrets d'épargne populaire et des Livrets " Jeunes " – et les assiettes retenues, lorsqu'elles intègrent des abattements, sont généralement celles de l'impôt sur le revenu (voir le rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale de mai 1998). La suppression de certains abattements doit dès lors être traitée dans le cadre plus général de la définition de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

Évolution des prélèvements sociaux sur les produits
du patrimoine et de placement (hors CRDS)
(en milliards de francs)

	Mesures	1 % CNAF	1 % CNAVTS	CSG patrimoine/ placement	Total
Évolution historique avant 1991	Le prélèvement de 1 % sur les produits de placement affecté à la CNAF a été créé par l'article 115 de la loi de finances pour 1984, article qui recréait, en l'élargissant, un prélèvement sur l'ensemble des revenus affectés à la CNAF et mis en place en application d'une ordonnance du 30 avril 1983. Supprimé pour une large part des revenus, ce prélèvement avait été maintenu, à titre permanent, pour les seuls produits de placement à revenu fixe perçus à compter du 1 ^{er} janvier 1985, en application de l'article 106 de la loi de finances pour 1985.				

	Le prélèvement de 1 % sur les produits de patrimoine et de placement affecté à la CNAVTS a été créé par la loi du 10 juillet 1987, et reconduit régulièrement depuis cette date. La CSG a été instaurée par la loi de finances pour 1991.				
1991	<ul style="list-style-type: none"> • Instauration de la CSG (2.1.1991) <i>Taux : 1,1 % pour la CNAF</i>	0,8	2,4	1,9	5,2
1992	-	1,4	2,9	2,4	6,6
1993	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation du taux de la CSG (1.7.1993) <i>Taux : 2,4 % (soit : 1,1 % CNAF et 1,3 % FSV)</i>	0,9	2,9	4,1	7,9
1994	-	0,7	2,6	5,9	9,2
1995	-	0,7	2,6	6,0	9,3
1996	-	0,8	2,7	6,7	10,1
1997 (données provisoires)	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation du taux de la CSG (1.1.1997) <i>Taux : 3,4 % (soit : 1,1 % CNAF, 1,3 % FSV et 1 % pour les régimes d'assurance maladie)</i> <ul style="list-style-type: none"> • Extension d'assiette de la CSG 	0,9	3,0	14,5	18,5
1998 (données provisoires)	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation du taux de la CSG (1.1.1998) <i>Taux : 7,5 % (soit : 1,1 % CNAF, 1,3 % FSV et 5,1 % pour les régimes d'assurance maladie)</i> <ul style="list-style-type: none"> • Extension d'assiette des prélèvements affectés à la CNAF (1 %) et à la CNAVTS (1 %) 	4,4	4,4	31,3	40,1

Source : Direction de la Sécurité sociale (DEEF).

L'aménagement de certains dispositifs pour favoriser la cohésion sociale

Modifier les règles d'indexation des pensions pour maintenir le taux de remplacement dans le secteur privé

À l'avenir, l'inégalité majeure de traitement entre catégories d'assurés tient aux effets différents, sur le taux de remplacement, des règles d'indexation des régimes de retraite (chapitre VI). Alors que les taux de remplacement qu'attribuent les régimes à leurs assurés sont aujourd'hui relativement proches, des écarts notables pourraient se faire jour à long terme.

Pour les régimes du secteur privé, le maintien des règles actuelles d'indexation (indexation sur les prix des salaires portés au compte du régime général, valeur d'achat du point indexée sur les salaires et valeur de liquidation du point indexée sur les prix à l'ARRCO et à l'AGIRC) réduit progressivement d'une génération à l'autre les taux de remplacement. Pour les régimes qui calculent la pension en référence au salaire des six derniers mois, les modalités d'indexation des pensions n'ont en revanche d'effet que sur les seules pensions déjà liquidées.

Un tel écart d'évolution pourrait dès lors fissurer la cohésion globale du système. Pour aider aux prises de décision, il est dès lors apparu utile d'évaluer quel serait le coût budgétaire à long terme du maintien des taux de remplacement pour les salariés du secteur privé.

Les projections actuelles retiennent une stabilité des taux de remplacement, à structure constante, dans les régimes spéciaux et une baisse dans le régime général et les régimes complémentaires. Cette baisse dans le régime général est liée à la réforme de 1993 et au passage de l'indexation sur les salaires à l'indexation sur les prix en 1987. Dans les régimes complémentaires, elle est liée au maintien, sur l'ensemble de la période, des règles d'indexation définies dans les accords de 1996⁽¹²⁷⁾.

L'indexation des salaires portés au compte sur les salaires entraînerait une hausse des dépenses du régime général d'un peu plus de 1 point de PIB en 2040

La règle d'indexation du régime général peut être séparée en deux modalités : l'indexation des salaires portés au compte et l'indexation des pensions liquidées. Le taux de remplacement n'est en fait affecté que par l'indexation des salaires portés au compte. Pour permettre à long terme le maintien du taux de remplacement dans le régime général, il faudrait revenir sur l'indexation des salaires portés au compte, en les indexant à nouveau sur les salaires, sans modifier les règles d'indexation des pensions liquidées.

Cette variante se concentrera donc uniquement sur la règle d'indexation des salaires portés au compte.

Une indexation des salaires portés au compte sur les salaires (+1,7 % par an en termes réels) engendrerait en 2040 une hausse des prestations du régime général d'environ 20 %. Ainsi, le besoin de financement du régime général augmenterait d'environ 200 milliards de francs dans les deux scénarios macro-économiques, soit de 5,5 à 6 points de cotisation, ou encore d'un peu plus de 1 point de PIB.

Une indexation un peu moins forte des salaires portés au compte (+1,3 % par an) aurait un effet plus faible sur l'équilibre du régime général. Elle entraînerait une hausse des dépenses en 2040 de 15 % environ, soit un peu plus de 150 milliards de francs ou encore l'équivalent de 4 points de cotisation ou de 0,8 point de PIB environ.

Ces différents résultats doivent être considérés uniquement comme un ordre de grandeur des effets à long terme de l'indexation des salaires portés au compte sur les salaires et non comme une mesure précise d'une telle variante. En effet, ils ont été obtenus à partir d'une maquette simplifiée de la dynamique d'évolution des pensions dans le régime général.

L'indexation du salaire de référence des régimes complémentaires sur les prix entraînerait une hausse de 0,6 point de PIB des dépenses des régimes de retraite

Les régimes complémentaires de retraite des salariés du secteur privé sont des régimes en points. En projection, le salaire de référence (c'est-à-dire la valeur d'achat des points) a été indexé sur les salaires alors que la valeur des points liquidés a été indexée sur les prix. À l'horizon 2040, ces hypothèses, cohérentes avec les règles actuelles des régimes, entraînent une division par deux du rendement de ces derniers. Cette diminution a un effet fort sur les taux de remplacement (chapitre VI). Afin de limiter la dégradation du taux de remplacement, il est possible d'indexer le salaire de référence sur les prix (cela permet de maintenir le

¹²⁷ Une partie de la baisse du taux de remplacement est liée aux évolutions passées des paramètres du régime. Elle paraît donc inévitable à moins d'augmenter le rendement des régimes.

rendement du régime sans augmenter la valeur des pensions liquidées).

Une telle règle d'indexation entraînerait une hausse de 15 % en 2040 des dépenses de l'ARRCO (hors ASF), soit 50 milliards de francs de 1998. Les dépenses de l'AGIRC (hors ASF) augmenteraient d'un peu plus de 20 %, soit 45 milliards de francs de 1998 et celles de l'ASF de 30 % environ, soit 11 milliards de francs de 1998. Globalement, les prestations de retraite augmenteraient en 2040 de 0,6 point de PIB. Ces chiffres, comme les précédents, ne représentent que des ordres de grandeur.

Financer par la solidarité les avantages familiaux

Comme on l'a vu au chapitre VI, les régimes de retraite publics organisent de larges redistributions entre catégories sociales et sexes. Obéissant au principe de solidarité, ils se différencient des systèmes classiques d'assurance privée. Les avantages familiaux accordés aux assurés chargés de famille représentent une des expressions de cette solidarité.

Selon un rapport de J.-F. Chadelat datant de décembre 1997, le coût global des avantages familiaux s'établirait à 73,7 milliards de francs, dont 34,7 milliards de francs pour la seule majoration de pension pour enfants.

Le poids des avantages familiaux n'est donc pas négligeable dans les dépenses des régimes. Selon les régimes le poids de ces avantages apparaît plus ou moins élevé :

- les différences démographiques et de règles ont une incidence sur le montant de la charge ;
- la nature du financement associé détermine le montant restant finalement à la charge des cotisants. Si une partie de ce coût est pris en charge par le FSV ou la CNAF (les majorations pour enfants du régime général et des régimes alignés sont remboursées par le FSV et le financement de l'assurance vieillesse des parents au foyer – AVPF – est assuré par la CNAF), les avantages familiaux versés par les autres régimes, qu'ils soient de base ou complémentaires (AGIRC, ARRCO notamment) sont financés par les cotisations sociales des seuls assurés.

Assurer une plus grande cohérence globale du système de retraite et renforcer le principe de solidarité nationale pourraient dès lors conduire à rattacher l'intégralité de ces avantages familiaux aux autres prestations familiales prises en charge par la CNAF. Cela permettrait, de plus, que les arbitrages s'opèrent non par rapport au reste du système de retraite mais par rapport au reste de la politique familiale.

Améliorer les validations de durée d'assurance de certaines périodes d'activité ou d'inactivité

Comme le note M.-T. Join-Lambert dans son rapport⁽¹²⁸⁾, le durcissement des règles d'indemnisation du chômage⁽¹²⁹⁾, ainsi que les difficultés accrues d'insertion des jeunes sur le marché du travail, le développement des carrières courtes, ou encore des parcours atypiques font qu'une partie croissante des demandeurs d'emploi n'a plus la possibilité de percevoir des indemnités de chômage et ils se retrouvent dès lors basculés vers les dispositifs d'assistance.

Or ces évolutions n'ont pas comme seule conséquence d'exclure les personnes concernées du droit aux prestations chômage, elles réduisent aussi à plus long terme leurs droits à la retraite.

Si les périodes d'indemnisation du chômage (d'assurance mais aussi de solidarité) sont effectivement validées pour le calcul des droits à la retraite, les périodes non indemnisées ne sont validées que sous certaines conditions⁽¹³⁰⁾.

La réforme envisagée, en durcissant les conditions nécessaires pour avoir le taux plein, soulève la

¹²⁸ M.-T. Join-Lambert : *Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux, problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs en France fin 1997-début 1998*, rapport au Premier ministre, La Documentation française, 1998.

¹²⁹ Durcissement avec, par exemple, la suppression en 1992 de l'allocation d'insertion pour les jeunes.

¹³⁰ La période de chômage – continue ou pas – est prise intégralement en considération si elle ne dépasse pas un an. Dans le cas contraire, seule la première période de chômage donne lieu à report au compte de trimestres. Une telle validation ne peut intervenir qu'une seule fois et à condition que l'intéressé n'ait pas obtenu auparavant validation d'une période de chômage non indemnisé faisant suite à une période de chômage indemnisé.

question de la validation de certaines périodes d'inactivité.

Elle nécessite aussi, avec l'allongement des périodes d'études et de formation, que l'on étudie précisément plusieurs dispositifs :

- en premier lieu, celui concernant la prise en compte des années d'apprentissage ou de formation (lorsque la prise en charge des cotisations est du ressort de l'État). Les bases de calcul actuellement retenues⁽¹³¹⁾ ne permettent, au mieux, que la validation de deux trimestres par année de travail ;
- en deuxième lieu, celui concernant la prise en compte des années d'études au-delà d'un certain âge. Contrairement à d'autres pays, il n'existe pas actuellement en France de mécanisme de rachat d'années de formation.

Prendre en compte la pénibilité du travail

Actuellement, certains régimes spéciaux de salariés tiennent compte, sous la forme de bonifications de durée d'assurance, de la dangerosité ou de la pénibilité du travail.

Aucun dispositif de même nature n'existe pour les salariés du secteur privé. La législation du travail définit précisément les normes que doivent respecter les entreprises concernées. Pour la Sécurité sociale, la taxation des accidents du travail est établie pour chaque entreprise selon sa taille : soit en fonction du risque de la branche d'activité à laquelle elle appartient lorsqu'elle a moins de 10 salariés, soit en fonction de son risque propre lorsqu'elle a plus de 200 salariés, soit en fonction des deux critères lorsqu'elle a entre 10 et 200 salariés. Afin d'autoriser le départ anticipé des personnes qui sont actuellement sur des postes définis à risque ou pénibles par la législation du travail, des bonifications de durée d'assurance pourraient leur être accordées. Comme pour les accidents du travail, un tel dispositif pourrait prévoir une contrepartie financière des entreprises concernées.

La mise en place d'un tel mécanisme suppose que la liste des postes visés soit régulièrement remise à jour.

La définition d'une méthode pour la réforme

Une réforme qui doit être engagée avant le choc démographique

Le choc démographique est facile à dater. Il commencera à partir du départ en retraite de la génération 1946. Celle-ci a en effet un effectif supérieur de 200 000 à la génération précédente, celle de 1945. Il s'amplifiera ensuite, alimenté notamment par la poursuite de l'allongement de la vie. Pendant les années qui nous séparent de 2006, les départs en retraite seront relativement peu nombreux. En sens inverse, la situation du marché du travail sera encore difficile. La priorité des prochaines années restera à l'amélioration de l'insertion des jeunes sur le marché du travail et à la réduction du chômage, par tous les moyens d'ordre économique et social disponibles dans cet objectif.

Comment s'expliquer dès lors qu'il faille engager dès à présent la réforme du système, si la question ne se pose pour l'essentiel qu'à l'horizon 2010 ?

Deux raisons majeures militent dans ce sens :

- si l'on veut décaler l'âge de départ à la retraite, il faut pouvoir le faire progressivement pour éviter de désavantager certaines générations et soumettre le marché de l'emploi à un choc soudain. La réforme étudiée est très progressive. Comme on l'a vu plus haut, elle n'a d'effets sensibles qu'au-delà de 2010 et n'atteint un régime de croisière qu'en 2040. La considération d'équité intergénérationnelle conduit à étaler la transition sur une période plus longue que ce qui serait nécessaire dans une approche strictement comptable ;
- si l'on veut recourir à des mécanismes de capitalisation, en complément de la gestion en répartition, il faut pouvoir accumuler un capital suffisant avant que soit atteinte la période de plus fort déséquilibre des régimes

¹³¹ Au régime général, pour valider un trimestre, il faut avoir cotisé 200 heures au SMIC. Dans le cas des apprentis ou des stagiaires de la formation professionnelle pris en charge par l'État, la base de calcul est inférieure par trimestre à 200 heures au SMIC.

de retraite. Ceci contraint à démarrer l'accumulation avant le début de la phase de dégradation.

Une réforme qui doit être définie en concertation

Les propositions envisagées dans ce rapport ne constituent pas un plan de réforme. La retraite est l'un des ciments de notre société. Pacte entre les générations, organisant de larges redistributions, il assure la cohésion sociale. Il ne peut donc être réformé sans une large adhésion. Comme les expériences étrangères le montrent (chapitre IV), les pays qui ont réformé leur système l'ont fait sur la base d'une concertation approfondie. Un débat national devrait s'engager sur les grandes orientations à retenir. Celui-ci devrait être relayé par des concertations plus décentralisées. Le système de retraite français est composé d'une mosaïque de régimes ayant chacun leur histoire et leurs spécificités. Des négociations au sein de chaque régime sont dès lors nécessaires pour permettre une adaptation des principes communs à chacun. Elles seront d'autant plus riches qu'elles bénéficieront d'un meilleur dialogue social, dans le secteur privé et dans le secteur public.

Une réforme qui doit prévoir un dispositif de pilotage

Les décisions que l'on peut prendre aujourd'hui s'appuient sur les éléments d'information actuellement disponibles. Ceux-ci sont bien sûr entachés d'incertitudes, or la retraite est un contrat sur l'avenir. Ceci nécessite que l'on puisse en permanence prendre en compte les évolutions et ajuster les règles de telle sorte qu'aucune génération ne soit désavantagée.

La réforme devrait dès lors s'accompagner de la mise en place d'un dispositif de pilotage dont les objectifs seraient :

- de mettre à la disposition des assurés, des partenaires sociaux, des décideurs une information formalisée et régulière sur les systèmes de retraite : avec la publication de comptes précisément identifiés pour tous les régimes ainsi que de leurs perspectives, remises à jour par exemple tous les trois ans ;
- de s'assurer ainsi de la pertinence des choix faits par un suivi des effets de la réforme et leurs conditions de mise en œuvre ;
- de proposer des inflexions voire de nouvelles dispositions visant à assurer la pérennité du système à long terme.

Un tel dispositif de pilotage devra comprendre à la fois un volet technique, garantissant que les analyses et projections sont réalisées dans les meilleures conditions de compétence et d'objectivité, et un volet socio-politique, organisant le débat autour des analyses et projections des experts, et préparant les préconisations à transmettre aux autorités responsables.

Annexe : neutralité du choix de départ à la retraite

A priori, l'anticipation d'un an du départ d'un individu donné en retraite a deux effets sur l'équilibre des régimes : la réduction des cotisations reçues et une hausse des prestations versées. Le premier effet est pris en compte dans les règles des régimes de retraite par les facteurs de réduction des pensions au prorata de la durée de cotisation. Le deuxième effet est pris en compte dans le régime général par le calcul d'un taux de pension (le taux de liquidation variant entre 25 % et 50 %) à partir de la durée d'assurance validée ou de l'écart entre l'âge de départ en retraite et 65 ans. Par contre, il n'est pas pris en compte dans les régimes spéciaux.

Or, une année supplémentaire de retraite représente en francs constants environ 5 % de l'ensemble des prestations versées à un individu au cours de sa période de retraite. Il paraît donc important dans un processus d'allongement de la durée requise d'assurance que les individus intègrent dans le choix de leur départ en retraite le coût qu'ils font subir à l'ensemble de la collectivité en cas de départ anticipé.

L'exemple suivant illustre cette question avec le cas d'un individu ayant commencé à travailler à

23 ans et dont le salaire progresse de 2,2 % par an en termes réels au cours de sa carrière. On suppose que la durée d'assurance requise est de 160 trimestres, ce qui impliquerait pour cet individu un départ à la retraite à 63 ans. Or, il est libre de partir éventuellement à partir de 60 ans.

S'il cotise à un régime de retraite qui applique une réduction uniquement proportionnelle (du type des règles actuelles de la Fonction publique), il peut partir à 60 ans avec une pension représentant 87 % de la pension qu'il obtiendrait s'il partait à 63 ans. Dans le régime général, sa pension serait de seulement 65 % de la pension qu'il obtiendrait en partant à 63 ans. Par contre, pour que son choix de départ soit neutre pour le régime de retraite (au sens d'une neutralité actuarielle avec un taux d'actualisation de 2 %), il faudrait que sa pension de retraite en cas de départ à 60 ans soit égale à environ 77 % de celle qu'il recevrait en cas de départ à 63 ans.

ANNEXES

[< Retour au Sommaire](#)

Annexes

[Annexe I](#)

La composition de la Commission de concertation

[Annexe II](#)

Le cumul emploi-retraite

[Annexe III](#)

Les hypothèses d'effectifs et d'indexation des régimes

[Annexe IV](#)

L'effet du mode d'indexation sur la pension moyenne des régimes en annuités

[Annexe V](#)

Les mécanismes de compensation

[Annexe VI](#)

Participants aux travaux techniques

[Annexe VII](#)

Liste des documents remis en séance

[Annexe VIII](#)

Liste des sigles

[Avis des organisations](#)

Caisse de compensation de l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC)

Comité national des retraités et des personnes âgées (CNRPA)

Confédération française démocratique du travail (CFDT)

Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

Confédération générale des cadres (CGC)

Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)

Confédération générale du travail (CGT)

Confédération générale du travail – Force ouvrière (CGT-FO)

Fédération de l'Éducation nationale – Union nationale des syndicats autonomes (FEN-UNSA)

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

Fédération syndicale unitaire (FSU)

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Union nationale des professions libérales (UNAPL)

Union professionnelle artisanale (UPA)

La composition de la Commission de concertation

Président :

M. Charpin (Jean-Michel), Commissaire au Plan

Rapporteur général :

M^{me} Zaidman (Catherine), Direction de la Sécurité sociale,
ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Rapporteurs :

M. Aubert (Jean-Marc), Direction de la Prévision,
ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

M^{me} Olier (Lucile), Commissariat général du Plan

M. Pelé (Louis-Paul), Cour des comptes

Service des affaires sociales du Commissariat général du Plan :

M. Vanlerenberghe (Pierre)

Organisations syndicales :

Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA) :

M. Boismenu (Antoine de)

Confédération française démocratique du travail (CFDT) :

M. Cadot (Paul), M^{me} Guilleteau (Madeleine), M. Toullisse (Jean-Marie)

Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) :

M. Cottreau (Roger-Pol), M. Moise-Mijon (Michel)

Confédération générale des cadres (CGC) : M. Cazettes (Jean-Luc), M^{me} Morgenstern (Solange)

Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) : M. Gilson (Pierre), M. Muet (Jacques-Victor), M. Tissier (Georges), M. Veysset (Jean-François)

Confédération générale du travail (CGT) : M. Ferrier (Vlady),

M. Le Duigou (Jean-Christophe)

Confédération générale du travail – Force ouvrière (CGT-FO) : M. Jayez (Benoît), M. Hotte (Didier), M^{me} Ho-Minh-Triet (Hélène), M. Rivière (Gérard), M. Robin (Benoît)

Fédération de l'Éducation nationale – Union nationale des syndicats autonomes (FEN-UNSA) : M. Bentz (Luc), M. Joliclerc (François)

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) : M. Boisson (Jean-Pierre), M. Brum (Arnold)

Fédération syndicale unitaire (FSU) : M. Duharcourt (Pierre), M. Labroille (François)

Mouvement des entreprises de France (MEDEF) : M. Bazile (Francis), M. Caron (Bernard)

Union nationale des professions libérales (UNAPL) :

M. Letellier (Michel), M. Salustro (Édouard)

Union professionnelle artisanale (UPA) : M. Delmas (Jean),

M. Pineau (Christian)

Associations de retraités :

Comité national des retraités et des personnes âgées (CNRPA) : M. Bonnet (Maurice), M. Grulois (Georges),
M. Maloysel (Paul)

Ministères :

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche : M. Rance (Érik)

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie :

M. Banquy (Didier)

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité : M. Giorgi (Dominique)

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement :

M. Berg (Patrick)

Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État
et de la Décentralisation : M. Santel (Gilbert), M. Chevalier (Yves)

Secrétariat d'État à l'Industrie : M. Couchoud (Pierre-Yves)

Secrétariat d'État aux Petites et Moyennes Entreprises, au Commerce et à l'Artisanat : M. Maccari (Renato),
M. Rocca (Alain)

Régimes de retraite :

Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) : M^{me} Lance (Marie-Thérèse)

Association des régimes de retraite complémentaire (ARRCO) : M. Marette (Jean-Jacques)

Caisse autonome d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) : M. Culine (Lucien), M.
Pellissier (Gérard)

Caisse autonome nationale de l'assurance vieillesse artisanale (CANCAVA) : M. Trog (Henri), M. Pardineille
(Éric)

Caisse de compensation de l'organisation autonome nationale
de l'industrie et du commerce (ORGANIC) : M. Grassi (Louis), M. Jammet (Jean-Jacques), M. Quevillon
(Gérard)

Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) : M. Hermange (Patrick)

Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) : M. Domeizel (Claude), M. Pougis
(Robert),
M. Ducret (Pierre)

Secrétariat du groupe : M^{me} Lavolé (Muriel)

Assistance technique : M^{me} Causse (Françoise),

M^{me} Fernandez (Sylvia), M. Krassovich (Jean-Michel)

Assistance informatique : M^{me} Garric (Jocelyne)

Le cumul emploi-retraite

L'abaissement de l'âge légal de la retraite à 60 ans en 1982 s'est accompagné de la mise en place d'une réglementation stricte du cumul d'une pension de retraite et d'un emploi à partir de 60 ans. Ce dispositif⁽¹³²⁾, amendé à plusieurs reprises, fait aujourd'hui l'objet d'une réglementation complexe, supportant de nombreuses dérogations.

L'incidence du cumul sur l'emploi serait modérée⁽¹³³⁾

Les estimations actuelles du nombre de cumulants laissent à penser que l'impact sur l'emploi du cumul entre pension et activité serait assez limité. Avec le dispositif actuel, le SESI estime le nombre de retraités cumulant un emploi et une retraite à environ 280 000 (180 000 salariés et 100 000 non salariés)⁽¹³⁴⁾. 4 cumulants sur 10 ont moins de 60 ans.

Le cumul d'un emploi avec une retraite est plus fréquent avant 60 ans : il concerne environ 19 % des retraités de moins de 60 ans. À ces âges-là, le cumul est essentiellement le fait de personnes ayant entamé une seconde carrière après avoir exercé l'une des rares professions dans la Fonction publique ou dans les régimes spéciaux, qui imposent une retraite précoce et autorisent statutairement la perception de la pension. La moitié d'entre eux sont en effet d'anciens militaires et une forte minorité sont d'anciens mineurs⁽¹³⁵⁾. Ces jeunes cumulants effectuent leur seconde carrière dans le secteur privé, le plus souvent en tant que salarié.

À partir de 60 ans, le cumul est nettement moins fréquent (2 % des retraités de 60 ans et plus). Le cumul d'une retraite avec un emploi salarié reste une situation exceptionnelle. La grande majorité des cumulants salariés de 60 ans et plus gagne d'ailleurs moins de 1 000 francs par mois, ce qui suggère davantage une activité occasionnelle qu'une véritable activité professionnelle. Seul un quart des cumulants salariés – environ 19 000 personnes – cumulent leur retraite avec une activité salariée qui leur rapporte au moins 3 900 francs par mois. Ce sont les retraités les plus aisés (plus de 15 000 francs de retraite mensuelle) qui gagnent les salaires les plus élevés⁽¹³⁶⁾. C'est d'ailleurs dans cette tranche de retraite que le taux de cumul est le plus élevé : 4 % des retraités qui ont une pension supérieure à 15 000 francs sont des cumulants. En revanche, le taux de cumul est très faible chez ceux qui perçoivent une petite retraite (moins de 5 000 francs). Ceci suggère que le cumul est moins le fait de retraités percevant une pension modeste et cherchant à la compléter que de retraités aisés, le plus souvent d'anciens cadres, qui bénéficient d'opportunités d'emplois intéressantes qui les poussent au cumul.

En revanche, les retraités de 60 ans ou plus qui poursuivent une activité indépendante parallèle – environ 90 000 personnes⁽¹³⁷⁾ – franchissent le plus souvent la barre des 1 000 francs mensuels.

¹³² DSS : “ Le cumul entre un emploi et une retraite ” note remise à la séance n° 3 de la Commission de concertation.

¹³³ N. Roth et N. Coëffic, “ Étude du cumul emploi-retraite ”, note du SESI remise à la séance n° 3 de la Commission de concertation. N. Coëffic : “ Le cumul emploi-retraite : plus fréquent chez les hommes de moins de 60 ans ”, *Études et documents*, n° 13, avril 1999, DREES.

¹³⁴ Les précédentes estimations publiées dans le rapport L'Hardy (1992) faisaient état de 400 000 cumulants. Compte tenu des problèmes de mesure, l'écart entre ces deux chiffres ne peut être interprété avec certitude comme une baisse du nombre de cumulants entre les enquêtes de 1989 et 1996.

¹³⁵ Les cumulants de moins de 60 ans sont à 85 % des hommes.

¹³⁶ Il s'agit bien de salaires. Le travail au noir n'est pas repéré par l'échantillon inter-régimes.

¹³⁷ D'après l'enquête “ Budget des familles ”.

Faut-il faire évoluer la législation sur le cumul emploi-retraite ⁽¹³⁸⁾ ?

La législation régissant le cumul emploi-retraite est arrivée à échéance le 31 décembre 1998. Elle a été prolongée d'un an. Sa refonte doit, en tout état de cause, être envisagée au regard des évolutions socio-économiques tant collectives (situation du marché du travail et contraintes financières pesant sur les régimes de retraite) qu'individuelles (évolution des fins de carrières, aspiration au temps libre).

Une autorisation de cumul sans restriction paraît peu satisfaisante, à l'heure même où des dispositifs publics (l'ARPE) s'efforcent d'organiser la substitution de jeunes travailleurs à des travailleurs âgés, plutôt que leur mise en concurrence. Or, l'autorisation du cumul intégral serait susceptible de modifier sensiblement le coût relatif du travail des jeunes et des vieux, ces derniers pouvant, dans un tel cas de figure, accepter un maintien en activité à des niveaux de salaires plus faibles et donc intéressants pour l'employeur. En outre, une telle autorisation serait contradictoire avec la réforme de 1993 dans la mesure où elle encouragerait la liquidation à 60 ans, au risque d'aggraver la situation financière des régimes de retraite.

À l'inverse, dans la mesure où le cumul après 60 ans est essentiellement le fait de cadres et de professions indépendantes, une interdiction renforcée du cumul pénaliserait la transmission du savoir-faire et des entreprises familiales.

¹³⁸ DSS : " Le cumul entre un emploi et une retraite " op. cit.

Les hypothèses d'effectifs et d'indexation des régimes

Évolution annuelle des effectifs cotisants dans le scénario 1

	Effectifs en 1998	1998-2005	2005-2010	2010-2020	2020-2040	Évolution 1998-2040
CNAVTS	14 249 200	1,5 %	0,1 %	- 0,1 %	- 0,2 %	5 %
Salariés agricoles	655 700	0,3 %	- 0,4 %	- 0,5 %	- 0,5 %	- 14 %
AGIRC	3 030 790	2,1 %	0,9 %	0,4 %	- 0,1 %	24 %
ARRCO	14 000 000	1,5 %	0,1 %	- 0,1 %	- 0,2 %	5 %
IRCANTEC	1 962 284	0,4 %	0,0 %	- 0,1 %	- 0,2 %	- 3 %
CNRACL	1 597 000	0,7 %	0,3 %	0,0 %	0,0 %	6 %
Fonctionnaires de l'État	2 428 744	0,0 %	- 0,1 %	- 0,2 %	- 0,4 %	- 10 %
Banque de France	16 224	- 1,0 %	- 1,0 %	- 1,0 %	- 1,0 %	- 35 %
CRPCEN	36 003	1,5 %	0,3 %	- 0,2 %	- 0,1 %	8 %
IEG	149 912	- 1,2 %	- 1,0 %	0,0 %	- 0,1 %	- 15 %
Marins	43 894	0,2 %	0,1 %	- 0,2 %	- 0,2 %	- 3 %
Mines	24 837	- 10,5 %	- 6,7 %	- 4,6 %	- 3,2 %	- 89 %
Ouvriers de l'État	73 400	- 2,3 %	- 2,5 %	- 3,3 %	- 0,4 %	- 51 %
RATP	39 724	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0 %
SNCF	175 200	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0 %
CANCAVA base	481 000	0,6 %	0,0 %	- 0,1 %	- 0,2 %	- 2 %
CANCAVA compl.	481 000	0,6 %	0,0 %	- 0,1 %	- 0,2 %	- 2 %
Non-salariés agricoles	725 952	- 2,7 %	- 2,6 %	- 2,0 %	- 1,0 %	- 52 %
ORGANIC base	608 000	0,4 %	- 0,1 %	- 0,1 %	- 0,2 %	- 4 %
CNAVPL	427 000	1,6 %	0,8 %	- 0,3 %	- 0,1 %	10 %
CARCD	36 176	- 0,9 %	- 1,6 %	- 2,5 %	- 1,0 %	- 45 %
CARMF	118 547	0,8 %	- 0,2 %	- 1,1 %	0,2 %	- 2 %
CARPIMKO	105 065	1,7 %	1,3 %	0,6 %	0,0 %	27 %
CAVP	32 244	0,9 %	- 0,1 %	- 0,1 %	- 0,2 %	0 %

Source : CGP.

Les effectifs supplémentaires de population occupée dans le scénario 2 ont été répartis entre la Fonction publique d'État, la CNAVTS et ses trois régimes complémentaires, l'ORGANIC et la CANCAVA. Évolution annuelle des effectifs cotisants dans le scénario 2

	Effectifs en 1998	1998-2005	2005-2010	2010-2020	2020-2040	Évolution 1998-2040
CNAVTS	14 249 200	1,9 %	1,4 %	- 0,2 %	- 0,2 %	13 %
Salariés agricoles	655 700	0,3 %	- 0,4 %	- 0,5 %	- 0,5 %	- 14 %
AGIRC	3 030 790	2,5 %	2,2 %	0,3 %	- 0,2 %	32 %
ARRCO	14 000 000	1,9 %	1,4 %	- 0,2 %	- 0,3 %	13 %
IRCANTEC	1 962 284	0,4 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	2 %
CNRACL	1 597 000	0,7 %	0,3 %	0,0 %	0,0 %	6 %
Fonctionnaires de l'État	2 428 744	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0 %
Banque de France	16 224	- 1,0 %	- 1,0 %	- 1,0 %	- 1,0 %	- 35 %
CRPCEN	36 003	1,5 %	0,3 %	- 0,2 %	- 0,1 %	8 %
IEG	149 912	- 1,2 %	- 1,0 %	0,0 %	- 0,1 %	- 15 %
Marins	43 894	0,2 %	0,1 %	- 0,2 %	- 0,2 %	- 3 %
Mines	24 837	- 10,5 %	- 6,7 %	- 4,6 %	- 3,2 %	- 89 %
Ouvriers de l'État	73 400	- 2,3 %	- 2,5 %	- 3,3 %	- 0,4 %	- 51 %
RATP	39 724	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0 %
SNCF	175 200	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0 %

CANCAVA base	481 000	0,7 %	0,5 %	- 0,2 %	- 0,2 %	1 %
CANCAVA compl.	481 000	0,7 %	0,5 %	- 0,2 %	- 0,2 %	1 %
Non-salariés agricoles	725 952	- 2,7 %	- 2,6 %	- 2,0 %	- 1,0 %	- 52 %
ORGANIC base	608 000	0,6 %	0,4 %	- 0,2 %	- 0,2 %	- 1 %
CNAVPL	427 000	1,6 %	0,8 %	- 0,3 %	- 0,1 %	10 %
CARCD	36 176	- 0,9 %	- 1,6 %	- 2,5 %	- 1,0 %	- 45 %
CARMF	118 547	0,8 %	- 0,2 %	- 1,1 %	0,2 %	- 2 %
CARPIMKO	105 065	1,7 %	1,3 %	0,6 %	0,0 %	27 %
CAVP	32 244	0,9 %	- 0,1 %	- 0,1 %	- 0,2 %	0 %

Source : CGP.

Les hypothèses d'indexation des régimes

Régime	Référence pour le calcul des pensions	Règles d'indexation des pensions	Revalorisations dans les projections
Régime général et régimes alignés (salariés agricoles CANCAVA base, ORGANIC base)	Salaire moyen (avec indexation des salaires portés au compte sur les prix)	Indexation sur les prix (retraites liquidées et salaires portés au compte)	Indexation sur les prix des pensions et des salaires portés au compte. Variante avec une indexation à 0,5 % (en réel)
Fonctionnaires de l'État	Salaire liquidable	Selon la revalorisation générale des traitements et certaines mesures statutaires	0,5 % (en réel)
CNRA	Salaire liquidable	Report des mesures générales et catégorielles	Entre 0,1 % et 0,3 % (en réel)
Ouvriers de l'État (FSPOEIE)	Salaire liquidable	Report des mesures générales	0,4 % entre 2000 et 2005, 0,7 % après 2005 (en réel)
IEG (Industries électriques et gazières)	Salaire liquidable	Report des mesures générales	Au maximum 1 % (en réel)
SNCF	Salaire liquidable	Report des mesures générales et catégorielles	Deux variantes : 1 % et 0,5 % (en réel)
Banque de France	Salaire liquidable	Report des mesures générales	Entre 0,1 % et 0,7 % (en réel)
RATP	Salaire liquidable	Report des mesures générales et catégorielles	Trois scénarios (en réel) : A. 1,1 % (1 % générales, 0,1 % catégorielles) B. 0,6 % (0,5 % générales, 0,1 % catégorielles) C. 0,1 % (uniquement catégorielles)
ARRCO	Nombre de points Le salaire de référence évolue de 3,5 points plus vite que le salaire moyen entre 1996 et 2000	La valeur de liquidation du point est indexée sur le salaire moyen moins 1 %, au plus l'inflation	Le salaire de référence évolue comme le salaire moyen après 2000 Deux scénarios pour la valeur du point : c1 : prix à partir de 2000 c2 : prix + 0,5 % à partir de 2001
AGIRC	Nombre de points Le salaire de référence évolue de 4 points plus vite que le salaire moyen des cadres entre 1996 et 2000	La valeur de liquidation du point est indexée sur le salaire médian des cadres moins 1 %, au plus l'inflation	Le salaire de référence est indexé sur le salaire des cadres après 2000 Deux scénarios après 2000 pour la valeur du point : - prix - prix + 0,5 %
IRCANTEC	Nombre de points Le salaire de référence évolue comme la valeur de liquidation du point	La valeur de liquidation du point évolue comme les traitements (indice 200 net)	Mêmes évolutions pour le point et le salaire de référence : - hypothèses IRCANTEC jusqu'en 2005 - au-delà, deux scénarios : inflation, inflation + 0,5 %
CANCAVA (complémentaire)	Nombre de points	La valeur de liquidation du point est fixée annuellement par le conseil d'administration	Baisse du rendement jusqu'en 2000, puis rendement constant. Le salaire de référence et la valeur de liquidation du point évoluent au même rythme, selon deux scénarios : - variante 1 : prix - variante 2 : prix + 0,5 %
CRPCEN	Salaire annuel moyen des 10 meilleures années (avec indexation des salaires portés au compte sur les prix)	Règle du régime général	Règles du régime général
Mines	Forfait	Règle du régime général	La pension moyenne est constante, indexation de la pension forfaitaire sur les prix

Régime	Référence pour le calcul des pensions	Règles d'indexation des pensions	Revalorisations dans les projections
Marins (ENIM)	Salaire forfaitaire	Report de la hausse des salaires forfaitaires	Indexation sur le salaire moyen
Non-salariés agricoles	Retraite forfaitaire et retraite proportionnelle en points (le nombre de points évolue en fonction du plafond Sécu.)	Retraite forfaitaire et valeur du point indexées comme les pensions du régime général	Indexation sur les prix de la retraite forfaitaire et de la valeur de liquidation du point. Augmentation du nombre de points comme le plafond Sécu.
CNAVPL base	Forfaitaire	Revalorisation de l'AVTS	Indexation sur les prix
CARMF (complémentaire des médecins)	Nombre de points	<ul style="list-style-type: none"> • Complémentaire : cotisations proportionnelles ; le revenu de référence évolue comme le revenu sous plafond (revenu net de 600 000 francs en 1996), le plafond étant indexé sur les prix ; • ASV (allocations supplémentaires de vieillesse) : cotisation forfaitaire, indexée sur le prix de la consultation, donnant un nombre de points fixe ; la valeur du point est revalorisée comme les retraites du régime général 	<ul style="list-style-type: none"> • Complémentaire : plafond indexé sur les prix, taux de cotisation constant ; revenu de référence évoluant sous plafond comme le revenu moyen et valeur de liquidation du point indexée sur les prix. Différents scénarios de rééquilibrage : hausse du taux de cotisation, baisse de la valeur réelle du point. • ASV : cotisation forfaitaire (donc salaire de référence) indexée sur le revenu moyen ; valeur du point indexée sur les prix
CARPIMKO (complémentaire des infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, orthophonistes et orthoptistes)	Nombre de points	Le montant de la cotisation forfaitaire (donnant droit à 8 points), l'assiette et le taux de la cotisation proportionnelle sont fixés, chaque année, par décret, sur proposition du conseil d'administration	2 scénarios : <ul style="list-style-type: none"> – le premier intègre la baisse programmée du rendement, de 25,81 % en 1998 à 8 % en 2018 – le deuxième prend comme hypothèse une évolution du salaire de référence comme les revenus, et de la valeur du point comme les prix (rendement divisé par 2 à l'horizon 2040)
CARCD (complémentaire des chirurgiens-dentistes)	Nombre de points	Cotisation forfaitaire donnant droit à 6 points, et cotisation proportionnelle (entre 1 et 5 plafonds) à 8 %. Le rendement a baissé de 16,76 % en 1980 à 9,25 % en 1998	La cotisation forfaitaire et les plafonds évoluent comme le revenu réel. La valeur de liquidation du point est stable en francs constants
CAVP (complémentaire des pharmaciens, classe 1)	Nombre de points	La cotisation (forfaitaire) est indexée sur le prix de vente de 100 produits pharmaceutiques et sur le salaire du pharmacien assistant. La valeur de liquidation du point est fixée annuellement par décret	La cotisation évolue comme les revenus réels ; l'allocation est stable en francs constants

Source : CGP.

L'effet du mode d'indexation sur la pension moyenne des régimes en annuités

On se propose de montrer, à partir d'une modélisation simplifiée, le résultat selon lequel l'évolution de la pension moyenne (mais **non le niveau**) est identique en régime stationnaire, que les pensions soient indexées sur les salaires ou sur les prix, dans les régimes en annuités.

À une date donnée t , on considère que les pensions des retraités ne dépendent que de l'âge a (compris entre 60 et 100 ans). On note $p(a,t)$ la valeur réelle de la pension à l'âge a et à la date t . On s'intéresse à l'évolution de la pension moyenne notée p , dépendant de la date t . On se place dans un environnement stationnaire. Les salaires réels croissent au taux annuel constant noté TS . La structure démographique est supposée stable : les générations sont de même taille, l'effectif d'une classe d'âge ne dépend que de la fonction de survie, identique pour toutes les générations. On désigne par $s(a)$ la survie à l'âge a . Avec ces notations, $p(t)$ est la moyenne sur tous les âges de $p(a,t)$, pondérée par $s(a)$.

On envisage successivement les deux modes d'indexation, en considérant dans chaque cas que ces règles d'indexation ont toujours été en vigueur (on ignore les effets de transition). On décrit les règles d'évolution des pensions entre deux années successives pour le flux (nouveaux liquidants) et pour le stock (personnes déjà retraitées), et on en déduit l'évolution de la pension moyenne.

Indexation sur les salaires

Chaque génération perçoit au cours de sa carrière des salaires supérieurs à ceux de la génération qui la précède, l'écart étant le taux annuel de croissance des salaires TS . De ce fait, lors de la liquidation à 60 ans, sa pension est supérieure de TS à celle de la génération qui a liquidé l'année précédente. L'évolution des pensions du flux s'écrit : $p(60,t+1) = p(60,t) * (1 + TS)$

Entre deux années consécutives t et $t+1$, les pensions sont revalorisées selon les salaires. Les retraités d'âge a à la date t auront l'âge $a+1$ à la date $t+1$ et verront leur pension augmenter de TS . L'évolution des pensions dans le stock suit donc la relation : $p(a+1,t+1) = p(a,t) * (1 + TS)$

Les deux formules précédentes conduisent, à une date donnée, à l'uniformité des pensions à tous les âges :

$$\begin{aligned} p(a,t) &= p(60,t - (a - 60)) * (1 + TS)^{a-60} \\ &= (p(60,t) / (1 + TS)^{a-60}) * (1 + TS)^{a-60} \\ &= p(60,t) \end{aligned}$$

La première égalité traduit le cumul des revalorisations entre la liquidation à 60 ans et l'âge a ; la seconde égalité découle de l'évolution des pensions à la liquidation entre les générations.

On obtient donc simplement l'égalité de la pension moyenne et de la pension du flux : $p(t) = p(60,t)$ La pension moyenne croît au rythme de la pension des nouveaux liquidants, soit au rythme des salaires.

Indexation des pensions sur les prix

L'évolution des pensions du flux de nouveaux liquidants est la même que dans le cas précédent⁽¹³⁹⁾. Elle suit donc la formule :

$$p(60, t+1) = p(60, t) * (1 + TS)$$

Entre deux années consécutives t et $t+1$, les pensions des retraités sont revalorisées selon les prix, c'est-à-dire qu'elles sont constantes en valeur réelle. L'évolution des pensions dans le stock suit donc la relation :

$$p(a+1, t+1) = p(a, t)$$

On en déduit, à une date donnée, que le profil de la pension par âge est décroissant :

$$\begin{aligned} p(a, t) &= p(60, t - (a - 60)) \\ &= p(60, t) / (1 + TS)^{a-60} \end{aligned}$$

L'expression de la pension moyenne est plus complexe que dans le cas précédent :

$$\bar{p}(t) = \frac{\sum_{a=60}^{a=100} s(a) p(a, t)}{\sum_{a=60}^{a=100} s(a)} = p(60, t) \frac{\sum_{a=60}^{a=100} s(a) / (1 + TS)^{a-60}}{\sum_{a=60}^{a=100} s(a)}$$

La pension moyenne est proportionnelle à la pension du flux, avec un coefficient inférieur à 1, alors qu'elle lui était égale en indexation sur les salaires. Le niveau de la pension moyenne est donc inférieur lorsqu'il y a indexation sur les prix par rapport à une indexation sur les salaires. Mais le rapport étant constant dans le temps, le taux d'évolution de la pension moyenne est, comme dans le cas précédent, celui de la pension des nouveaux liquidants, c'est-à-dire celui des salaires.

Remarques

1 – Le résultat selon lequel la hausse de la pension moyenne suit, en régime permanent, celle des salaires est en fait vrai quelle que soit la revalorisation des pensions du stock. Il tient seulement au renouvellement des générations : d'une année à la suivante, la pension à l'âge a augmente de la hausse annuelle des salaires (décalage d'une génération) indépendamment de la règle de revalorisation.

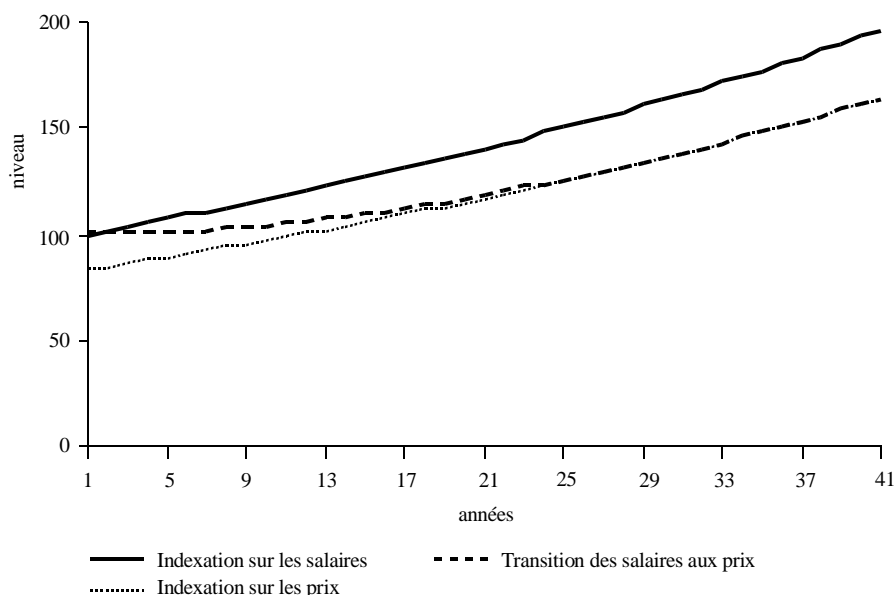
2 – Nous avons considéré que chaque mode d'indexation était en vigueur depuis toujours ; ainsi, les pensions du stock ont toujours connu le même mode de revalorisation. Dans la réalité, lorsqu'un régime modifie son mode d'indexation, il existe une période de transition pendant laquelle certaines pensions du stock ont eu successivement les deux modes de revalorisation, et les modélisations précédentes ne s'appliquent pas. La transition dure le temps du renouvellement complet du stock de retraités. Pendant cette transition, la pension moyenne évolue moins vite (respectivement plus vite) que les salaires lorsque l'on passe d'une indexation sur les salaires à une indexation sur les prix (respectivement des prix aux salaires). Au terme de la transition, le rythme de progression de la pension moyenne rejoint celui des salaires.

Le graphique suivant montre la courbe de la pension moyenne au cours du temps dans trois situations différentes :

¹³⁹ Dans le régime général, la règle d'indexation des pensions détermine également la revalorisation des salaires portés aux comptes des assurés. Si on tenait compte de cette règle, le montant de la pension ne serait pas le même qu'en indexation sur les salaires, mais le rythme d'évolution serait toujours celui des salaires par le jeu du renouvellement des générations.

- en indexation sur les salaires, le niveau de la pension moyenne est le plus élevé ;
- en indexation sur les prix, le niveau est plus bas mais le rythme d'évolution est le même ;
- pendant la transition de l'indexation sur les salaires à l'indexation sur les prix, le niveau de la pension moyenne progresse moins vite pour rejoindre la courbe de l'indexation sur les prix.

Pension moyenne (indice 100 la première année)

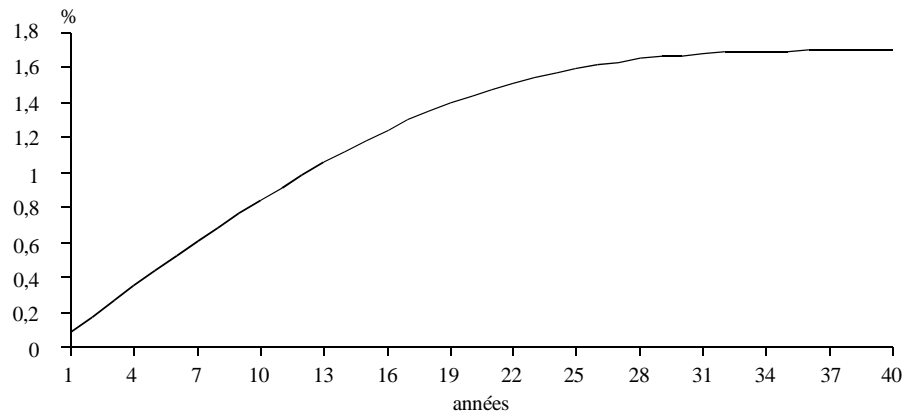


Si on avait représenté une transition des prix vers les salaires, la pension moyenne aurait progressé plus vite pour passer de la courbe du bas à la courbe du haut. En dehors des périodes de transition, on se situe sur l'une ou l'autre des courbes, avec progression au rythme des salaires. Il n'y a pas de " mémoire " des règles passées, et le niveau de la pension moyenne ne dépend que du mode d'indexation présent (en vigueur depuis suffisamment longtemps).

Si la transition complète suppose le renouvellement de l'ensemble des retraités, le graphique montre que la pension moyenne se rapproche relativement rapidement de son niveau en indexation sur les prix, parce que le poids des générations ayant connu l'ancien mode de revalorisation diminue fortement (effet de la survie). Ce rapprochement se traduit par une convergence rapide du taux de croissance de la pension moyenne vers le taux de croissance des salaires. Dans l'exercice présenté, les salaires croissent de 1,7 % par an, et le taux de croissance de la pension moyenne est déjà supérieur à 1,4 % au bout de 20 ans.

3 – Comme il a été dit précédemment, le lien entre la revalorisation des pensions et l'actualisation des salaires portés aux comptes des assurés ne modifie pas le résultat, hors période de transition. Le résultat repose en effet sur la croissance des pensions du flux qui, lorsque les règles de liquidation sont stables d'une génération à l'autre, ne dépend que de la hausse des salaires. De même, l'augmentation du nombre d'années retenues pour le calcul du salaire moyen (calcul sur les 25 meilleures années pour tous les retraités) contribue à allonger la période de transition pendant laquelle la pension moyenne progresse moins vite. Mais après la transition le rythme de croissance est à nouveau celui des salaires.

Taux de croissance de la pension moyenne pendant la transition



Source : CGP.

4 – Le résultat présenté constitue un repère pour l'évolution des pensions moyennes à long terme mais il peut y avoir de bonnes raisons pour que les pensions moyennes ne suivent pas exactement l'évolution des salaires. En particulier, le résultat repose sur des hypothèses fortes de stationnarité. La stabilité de la fonction de survie ne rend pas compte de la progression observée de l'espérance de vie. Si l'espérance de vie augmente, la proportion des retraités âgés dont les pensions sont faibles s'accroît et la progression de la pension moyenne est moindre. Par ailleurs, le résultat suppose implicitement que la taille des générations ne change pas, puisque le poids des classes d'âge ne dépend que de la survie. Si les nouvelles générations de retraités sont plus nombreuses, le poids des classes d'âge jeunes dont les pensions sont élevées s'accroît, et l'augmentation de la pension moyenne s'accélère.

Le résultat qui vient d'être décrit n'est valable que pour les régimes en annuités. Pour les régimes en points, en revanche, une indexation de la valeur du point sur les prix couplée à une indexation du salaire de référence sur les salaires a pour effet de faire évoluer la pension moyenne comme les prix.

Les mécanismes de compensation

Les mécanismes de compensation démographique comprennent trois dispositifs : la compensation généralisée entre régimes de salariés (pris globalement) et régimes de non-salariés, la compensation généralisée entre régimes de salariés et la compensation spécifique entre régimes spéciaux.

La compensation généralisée entre régimes de salariés (pris globalement) et régimes de non-salariés est la seule à corriger exclusivement les déséquilibres démographiques. Les deux autres mécanismes, par l'intégration dans leurs calculs des masses salariales, opèrent des transferts entre régimes à rapport démographique identique dès lors que leurs capacités contributives sont différentes.

Soit :

r le régime

N_{ddi65} le nombre de retraités de droits directs de +65 ans

N_{ddi60} le nombre de retraités de droits directs de +60 ans

N_{dde} le nombre de retraités de droits dérivés

N_{cot} le nombre de cotisants

P_{ddi65} la pension de droits directs de +65 ans

P_{ddi60} la pension de droits directs de +60 ans

P_{dde} la pension de droits dérivés

S la masse salariale sous plafond (régimes de salariés)

Sc la masse salariale soumise à cotisation (régimes spéciaux).

Compensation généralisée entre régimes de salariés (pris globalement) et régimes de non-salariés

Avec :

– **Pmin1** la pension minimum retenue (ensemble des régimes). Celle-ci correspond à la pension des droits directs de plus de 65 ans du BAPSA ;

– **Teg1** le taux de cotisation d'équilibre global du régime fictif. Celui-ci ne dépend que des effectifs de cotisants :

$$Teg1 = (\sum_r N_{ddi65_r} * P_{min1}) / (\sum_r N_{cot_r}) ;$$

Comp1(r) = [cotisations **minimales fictives**] – [charges **minimales fictives** des pensions de droits directs + 65 ans] :

$$Comp1(r) = [N_{cot}(r) * Teg1] – [N_{ddi65}(r) * P_{min1}].$$

Compensation généralisée entre régimes de salariés

Avec :

– **Pmin2** la pension minimum retenue (ensemble des régimes de salariés). Celle-ci correspond à la pension des droits directs de plus de 65 ans des salariés agricoles ;

– **Teg2** le taux de cotisation d'équilibre global du régime fictif. Celui-ci dépend des capacités contributives :

$$\text{Teg2} = (\sum_r \text{Nddi65}_r * \text{Pmin2}) / (\sum_r S_r) ;$$

Comp2(r) = [cotisations **minimales fictives**] – [charges **minimales fictives** des pensions de droits directs +65 ans] :

$$\text{Comp2}(r) = [S(r) * \text{Teg2}] - [\text{Nddi65}(r) * \text{Pmin2}].$$

À ce montant s'ajoute celui résultant de la première compensation entre régimes de salariés pris globalement et régimes de non-salariés ; le montant de **Comp1** pour l'ensemble de salariés, noté **Comp1(ts)**, étant ventilé pour chaque régime de salariés en fonction de l'importance relative de sa masse salariale :

$$\text{Comp1}(r) = \text{Comp1}(ts) * S(r) / \sum_r S(r).$$

$$\text{Compgt}(r) = \text{Comp1}(r) + \text{Comp2}(r).$$

Compensation spécifique entre régimes spéciaux

Avec :

– **Compgt(r)** le montant de la compensation généralisée,
soit $\text{Compgt}(r) = \text{Comp1}(r) + \text{Comp2}(r)$;

– **Pddim** la pension moyenne des droits directs de plus de 60 ans (ensemble des régimes spéciaux) ;

– **Pddem** la pension moyenne des droits dérivés (ensemble des régimes spéciaux) ;

– **Tes** le taux de cotisation d'équilibre global du régime fictif ;

$$\text{Tes} = [(\sum_r \text{Pddim} * \text{Nddi60}_r) + (\sum_r \text{Pddem} * \text{Ndde}_r) + (\sum_r \text{Compgt}_r)] / [\sum_r S_{c_r}].$$

Comps(r) = 0,38 fois de {[cotisations **moyennes fictives**] – [charges **moyennes fictives** des pensions de droits directs de plus de 60 ans, des pensions de droits dérivés et de compensation générale]}

$$\text{Comps}(r) = 0,38 * \{[\text{Tes} * S_c(r)] - [\text{Pddim} * \text{Nddi60}(r) + \text{Pddem} * \text{Ndde60}(r) + \text{Compgt}(r)]\}$$

Le transfert de compensation étant par ailleurs plafonné pour chaque régime à 25 % de ses charges totales de pension de droits directs de plus de 60 ans et de droits dérivés.

Participants aux travaux techniques

Caisse des dépôts et consignations : M. Christophoul (Thierry), M. Vernière (Laurent)

Administrations

Conseil d'analyse économique : M. Davanne (Olivier), M. Caussat (Laurent)

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle : M^{me} Boé (Josiane), M. Broseta (Xavier)

Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) : M^{me} Brégier (Odile), M^{me} Cloarec (Nathalie), M. Gubian (Alain), M. Jacquot (Alain), M. Lerais (Frédéric), M. Marchand (Olivier), M. Minni (Claude), M^{me} Tanay (Alice)

Direction du budget : M^{me} Eyssartier (Hélène), M. Fourmann (Emmanuel), M. Jarraud (Philippe), M. Lescuyer (Sven), M. Pellé (Thierry), M. Scotti (Lucien)

Direction générale de l'Administration et de la Fonction Publique : M. Merlen (Sylvain)

Direction de la Prévision : M. Bonnet (Xavier), M. Bouyoux (Philippe), M. Guéné (Stéphane), M^{me} Jeanroy (Christel), M^{me} Plassart (Agnès), M. Tavernier (Jean-Luc)

Direction de la Sécurité sociale : M^{me} Arnaud (Anne), M. Auvray (Brice), M. Bouleuc (Alain), M. Dubois (Éric), M^{me} Latte (Micheline), M^{me} Leclerc (Françoise), M^{me} Le Roux (Mireille), M^{me} Morin (Christine), M. Normand (Franck), M. Rey (Jean-Louis), M. Ricard (André), M. Rolin (Christophe), M. Talbot (Bernard)

Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) : M. Blanchet (Didier), M^{me} Chambaz (Christine), M^{me} Colin (Christel), M^{me} Daguët (Fabienne), M^{me} Flipo (Anne), M. Guillaumat-Tailliet (François), M^{me} Guillemot (Danièle), M. Hourriez (Jean-Michel), M^{me} Lagarenne (Christine), M^{me} Legendre (Nadine), M. Lorgnet (Jean-Paul), M^{me} Martinez (Corinne), M^{me} Mesrine (Annie), M. Ralle (Pierre), M. Talon (Guillaume), M. Toulemon (Laurent)

Ministère de l'Agriculture : M. Dague (Olivier), M. Vaslin (Pierre), M. Vitel (Bruno)

Service des statistiques, des études et des systèmes d'information (Sesi) : M^{me} Coëffic (Nicole), M^{me} Dangerfield (Odile), M^{me} Roth (Nicole), M. Saunier (Jean-Marie)

Régimes de retraite

Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) : M^{me} Mahouin (Nathalie), M^{me} Rass (Catherine), M. Sitbon (Jules), M. Willard (Jean-Charles)

Association des régimes de retraite complémentaire (ARRCO) :
M. Corre (Jean-Louis), M. Goubeault (Philippe)

Banque de France : M. Poirot (Jacques), M. Roulleau (Alain)

Caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens (CAVP) : M. Jérôme (Christian), M. Legaux (Marc), M. Toural (Sylvain)

Caisse autonome d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) : M^{me} Cramard (Martine), M. Falque-Vert (Eric)

Caisse autonome de retraite des chirurgiens dentistes (CARCD) : M^{me} Catros (Laurence), M. Latour (Jean-Pierre), M. Thomas (Jean-Pierre)

Caisse autonome nationale de compensation d'assurance vieillesse artisanale (CANCAVA) : M. Bollecker (Philippe), M. Guénée (Philippe)

Caisse autonome nationale de Sécurité sociale dans les Mines (CANSSM) : M. Ciaravino (Hubert), M. Pappalardo (Robert), M. Salem (Thierry)

Caisse autonome de retraite des médecins français (CARMF) : M. Chaffiotte (Henri), M^{me} Sédilot (Fabienne)

Caisse autonome de retraite et de prévoyance des infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, orthophonistes et orthoptistes (CARPIMKO) : M^{me} Nash (Michelle)

Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) : M. de Gouttes (Henri), M^{me} Hardouin (Sylvie), M. Notté (Michel)

Caisse de compensation de l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC) : M. Moreau (Christophe)

Caisse mutuelle d'assurance vieillesse des cultes (CAMAVIC) : M. Buffin (Frédéric)

Caisse nationale des barreaux français (CNBF) : M. Lecuyer (Jacques), M. Seyrig (William)

Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) : M^{me} Tourne (Michèle), M. Gleizes (Michel)

Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) : M. Duzert (Jean-Marc), M. Lafon (Pascal)

Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaire (CRPCEN) : M. Lestard (Pierre)

Établissement national des invalides de la marine (ENIM) : M. Barbaroux (Laurent), M. Fenayrou (Fernand), M. Leboulanger (Philippe), M. Lubineau (Christian)

Fonds de solidarité vieillesse (FSV) : M. Favié (Frédéric), M. Van Røkeghem (Frédéric)

Industries électriques et gazières (IEG) : M^{me} Gérard (Olga), M^{me} Goubet-Milhaud (Christine), M. Lagrave (Jacques), M. Macqueron (Jean-François)

Institution de retraite complémentaire des agents non-titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC) : M. Gendron (François), M. Loko (Arnauld-José)

Régie autonome des transports parisiens (RATP) : M. Boisot (Michel), M. Boschat (Gilbert), M. Garnier (Gérard), M. Henrion (Alain), M. Pierrard (Philippe)

Service des pensions : M. Billard (Guy), M. Le Mouellic (Jean-Pierre)

Société nationale des chemins de fer français (SNCF) : M. Camguilhem (Pierre), M. Charmois (Jean), M. Klein (Denis)

Organismes internationaux

Bureau international du travail (BIT) : M. Plamondon (Pierre), M. Reynaud (Emmanuel)

Liste des documents remis en séance

Ces documents sont consultables au service de documentation du Commissariat général du Plan.

Séance n° 1 – 8 octobre 1998

C. de Barry, D. Eneau, J.-M. Hourriez : “ Les aides financières entre ménages ”, *INSEE Première n° 441*, 1996.

C. Chambaz, J.-M. Hourriez, N. Legendre, F. Guillaumat-Tailliet : *Revenus et patrimoine des ménages retraités*, INSEE.

C. Chambaz, F. Guillaumat-Tailliet, J.-M. Hourriez, J.-P. Lorgnet : “ Le revenu et le patrimoine d’une génération à l’autre ”, *Synthèse n° 19*, INSEE, 1998.

INSEE : *Le niveau de vie relatif des personnes âgées*.

N. Roth, O. Dangerfield : *L’évolution des retraites : l’échantillon interrégimes des retraités en 1988 -1993 - 1997*, SESI.

P. Montigny, J.-M. Saunier : “ L’impact des transferts sociaux sur les revenus et niveaux de vie des ménages dans l’Union européenne ”, *Solidarité et Santé n° 4*, DRESS, décembre 1998.

Séance n° 2 – 23 octobre 1998

DSS : *Présentation réglementaire des régimes de retraite français*.

DSS : *L’assurance vieillesse en France au 1er janvier 1998*.

DSS : *Présentation des avantages familiaux consentis par les régimes de retraite*.

DSS : *Présentation de la couverture du risque invalidité*.

DSS : *Présentation des mécanismes de coordination applicables aux régimes spéciaux*.

DSS : *Présentation des mécanismes de compensation entre régimes d’assurance vieillesse*.

D. Giorgi : *Présentation synthétique de la réglementation des différents régimes d’assurance vieillesse*, DSS.

L. Olier : “ Combien nous coûtent nos enfants ? ” *Données Sociales*, INSEE, 1999.

Séance n° 3 – 5 novembre 1998

J. Boé et X. Broseta : *Les préretraites*, Délégation générale à l’emploi et à la formation professionnelle.

O. Brégier : “ Les dispositifs publics de préretraite et l’allocation de remplacement pour l’emploi en 1997 ”, *Premières Synthèses*, n° 49.1, DARES.

L. Caussat et N. Roth : “ De l’emploi à la retraite : générations passées et futures ”, *Revue française des Affaires sociales*, 1997.

N. Cloarec : *Les passages de l’emploi à la retraite*, DARES.

N. Coëffic : “ Le cumul emploi-retraite : plus fréquent chez les hommes de moins de 60 ans ”, *Études et documents*, n° 13, avril 1999, DREES.

DGAFP : *Dispositifs de cessation anticipée d’activité dans la Fonction publique*.

Direction du Budget : *Flux par âge et sexe des départs à la retraite des fonctionnaires civils en 1997*.

DSS : *Validation au regard de la retraite des périodes de perception d'une préretraite.*

DSS : *Le cumul entre un emploi et une retraite.*

O. Marchand : *L'activité après 50 ans : évolutions récentes*, DARES.

O. Marchand, C. Minni, C. Thélot : " La durée de travail, une question de génération ? ", *Premières synthèses*, n° 50.2, 1999, DARES.

O. Marchand : *Définition des principaux concepts ou indicateurs utilisés dans les contributions de la DARES*, DARES.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche : *La préretraite agricole.*

N. Roth et N. Coëffic : *Étude du cumul emploi-retraite*, SESI.

Séance n° 4 – 19 novembre 1998

BIT : *La concertation sociale en matière de retraites : Royaume-Uni, États-Unis, Allemagne, Japon*, rapport intermédiaire, coordonné par E. Reynaud.

T. Christophoul : *Les régimes de retraite de la Fonction publique en Europe*, CDC.

T. Christophoul : *Les retraites dans l'Union européenne : les régimes du secteur public*, CDC.

DSS : *Pensions de retraite et droit communautaire.*

L.-P. Pelé : *Les régimes de retraite à l'étranger*, CGP.

Séance n° 5 – 3 décembre 1998

D. Blanchet : *Effets macro-économiques des évolutions démographiques et perspectives des retraites*, INSEE.

D. Brondel, D. Guillemot, L. Lincot, P. Marioni : " La population active devrait encore augmenter pendant une dizaine d'années ", *Économie & Statistique*, n° 300, INSEE, 1996.

CGP : *Perspectives de taux d'intérêt à l'horizon 2040.*

G. Desplanques : " L'inégalité sociale devant la mort ", *Données Sociales*, INSEE, 1993.

Q.-C. Dinh : " La population de la France à l'horizon 2050 ", *Économie & Statistique* n° 274, INSEE, 1994.

DP : *Projections de croissance à l'horizon 2040.*

Séance n° 6 – 17 décembre 1998

CGP : *Les projections à long terme de l'ASF.*

CGP : *Cadrage rapide des comptes de la CNAF à l'horizon 2040.*

DP : *Projection des comptes de l'UNEDIC à l'horizon 2040.*

A. Flipo : *Démographie et dépenses publiques versées pour la famille : une analyse par microsimulation*, INSEE.

Régimes de retraite : *Les projections à l'horizon 2040 des régimes complémentaires de salariés du secteur privé (AGIRC, ARRCO, IRCANTEC).*

Régimes de retraite : *Les projections à l'horizon 2040 des régimes de la Fonction publique (fonctionnaires de l'État, CNRACL, FSPOEIE).*

Régimes de retraite : *Les projections à l'horizon 2040 des régimes particuliers de salariés autres que Fonction publique (Mines, IEG, SNCF, ENIM).*

Régimes de retraite : *Les projections à l'horizon 2040 des régimes de base de non-salariés (non-salariés agricoles, CNAVPL).*

Séance n° 7 – 7 janvier 1999

FSV : *Les projections à l'horizon 2040 du FSV.*

Régimes de retraite : *Les projections à l'horizon 2040 des régimes de non-salariés (ORGANIC, CANCAVA, CNBF) et des régimes complémentaires de professions libérales (CARMF, CARPIMKO, CAVP, CARCD).*

Régimes de retraite : *Les projections à l'horizon 2040 des régimes des salariés du secteur privé (CNAVTS, salariés agricoles, IRCANTEC).*

Régimes de retraite : *Les projections à l'horizon 2040 des régimes particuliers de salariés (RATP, Banque de France, CRPCEN, CAMAVIC).*

Séance n° 8 – 28 janvier 1999

J.-M. Aubert : *Comparaison du rendement des régimes de retraite. Une approche par cas-types*, DP.

C. Lagarenne, C. Martinez, G. Talon : *Années validées pour la retraite : comparaison intergénérationnelle des profils d'accumulation*, INSEE.

L. Vernière : “ Les indicateurs de rendement et de rentabilité de la retraite ”, *Questions Retraite* n° 98-07, CDC, janvier 1998.

Séance n° 9 – 11 février 1999

B. Roguet : “ La dépense pour l'emploi en 1996 ”, *Premières Informations et Premières Synthèses* n° 21.1, DARES, 1998.

Séance n° 10 – 25 février 1999

Ambassade de France au Canada : *La réforme du régime des pensions au Canada.*

J.-M. Aubert et C. Jeanroy : *Simulations de profils de taux de cotisation liés à l'utilisation de réserves*, DP.

BIT : *La concertation sociale en matière de retraites : Royaume-Uni, États-Unis, Allemagne, Japon, Suède, Italie, Espagne* “ , rapport définitif coordonné par E. Reynaud.

BIT : *L'investissement des réserves de la Sécurité sociale : Québec, États-Unis, Japon*, rapport coordonné par P. Plamondon.

Conseil d'analyse économique : “ Réforme des régimes de retraites : expériences nord-américaines ”, *Lettre du Conseil d'analyse économique*, n° 1/99.

O. Davanne : *Le rendement du capital : éléments de diagnostic*, CAE.

DSS : *Les possibilités d'élargissement de l'assiette des cotisations vieillesse à d'autres revenus des ménages.*

E. Dubois : *Risque sur les marchés financiers et fonds de réserve*, DSS.

Finances Canada : “ L'Office d'investissement du régime de pensions du Canada ”.

Liste des sigles

Hors sigles étrangers

ACA :

Allocation chômeurs âgés

AGIRC :

Association générale des institutions de retraite
des cadres

ANPE :

Agence nationale pour l'emploi

ARPE :

Allocation de remplacement pour l'emploi

ARRCO :

Association des régimes de retraite complémentaire

ASA :

Allocation spécifique d'attente

ASF :

Association pour la structure financière

ASV :

Allocation supplémentaire de vieillesse
(des professions médicales)

ASFNE :

Allocation spéciale du Fonds national de l'emploi

AVPF :

Assurance vieillesse des parents au foyer

BIT :

Bureau international du travail

CAE :

Conseil d'analyse économique

CAMAVIC :

Caisse mutuelle d'assurance vieillesse des cultes

CANCAVA :

Caisse autonome nationale de compensation d'assurance vieillesse artisanale

CANSSM :

Caisse autonome nationale de Sécurité sociale
dans les mines

CARCD :

Caisse autonome de retraite des chirurgiens dentistes

CARMF :

Caisse autonome de retraite des médecins français

CARPIMKO :

Caisse autonome de retraite et de prévoyance
des infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, orthophonistes et
orthoptistes

CAVP :

Caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens

CCIP :

Régime de retraite de la chambre de commerce
et d'industrie de Paris

CCMSA :

Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

CDC :

Caisse des dépôts et consignations

CFA :

Congé de fin d'activité

CFDT :

Confédération française démocratique du travail

CFTC :

Confédération française des travailleurs chrétiens

CGC :

Confédération générale des cadres

CGP :

Commissariat général du Plan

CGPME :

Confédération générale des petites et moyennes entreprises

CGT :

Confédération générale du travail

CGT-FO :

Confédération générale du travail – Force ouvrière

CNAF :

Caisse nationale d'allocations familiales

CNAVPL :

Caisse autonome d'assurance vieillesse des professions libérales

CNAVTS :

	Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
CNBF :	
	Caisse nationale des barreaux français
CNJA :	
	Centre national des jeunes agriculteurs
CNRACL :	
	Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
CPA :	
	Cessation progressive d'activité
CRDS :	
	Contribution pour le remboursement de la dette sociale
CRPCEN :	
	Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaire
CSG :	
	Contribution sociale généralisée
C3S ou CSSS :	
	Contribution sociale de solidarité des sociétés
DARES :	
	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, ministère de l'Emploi et de la Solidarité
DGAFFP :	
	Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique
DGEFP :	
	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, ministère de l'Emploi et de la Solidarité
DP :	
	Direction de la prévision, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
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
ENIM :	
	Établissement national des invalides de la marine
FEN-UNSA :	
	Fédération de l'Éducation nationale – Union nationale des syndicats autonomes

FNS :	Fonds national de solidarité
FNSEA :	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
FSPOEIE :	Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État
FSU :	Fédération syndicale unitaire
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
MEDEF :	Mouvement des entreprises de France
ORGANIC :	Caisse de compensation de l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce
RATP :	Régie autonome des transports parisiens
SASV :	Service de l'allocation spéciale vieillesse
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
UNAPL :	Union nationale des professions libérales
UNEDIC :	Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
UPA :	Union professionnelle artisanale

Avis des organisations

Sommaire

[Caisse de compensation de l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce \(ORGANIC\)](#)

[Comité national des retraités et des personnes âgées \(CNRPA\)](#)

[Confédération française démocratique du travail \(CFDT\)](#)

[Confédération française des travailleurs chrétiens \(CFTC\)](#)

[Confédération générale des cadres \(CGC\)](#)

[Confédération générale des petites et moyennes entreprises \(CGPME\)](#)

[Confédération générale du travail \(CGT\)](#)

[Confédération générale du travail – Force ouvrière \(CGT-FO\)](#)

[Fédération de l'Éducation nationale – Union nationale des syndicats autonomes \(FEN-UNSA\)](#)

[Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles \(FNSEA\)](#)

[Fédération syndicale unitaire \(FSU\)](#)

[Mouvement des entreprises de France \(MEDEF\)](#)

[Union nationale des professions libérales \(UNAPL\)](#)

[Union professionnelle artisanale \(UPA\)](#)

Caisse de compensation de l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC)

Le régime d'assurance vieillesse des professions industrielles et commerciales a pris connaissance avec attention des travaux de réflexion menés par le Commissariat général du Plan. ORGANIC a effectué un suivi assidu des séances plénières de concertation organisée par cette instance.

Lors de sa séance en date du 26 Mars 1999, le Conseil d'Administration du régime ORGANIC a adopté une position de principe concernant les orientations des travaux du Commissariat général du Plan : la réflexion engagée doit prendre en compte le nécessaire alignement des conditions d'accès à la retraite et des modalités de calcul de la retraite entre les régimes dits alignés (dont ORGANIC fait partie intégrante) et les régimes non alignés. À ce titre, les représentants élus d'ORGANIC considèrent que les avantages spécifiques octroyés aux régimes spéciaux notamment appellent une réforme en profondeur, allant dans le sens d'un rapprochement progressif des règles de détermination de la retraite.

À diverses reprises, le régime d'assurance vieillesse des professions industrielles et commerciales a manifesté son attachement au principe d'alignement sur le régime général des salariés, s'agissant des droits servis à compter de 1973. En ce sens, la parité des efforts contributifs entre salariés et commerçants est assurée sans aucune dérogation.

Cette démarche anime également le régime non aligné géré par ORGANIC : en effet, le Conseil d'Administration a engagé un processus de réforme d'envergure concernant le régime complémentaire obligatoire des conjoints au cours de l'année 1998.

Marquée par une véritable volonté politique, la réforme de ce régime s'est traduite par une augmentation sensible des cotisations et une forte réduction des prestations servies dès janvier 1999 (majoration de 5 % des droits en service, non-revalorisation des prestations, nouveau mode de calcul de la majoration pour conjoint coexistant).

Par ailleurs, les représentants d'ORGANIC observent l'absence d'alignement en matière de validation des trimestres d'assurance vieillesse. En effet, depuis 1993, les représentants d'ORGANIC sollicitent auprès des pouvoirs publics la reconnaissance du principe de la validation de quatre trimestres par année entière d'activité commerciale pour déterminer le taux de la pension.

Le rachat de cotisations, institué par la Loi Madelin en 1994, constitue une réponse partielle à cette demande. Toutefois, elle n'est pas suffisante et elle est considérée par nos ressortissants comme discriminatoire.

La reconnaissance de ce principe est d'autant plus souhaitable que, depuis 1993, l'obtention d'une retraite à taux plein dès 60 ans nécessite un nombre de trimestres de plus en plus élevé puisque celui-ci augmente progressivement.

Aujourd'hui, la validation de quatre trimestres n'est obtenue que si l'assuré a cotisé sur un revenu au moins égal à 800 fois le taux horaire du SMIC.

Par conséquent, même si un chef d'entreprise a exercé son activité toute une année, il ne bénéficiera pas toujours d'un revenu assez élevé pour obtenir quatre trimestres d'assurance. Tel est le cas d'un cotisant sur cinq.

La modification du dispositif de validation systématique de quatre trimestres répond à un souci d'égalité entre les différentes catégories professionnelles. En effet, il n'est pas cohérent qu'un commerçant travaillant toute une année ne bénéficie pas de quatre trimestres pour déterminer le taux de sa pension alors qu'un salarié en situation de chômage peut y prétendre.

Aussi, la proposition suivante peut-elle être énoncée : lorsque le revenu professionnel d'un

commerçant ne permet pas de valider quatre trimestres pour une année complète d'activité, il faudrait compléter la durée d'assurance acquise en contrepartie des cotisations versées (1, 2, 3 trimestres).

Cette mesure reposerait sur l'attribution de trimestres supplémentaires qualifiés de "trimestres équivalents". En effet, ces derniers sont uniquement pris en compte pour déterminer le taux de la retraite.

En outre, le dispositif de cumul emploi-retraite qui a été reconduit pour une année, n'est pas adapté à la situation des industriels et commerçants.

En effet, l'on a observé, à maintes reprises, que la fermeture d'une entreprise commerciale peut avoir un effet pervers sur la situation de l'emploi. Les exceptions apportées au principe de la cessation d'activité n'ont pas permis de trouver une solution à cette difficulté. Ces exceptions sont les suivantes :

- retraite progressive ;
- cumul emploi/retraite autorisé pendant six mois ;
- cumul de l'exercice d'une activité commerciale avec une retraite salariée ;
- activités de faible importance qui peuvent être poursuivies après la liquidation de la retraite du commerçant.

Des adaptations pourraient être apportées à la réglementation afin de tenir compte de la situation particulière des non-salariés :

- Relèvement du seuil de revenu autorisé pour le cumul emploi-retraite au niveau de celui applicable aux activités de faible importance ;
- Suppression de la condition de cessation d'activité en zone rurale ;
- Autorisation du cumul emploi-retraite au profit des commerçants qui demandent leur retraite après 65 ans.

L'ensemble de ces observations constitue la contribution d'ORGANIC aux conclusions des travaux du Commissariat général du Plan ; observations qui vont dans le sens d'une véritable harmonisation de l'assurance vieillesse fondée sur le principe de l'alignement progressif des conditions d'accès à la retraite pour toutes les catégories socio- professionnelles.

Comité national des retraités et des personnes âgées (CNRPA)

Le Comité National des Retraités et des Personnes Âgées (CNRPA) apporte sa contribution au débat sur les retraites et à la recherche de solutions pour faire face à une évolution démographique dont il dit qu'elle ne doit pas être mise en avant pour remettre en question les acquis de l'après-guerre en matière de retraite.

Un consensus quasi unanime des membres du Comité National, a pu être dégagé dès lors que notre expression s'est faite sur le problème fondamental de société qui concerne les retraités d'aujourd'hui et les actifs qui le seront demain.

Revenant sur le déroulement des travaux de la commission, nous regrettons l'accompagnement médiatique présentant de façon idyllique les retraités " nantis " et de façon apocalyptique l'avenir de tous les régimes, malgré les demandes répétées de mettre sous embargo les documents de travail.

Nous nous élevons également contre la procédure d'intégration des revenus du patrimoine, ô combien disparates, dans les ressources des retraités ce qui a permis un constat de parité entre ces dernières et celles des actifs. Il faut comparer ce qui est comparable, c'est-à-dire les salaires des actifs et les pensions des retraités.

Nous réaffirmons solennellement notre attachement au système de la répartition qu'il importe de consolider. Nous refusons donc toutes dispositions qui pourraient affaiblir ce système qui a atteint ses objectifs d'universalité et de solidarité et ceci sans rechercher des boucs émissaires, sans opposer jeunes et vieux, statuts et régimes. Étant donné la diversité des régimes nous approuvons l'indispensable recherche d'harmonisation, garante de la cohésion sociale.

Les hypothèses d'augmentation du PIB, retenues pour les travaux du Plan, montrent que le financement des retraites n'est pas insoluble. De plus l'allongement de la durée de la vie conduit à une répartition nouvelle entre les trois périodes d'apprentissage, de vie productive, et de la retraite.

Pour autant la répartition de la richesse nationale doit être reconsidérée car il est manifeste que les financements basés principalement sur les forces de travail ne peuvent plus suffire. Il faut que l'élargissement de l'assiette du financement ne soit pas limité à " d'autres revenus des ménages " mais étendue à toutes les richesses produites.

L'État doit compenser toutes les exonérations qu'il décide.

Les retraités, acteurs économiques, contribuent de façon significative à la création et au développement d'emplois ainsi qu'au maintien de la cohésion sociale par la redistribution immédiate en direction de leurs enfants et petits enfants.

Les retraités ne peuvent être exclus de la croissance de la richesse nationale. Les pensions doivent évoluer parallèlement aux salaires. Toute autre formule est inacceptable car elle conduit à une divergence d'évolution entre le pouvoir d'achat des actifs et celui des retraités. De plus cette situation est susceptible d'être aggravée par des mesures conjoncturelles, discriminatoires à l'égard des seuls retraités, sur les vingt années d'espérance de vie à la retraite.

Une question est particulièrement délicate aujourd'hui parce qu'elle ne respecte pas la dignité de l'individu. En effet, certaines personnes qui ont travaillé toute leur vie doivent se contenter d'un minimum social. C'est particulièrement le cas des veuves par suite des règles de plafond et surtout de cumul de la pension de réversion. Ces minima doivent être revalorisés par l'application d'une formule de régulation et non sous la pression des événements lorsqu'ils sont totalement décalés par rapport au coût de la vie. Cette question n'est pas traitée dans le rapport et nous le regrettons.

Nous prenons acte des propositions relatives à la création du comité de pilotage que nous avons

demandé. Nous souhaitons vivement y participer. Nous rappelons qu'il est essentiel que les douze millions de retraités soient représentés dans toutes les instances qui traitent, directement ou indirectement, les questions les concernant. C'est une question de justice et de dignité.

Le problème des retraites comme nous l'avons indiqué ci-dessus, ne peut être isolé d'une politique de revenus, d'une politique du vieillissement, de prévention, de santé et de prise en charge de la perte d'autonomie, pas plus que d'une politique de protection sociale dans le cadre de la solidarité nationale.

Le CNRPA insiste pour qu'en aucun cas un allongement de la durée d'assurance requise pour avoir le taux plein ne se traduise pas une baisse contrainte du taux de remplacement et souligne l'incompatibilité de cette mesure avec le sous emploi des jeunes et la sortie anticipée de la vie active.

Le CNRPA reconnaît la qualité des travaux de la Commission de concertation du Plan, cependant il regrette l'absence du chapitre social qui comporte les questions d'ordre familial comme demandé dans la lettre de mission du Premier Ministre.

Confédération française démocratique du travail (CFDT)

La CFDT remercie Monsieur le Commissaire général du Plan ainsi que son équipe pour le travail considérable qui a été réalisé.

Nous disposons maintenant d'un état des lieux très complet de l'ensemble du système français de retraite.

La retraite par répartition constitue un contrat implicite entre les générations. Les actifs d'aujourd'hui acceptent de payer les pensions des actuels retraités, en échange ils attendent que les actifs de demain tiennent le même engagement. C'est ce contrat qui organise la solidarité entre les générations.

Pour la CFDT, ce principe de solidarité reste intangible.

La CFDT considère que les constats dressés par le rapport sont fondés : les difficultés que vont rencontrer nos régimes de retraite sont dues au choc démographique.

Il s'explique par l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération de l'après-guerre, qui, de baby boom, deviendra le papy boom.

Les plus de 60 ans augmentent aujourd'hui de 110 000 par an ; ils passeront à 250 000 en 2005-2006 pour aller jusqu'à 350 000 en 2009. Ensuite ce flux se stabilisera à 250 000 chaque année.

À cette forte augmentation de la population des plus de 60 ans s'ajoute le phénomène – fort heureux – de l'allongement de la durée de vie, dont l'espérance progresse de 3 mois par an.

Ainsi d'ici à 2040 les retraités devraient être 10 millions de plus qu'aujourd'hui, alors que dans la même période la population active, après avoir progressé jusqu'en 2005, stagnera pour revenir au niveau actuel après 2012.

Ce choc démographique est inéluctable et constitue la cause essentielle du problème des retraites.

Ce bouleversement remet en cause les fonctionnements et les équilibres économiques, sociaux, psychologiques actuels, et ce bien au-delà du seul problème des retraites.

Les conséquences en termes macro-économiques, et besoins de financement qui en découlent, sont considérables.

Les besoins de financement : en 1997, 1060 milliards ont été consacrés aux retraites ; en 2020 il devrait manquer 400 milliards. Mais les financements supplémentaires seront nécessaires dès 2005.

Même s'il est clair pour la CFDT que **l'amélioration de la situation de l'emploi doit rester prioritaire**, les scénarios les plus optimistes réalisés à la demande des organisations syndicales ont démontré qu'une évolution plus favorable du chômage et du taux de croissance n'influe qu'à la marge sur ces besoins de financement.

Certaines études estiment qu'une progression plus rapide des salaires, supérieure de 1 point à celle retenue par le rapport, procurerait d'importantes marges de financement pour les retraites. Mais cela supposerait une accélération des gains de productivité inversant la tendance de ces dernières années.

Si une semblable évolution est possible et même souhaitable à horizon 2040, elle reste hautement hypothétique et prendrait du temps. Elle ne permet donc pas de répondre au problème immédiat qui devient crucial dans les cinq à dix années qui viennent, c'est-à-dire demain.

De même, il serait hasardeux d'espérer des transferts automatiques vers les retraites de moindres dépenses en direction des jeunes ou des chômeurs. Assurer des pensions décentes à des retraités plus nombreux ne pourra se faire au détriment d'autres catégories de la population. Aussi, si la CFDT n'exclut pas des transferts possibles, ceux-ci ne pourront être que partiels et ne satisferont pas les besoins importants de

financement des retraites.

Ces éléments confirment la nécessité de **rendez-vous périodiques** permettant d'adapter les évolutions en tenant compte des modifications du contexte économique, démographique et social. Comme le font régulièrement les partenaires sociaux pour les régimes complémentaires du secteur privé.

La CFDT se retrouve dans les 12 constats dégagés par la commission et partage le diagnostic établi.

Pour la CFDT, la réforme est indispensable et urgente

Pour faire face aux besoins de financement des retraites, il n'y a pas de solution miracle, mais un ensemble de solutions qui devront constituer la réforme.

Cette réforme est indispensable car le système de retraite par répartition a fait ses preuves et doit absolument pouvoir continuer à assurer des pensions d'un bon niveau aux salariés, c'est l'objectif premier pour la CFDT. Elle est urgente : cinq ans est un délai très court pour se préparer à faire face au choc démographique ; il n'y a donc plus de temps à perdre.

Dans un premier temps nous demandons l'ouverture d'une grande campagne d'information. Chacun de nos concitoyens a le droit d'être informé de manière sereine et rigoureuse.

L'avenir des retraites est suffisamment préoccupant et l'inquiétude assez répandue pour justifier une information aussi large et objective que possible.

C'est un enjeu de notre démocratie.

La CFDT prendra toute sa part dans cette phase d'information.

Il s'agit d'un débat de société : déterminer la répartition la plus équitable des richesses entre les différentes catégories de citoyens à l'avenir. La retraite n'est déjà plus ce qu'elle était dans les années cinquante où seule une minorité de salariés y parvenaient à 65 ans.

Le temps de travail et de congés s'est déjà modifié et continue à évoluer. Les temps de formation, d'activités sociales vont de plus en plus s'insérer tout au long de la vie, posant la question de la répartition du temps d'activité sur l'ensemble de la vie.

À l'issue de cette période d'information, des propositions devront être faites.

Mais, pour la CFDT, la question de **l'action contre le chômage** doit être posée en préalable. Elle insiste donc solennellement sur deux axes :

- **Faciliter l'accès des jeunes au travail.** Il faut stopper le processus d'entrée trop tardive dans la vie active, qui ne permet pas aux jeunes d'accéder à leur autonomie et leur donne le sentiment d'être une génération sacrifiée.

C'est un risque pour les solidarités entre les générations. Les emplois jeunes, l'apprentissage, les contrats de qualification apportent des réponses ponctuelles. Il faut aller plus loin et permettre la prise en compte de ces périodes (y compris les stages en entreprises) pour les futures retraites de ces jeunes.

- **Inverser la tendance à exclure des entreprises les salariés de 55 ans ou moins.** Les employeurs, qui prônent le recul de l'âge de la retraite, doivent en tirer les conséquences et cesser de les pousser vers la sortie en leur refusant toute évolution de carrière, de formation, etc.

En contrepartie, des formes de transition souples entre fin d'activité et retraite doivent être mises en place afin de permettre une meilleure organisation de cette période de vie, en tenant compte des aspirations de chacun. Cela n'exclut pas les dispositifs de départ volontaire (tel l'ARPE) dès lors que des embauches sont effectives en contrepartie.

Ce sont les deux premiers signes forts qu'il faut donner avant d'engager une réforme des retraites.

Quelle réforme ?

Pour la CFDT, il n'est pas question de revenir sur les retraites liquidées, et il est impératif de préserver les droits acquis des actifs pour leur carrière passée, en particulier pour ceux qui approchent de la retraite.

Cela posé, la CFDT souhaite qu'une réforme s'articule autour des axes suivants :

- Rendre progressivement tous les régimes de base plus contributifs.
- Passer de la notion d'âge de la retraite à celle, plus juste, de durée de cotisation.
- Prendre comme base de calcul des cotisations et des pensions tous les éléments du salaire.
- Introduire des souplesses ouvrant de réelles possibilités de choix pour le départ en retraite (retraites anticipées, à mi-temps, capital/temps...).
- Une meilleure indexation des salaires rapportés aux comptes des salariés du privé.
- Une indexation équitable des pensions des retraités, avec des rendez-vous périodiques pour faire le point de leur évolution.
- L'examen de hausses limitées de cotisations " ordinaires " ou destinées au fonds de réserve.
- La réduction des inégalités entre les régimes.
- Une meilleure prise en charge par le Fonds de Solidarité Vieillesse des prestations non contributives, voire par la CNAF pour ce qui est lié à la politique familiale.
- Le renforcement du fonds de réserve pour les retraites.
- La révision des mécanismes de compensation inter-régimes, qui pèsent lourdement sur certains régimes.

Ces orientations ne sont pas figées et peuvent être débattues ; la CFDT souhaite **la recherche de convergences** avec tous ceux qui ne nient pas les difficultés des régimes de retraite et qui sont prêts à y rechercher des solutions.

Dans ce but, la CFDT souhaite l'enrichissement du rapport par un chiffrage précis, mesure par mesure, afin de permettre demain aux acteurs sociaux d'évaluer l'impact des propositions qu'ils feront.

Même si certaines mesures, telle une meilleure indexation des salaires reportés aux comptes de la CNAV, nous agréent, la CFDT se refuse à prendre position mesure par mesure, **la réforme doit constituer un ensemble cohérent**, et c'est sur cet ensemble qu'elle se prononcera.

Une réforme concertée et modulable

Il ne nous paraît pas souhaitable de proposer une réforme qui figerait les choses sur vingt ans sans tenir compte des évolutions qui se produiront entre temps.

Pour la CFDT, il ne s'agit donc pas d'une réforme dont les effets s'étaleraient sur 20 ou 40 années mais de **réformes successives** à étapes plus rapprochées, la première pouvant se situer entre 2005-2010.

Enfin, elle insiste pour des **rendez-vous périodiques** permettant d'adapter notre système de retraite aux évolutions constatées.

Par ailleurs, la CFDT tient également à rappeler son attachement à une prestation autonomie destinée aux personnes âgées dépendantes, prestation financée par l'ensemble des revenus et gérée par la Sécurité sociale qui serait également un élément de la solidarité nationale.

En conclusion, la CFDT appelle de ses vœux **une réforme concertée et modulable** au fil du temps, qui comporte un ensemble cohérent de mesures permettant à la fois :

- de revenir progressivement à l'équilibre, en maintenant le niveau de vie des retraités ;
- de redonner confiance à tous – en particulier aux jeunes – dans ce contrat intergénérationnel qu'est la répartition.

C'est un pari sur l'avenir que nous ne pouvons nous permettre de perdre.

Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

La réforme des régimes obligatoires de retraite (légaux et conventionnels) fait l'objet en France d'un débat depuis plus de 10 ans : rapport TABBAH (1986), État généraux de la Sécurité sociale (1988), Commission sociale du 10^{ème} Plan (1989), Livre blanc des retraites (1991), Mission Cottave (1991), BRUHNES (1992) et enfin, rapport de la Commission de concertation du Plan (1999).

Le diagnostic élaboré au sein de cette dernière et les pistes de réflexion proposées, à partir de postulats et de présupposés économiques et sociaux parfois discutables, confirme, s'il en est besoin, qu'une réforme ayant pour finalité la pérennisation, à moyen et long terme, de nos systèmes de retraite par répartition, éléments constitutifs du Pacte social, est possible.

Pourtant, le débat sur les retraites engageant l'avenir de plusieurs générations de Français demeure largement " piégé ". Il est clair que l'avenir de nos régimes de retraite est, pour l'essentiel, obéré par une profonde mutation économique qui, entre autre, réduit leurs ressources ; et par un vieillissement sans précédent de la population française, phénomène d'ailleurs commun à l'ensemble des États industrialisés.

Ces deux grandes tendances doivent bien entendu être prises en compte pour demain. Reste que décrire la situation économique de la France dans 30 ou 40 ans, le niveau du PIB et sa ventilation, le taux d'activité et donc le niveau du chômage, l'incidence des flux financiers... semble aventureux.

Une grande prudence dans les prévisions s'impose donc.

Répartition capitalisation

Le débat répartition/capitalisation semble dépassé. Les conditions de réussite des deux systèmes de retraite sont proches, tant sur le plan démographique qu'économique. Ce débat est faussé, car quand on oppose capitalisation et répartition, on oppose en fait individualisation et solidarité. Une remarque s'impose à ce niveau : au plan européen quand on parle de fonds de pension, on parle bien d'un régime solidaire, mais qui fonctionne suivant le régime de la capitalisation. Il faut aussi rappeler que les premiers régimes de retraite ont été bâtis sur le principe de la capitalisation, (au début du siècle) et que leur spoliation a conduit après-guerre au choix de la répartition.

Une inutile dramatisation

La méthode de travail choisie par le Commissariat au Plan conduit à la " dramatisation " du problème de la retraite. De plus, l'orientation du débat conduit systématiquement à la remise en cause des régimes spéciaux et plus particulièrement de celui des fonctionnaires. Quand le Plan présente les conclusions sur les études d'évolution de ce régime, il prend les précautions nécessaires pour l'intégrer dans ses particularités et ses objectifs. Mais lorsque le débat descend sur la place publique, par médias interposés, toutes ces précautions sont oubliées. On ne retient plus que les milliards nécessaires pour payer les retraites des fonctionnaires.

Or les données du problème sont simples : aujourd'hui la retraite représente 12 % du PIB pour une population de plus de 60 ans représentant 20 % de la population totale du pays, demain en 2040 c'est 15 à 16 % du PIB pour 32,5 % de plus de 60 ans. Or les pouvoirs publics comme le MEDEF sont prêts à favoriser l'épargne individuelle en vue d'un supplément de ressources pour la retraite, mais ne souhaitent pas augmenter les cotisations. Ce qui sera mis dans les fonds de pension à la française, ne sera plus mobilisable pour la solidarité. Le débat est donc bien politique, il s'agit d'un choix de société.

Retraites et emplois

La CFTC estime que la " fixation " des médias faite sur les régimes spéciaux nuit à la qualité du

débat en le détournant et en créant un bouc émissaire, victime plutôt que coupable.

Des analyses qui ont été faites et qui ont été exposées devant la commission de concertation du Plan, il ressort que la variable la plus sensible sur la question des retraites est celle de l'emploi. Il apparaît donc indispensable de lier les études sur évolution de l'emploi et évolution des retraites.

Le défi démographique

La CFTC met l'accent sur l'insuffisante prise en compte de la variable démographie du pays (nombre d'habitants) bien qu'elle n'offre pas une grande sensibilité quant au résultat jusqu'à 2040. Il ne faudrait pas négliger cette variable, car un enfant de plus c'est un futur actif créateur de richesses de plus, mais c'est aussi un consommateur de plus, qui soutiendra la croissance économique, autre variable, qui influe sur le résultat final. Il est donc très important que la politique familiale ne soit pas comptée au rang des charges de protection sociale à comprimer, sous peine de ne pas accompagner le nécessaire redressement démographique. Il faut aussi penser à l'après 2040...

Pour limiter le vieillissement démographique, la CFTC considère qu'une politique familiale moderne mettant en jeu des moyens tant légaux que financiers, se fixant des objectifs ambitieux pour assurer une vraie conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, serait, dans l'immédiat facteur de dynamisme et de croissance économique, et à terme, en mesure de stimuler la natalité permettant ainsi le retour à un taux de fécondité susceptible d'assurer le renouvellement des générations.

Une réflexion dans ce domaine, éventuellement étendue au niveau européen, devrait être rapidement engagée car il y a urgence.

L'allongement de l'espérance de vie

L'espérance de vie moyenne qui était de 73 ans pour les hommes et de 81 ans pour les femmes en 1990, passera, selon l'INED, respectivement à 78 et 86 ans en 2020 et à 82 et 90 ans en 2050.

Cette importante avancée est le résultat de l'amélioration générale des conditions de vie, notamment au travail, d'un haut niveau de protection sociale et d'un meilleur suivi médical. Elle entraînera une nouvelle vision de l'âge, du vieillissement, de la retraite et un véritable bouleversement des comportements, d'ailleurs déjà bien amorcé dans certains domaines.

Une nouvelle répartition des temps de vie (éducation/formation, travail, loisirs/citoyenneté, retraite), susceptible d'entraîner un report de l'âge effectif du départ à la retraite est à prévoir, sans que le temps effectivement travaillé au cours de la vie n'augmente.

Quoi qu'il en soit, l'allongement de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein, qui est envisagé par le Commissariat général du Plan, s'inscrit à contresens de la situation actuelle de l'emploi, marquée par le chômage massif des jeunes, la précarité et les cessations précoces d'activité.

Extraits du rapport d'orientation du congrès CFTC de Nantes -1996

Revalorisation des retraites

La CFTC se battra pour actualiser les pensions de retraite et s'opposer au recul du niveau de vie des retraités, qui serait un grave recul social.

Les régimes statutaires et spéciaux

Pour la CFTC, l'harmonisation des régimes statutaires ou spéciaux peut être négociée et conduite de manière très progressive, à la condition que soient respectées les spécificités fondamentales de chaque régime, ce qui exclut de les aligner sur le plus défavorable. Ces régimes font partie intégrante des statuts professionnels dont l'équilibre ne saurait être rompu. Tout aménagement des retraites doit faire l'objet d'un large consensus.

L'âge de la retraite

Pour la CFTC, la notion de durée de cotisation doit primer sur le critère d'âge. La CFTC demande l'attribution d'une pension pleine après 37,5 ans de cotisations quel que soit l'âge du salarié.

Fonds de pension

Pour la CFTC, le développement d'une épargne – retraite peut être rendue nécessaire comme complément de retraite. La gestion doit être assurée par les salariés ou paritairement, dans un esprit de solidarité.

L'avenir des régimes de retraite

L'avenir des régimes de retraite est menacé particulièrement par trois facteurs : la dénatalité qui empêche le renouvellement des générations, l'allongement de la durée de la vie et la mutation économique qui réduit les recettes de ces régimes. Pour la CFTC, la relance de la politique familiale, de l'emploi et des salaires sont la meilleure chance pour l'avenir.

Confédération générale des cadres (CGC)

La **CFE-CGC** tient tout d'abord à souligner qu'elle a apprécié la qualité des travaux de l'équipe du Plan et du dialogue qui a été mené, même si elle ne partage pas le pessimisme des hypothèses imposées et si elle regrette un certain nombre de lacunes dans les pistes ouvertes. Elle souhaite que soient mentionnées ses réflexions sur le rapport présenté au Premier Ministre.

La retraite n'est pas qu'un problème démographique, c'est avant tout une question économique et sociale.

Il nous paraît indispensable de rappeler ce truisme car, et le rapport l'effleure, il n'est pas possible de chercher des solutions aux difficultés des régimes de retraite sans reprendre à la base :

- L'organisation du cycle de vie et de travail
- Le mode de financement
- La pédagogie technique et économique du système
- L'analyse de la démographie dans le cycle économique

Après seulement pourront être proposés des aménagements progressifs et réalistes qui, au fil du temps, prendraient en compte les évolutions socio-économiques acceptées par le plus grand nombre et supportables par tous.

1. Organisation du cycle de vie et de travail

Pour la **CFE-CGC**, l'évolution du cycle de vie doit être l'occasion de réfléchir sur le concept de retraite et de repenser à l'articulation entre ses différentes étapes :

- Études plus longues
- Apprentissage insuffisant
- Carrières erratiques
- Mobilité professionnelle
- Expériences tardives
- Transfert de savoir
- Cumul emploi-retraite et retraite progressive

Depuis longtemps, la **CFE-CGC** se bat pour une prise en compte des souhaits des salariés liés à la réflexion et aux possibilités de chacun permettant, entre autre, une retraite à la carte où le départ résulterait d'un véritable choix du salarié. Nous avons formulé quelques pistes pour faciliter cette solution :

- Rachats possibles, défiscalisés, des années d'études supérieures
- Développement de formules de retraites progressives
- Établissement de passerelle entre secteur public et privé, afin d'éviter de pénaliser les salariés ayant une carrière mixte
 - Mise en place paritaire d'un outil permettant une véritable politique collective de gestion de carrière, tant dans les entreprises privées que dans le secteur public.

Notre organisation rejette la rigidité des formules uniques de retraite anticipée pour les carrières dites " pénibles " dans un contexte où la pénibilité a évolué et évoluera encore au fil des avancées du progrès technique.

Ce type de procédure dénie tant la capacité de prise en compte de l'amélioration des conditions de travail que la volonté d'adapter les tâches aux capacités des individus.

Ce n'est qu'une réflexion globale sur l'activité qui permettra peut être d'adapter le temps travail et le temps de retraite pour chacun, en proportionnant les ressources différées aux efforts contributifs et à leur durée.

Comment peut-on proposer, sans réflexions préalables, un allongement de la durée de carrière en

pronostiquant un taux de chômage à 9 % et en ignorant les pratiques actuelles de gestion des fins de carrières par des entreprises qui qualifient “ d’âgés ” les salariés dès 50 ans. À tout le moins un engagement financier de l’État est indispensable pour garantir le maintien dans un régime indemnitaire de tous les salariés privés d’emploi avant 60 ans, jusqu’à ce qu’ils puissent bénéficier de leurs droits à une retraite sans abattement.

2. Le mode de financement

La **CFE-CGC** ne cherche pas à nier le problème posé par le financement des retraites, elle propose au contraire de l’évoquer dans la clarté et la rigueur.

Depuis plus de 50 ans que notre Organisation, à l’origine du régime complémentaire des cadres AGIRC, participe à la gestion des régimes complémentaires, il n’est pas dans nos habitudes de jouer la politique de l’autruche.

Mais il nous semble nécessaire de ne pas nous appuyer sur des projections théoriques qui sont le reflet de modèles d’ores et déjà dépassés, afin qu’un véritable débat puisse s’instaurer.

Puisqu’il est démontré dans le rapport que les charges évoluent sur une base de 50 % supérieure à celle des ressources, il faut admettre que le système actuel de financement est caduc. Nous devons nous poser la question d’une assiette de cotisations plus juste qui, liée aux richesses produites, permettra de financer la retraite de tous ceux qui ont œuvré pour l’obtenir.

Nous proposons d’étudier la substitution d’une partie des cotisations vieillesse, actuellement intégralement basées sur la masse salariale, en cotisations assises sur la consommation. Pour les salariés, cette réforme serait indolore et pour les entreprises, elle permettrait d’envisager une nouvelle réflexion sur l’emploi devenu moins taxé.

En revanche, une telle réforme présente plusieurs avantages :

- Taxer tous les biens importés, ce qui améliorerait la compétitivité de nos entreprises,
- Freiner les phénomènes abusifs de délocalisation,
- Diluer le poids des cotisations retraites qui, aujourd’hui, pénalise les industries à fort taux de main d’œuvre.

Il faut cependant conserver une part de cotisations liées aux ressources d’activité car les retraites futures devront toujours refléter l’effort contributif de chacun et donc se référer aux rémunérations. En revanche, l’assiette doit être élargie à tous les éléments de cette rémunération aujourd’hui écartés (intéressement, stock options, participation, avantages en nature, primes dans la fonction publique...).

3. La pédagogie érigée en principe

La **CFE-CGC** ne souhaite pas se faire le chantre du statu quo ou de l’immobilisme. Dès lors que le pilotage des régimes de retraite s’étend sur plusieurs décennies, il est indispensable d’expliquer les paramètres qui influent sur les résultats à obtenir.

Ce n’est qu’en les analysant, point par point, pour l’ensemble d’un public sous informé et surtout désinformé que nous pourrions atteindre le but recherché : évoluer et réformer.

Il est nécessaire d’apprendre à chacun à regarder son régime dans une optique de pérennisation et non pas de catastrophisme. C’est seulement ainsi que les régimes pourront, en toute transparence et sans tabou ni parti pris idéologique, procéder à une mise à plat et à une prise en compte de certaines évolutions acceptables et nécessaires.

Cela peut signifier, par exemple, de s’interroger sur la nécessité de maintenir en l’état, sur une longue période, certains avantages non contributifs : validations gratuites, droits dérivés...

Cette analyse doit concerner aussi bien les régimes de retraite des salariés que les régimes des fonctionnaires et assimilés autour notamment du principe de proportionnalité entre l’effort contributif des actifs et le niveau de perception de leur retraite.

La pédagogie consiste également à éviter de proposer un remède avant d’avoir analysé, non seulement la maladie, mais surtout le terrain. Évitions de préconiser le remède miracle qui risquerait de tuer le malade !

4. L'analyse de la démographie dans le cycle économique

La CFE-CGC tient à réaffirmer la primauté du contrat collectif, gage de sécurité et de faculté d'adaptation à toutes les situations économiques et sociales, sur les solutions aventureuses qui laisseraient demain l'individu seul face aux forces du marché financier.

Les retraités sont des acteurs économiques extrêmement importants qui recyclent leurs ressources et sont porteurs de développement et de créations d'emploi. Toute la société solidaire doit prendre en compte ces échanges intergénérationnels dont l'économie a besoin. Il faut positiver l'allongement de la vie humaine et non pas la considérer comme une charge insupportable.

Pour ce faire, il convient, dans le cadre de la pédagogie économique, d'expliquer à nos concitoyens quelle part de leur ressource est nécessaire, et sur quelle durée, pour garantir un niveau de remplacement du salaire à l'échéance.

Il ne faut pas que la solution soit présentée sans prise de conscience, car la baisse continue des rendements, et par conséquent des niveaux de retraite, ne peut pas satisfaire une société évoluée et une économie concertée.

À tous ceux qui verraient dans la capitalisation la pierre philosophale, la **CFE-CGC** rappelle que la mise en place d'une retraite individuellement capitalisée, conduira à décaler le problème dans le temps en aggravant les difficultés d'aujourd'hui sans résoudre celles créées pour demain.

Par contre, la création et le développement de fonds de réserve collectifs qui lisseraient les évolutions démographiques à venir est possible dès lors que son alimentation ne procède pas d'une hausse de cotisation mais plutôt d'une alimentation à partir des privatisations et des transferts de réserves telles que celles de change de la Banque de France devenues sans objet du fait du passage à l'Euro.

Pour conclure, la **CFE-CGC** souhaite que le rapport du Plan soit l'occasion pour notre pays d'engager un véritable débat avec tous les acteurs concernés, en utilisant les études déjà parues et celles actuellement en cours, tant sur la retraite que sur les évolutions du travail et la place des individus actifs et inactifs dans le cycle économique et financier.

Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)

Dans ses réactions au Livre Blanc de 1991 sur les retraites, puis dans ses propres Livres Blancs publiés à l'occasion des élections législatives de 1993 et des élections présidentielles de 1995, la CGPME avait mis en évidence, comme d'autres acteurs socio-économiques, les dangers qui, à moyen terme, menaçaient gravement nos régimes de retraites, notamment de base, fonctionnant selon le mode de la répartition.

Compte tenu de ce constat, **elle avait apporté son soutien aux réformes de la branche vieillesse du régime général de Sécurité sociale introduites par la loi du 22 juillet 1993 (et les décrets du 27 août 1993)**, c'est-à-dire l'allongement de la durée d'assurance requise pour l'obtention de la retraite à taux plein de 150 à 160 trimestres et le calcul des droits à pension sur la base des 25 meilleures années de carrière.

Mais elle avait ajouté que ces mesures, positives, n'étaient pas suffisantes et qu'elles devaient être complétées sur plusieurs plans. Il s'agissait :

– **De mener à son terme l'effort de rationalisation ainsi engagé**, notamment à travers la **révision d'autres règles permettant de calculer les droits à pension**, comme par exemple celle qui autorise la validation d'un trimestre entier d'assurance pour seulement 200 heures d'activité ou encore celle dite du "minimum contributif" qui avantage exagérément les carrières courtes.

– **De mieux associer les retraités aux efforts de rénovation** avec, d'une part, la mise en place définitive d'un mode de revalorisation des pensions plus adapté aux perspectives actuelles, c'est-à-dire calculé sur l'évolution des prix (ce qui est maintenant acquis) et, d'autre part, une contribution plus significative de cette catégorie de personnes au financement des régimes de retraites.

– **Enfin et surtout, d'appliquer, progressivement mais complètement, à tous les autres régimes de base (régimes spéciaux de salariés et régimes particuliers) les réformes appliquées depuis 1993 à la branche vieillesse du régime général.**

Il apparaissait en effet à la CGPME qu'il était indispensable de réaliser concrètement une égalité de rapport cotisations-prestations dans chaque régime afin d'éviter le maintien d'une situation d'inégalité qui ne pourrait finir que par susciter des réactions fortes.

Dans cette optique, d'ailleurs, la CGPME préconisait aussi l'harmonisation complète des droits des ressortissants de ces différents régimes spéciaux et particuliers avec ceux du régime général à travers :

- **l'alignement de l'âge de départ sur celui du régime général** (à l'exception de catégories strictement définies) ;
- **l'intégration des primes dans l'assiette des cotisations** (notamment pour les régimes des fonctionnaires) ;
- **la suppression des bonifications** permettant d'obtenir une pension supérieure à 75 % du dernier salaire.

La CGPME considérait que l'ensemble de ces réformes structurelles devaient permettre d'assurer le maintien des régimes de retraites par répartition dont elle souhaitait qu'ils continuent à jouer un rôle prépondérant dans l'avenir.

Toutefois, compte tenu des évolutions démographiques avec les conséquences financières, à échéance relativement rapprochée, qui s'y attachaient, **la CGPME estimait qu'il était nécessaire de procéder rapidement à une autre réforme structurelle, celle qui consistait à favoriser, sans remettre en cause les régimes (de base et complémentaires) par répartition, le développement d'un troisième étage de retraite, par capitalisation.**

Il lui apparaissait en effet indispensable de créer, selon le mode de capitalisation, pour une grande part des personnes concernées, un troisième volet après celui constitué par les régimes de base et celui constitué par les régimes de retraite complémentaires obligatoires fonctionnant l'un et l'autre selon la

technique de la répartition (l'espace des régimes de retraite complémentaires obligatoires et les ressources correspondantes ayant été plus clairement définis par l'Accord ARRCO du 10 février 1993, l'Accord AGIRC du 9 février 1994 et l'Accord relatif à l'ARRCO et à l'AGIRC du 25 avril 1996).

Elle considère aujourd'hui, au moment de la remise au Premier ministre du rapport intitulé : “ L'avenir de nos retraites ”, que les positions et suggestions qu'elle avait ainsi exprimées restent entièrement valables.

C'est en fonction de ces éléments déjà énoncés qu'elle forme son jugement sur le “ rapport Charpin ”.

Ce jugement peut se résumer en trois grands points :

- **La CGPME est favorable à l'allongement à 170 trimestres dans tous les régimes** (réalisé progressivement jusqu'en 2019) **de la durée d'assurance requise pour l'obtention de la retraite à taux plein**. En effet, cette mesure s'inscrirait dans le cadre de l'indispensable harmonisation des règles entre la branche vieillesse du régime général de Sécurité sociale et les régimes spéciaux et particuliers, harmonisation évoquée plus haut.

Cependant, elle fait observer :

- **d'une part, que le paramètre de la durée d'assurance n'est pas le seul** (cf. précédemment) et que l'harmonisation doit concerner l'ensemble des paramètres, y compris ceux qui permettent de calculer le montant des droits à pension (prise en compte des 25 meilleures années de carrière dans tous les régimes) ;
- d'autre part, **que l'on peut s'interroger sur la possibilité**, pour la grande majorité des futurs bénéficiaires des régimes de retraites de base, **d'atteindre une telle durée d'assurance**, compte tenu d'un certain nombre d'évolutions intervenues lors des dernières années, notamment avec l'entrée beaucoup plus tardive dans la vie active.

En tout état de cause, l'objectif à terme rapproché doit au moins être de prévoir, pour les bénéficiaires des régimes spéciaux et particuliers, l'application des deux éléments majeurs de la réforme de 1993 appliquée au régime général, c'est-à-dire 160 trimestres pour la durée d'assurance et calcul des droits à pension sur la base des 25 meilleures années de carrière.

- **Elle n'est pas opposée**, compte tenu de la nécessité d'introduire des souplesses dans les mécanismes de départ à la retraite, **à des modifications comme celle concernant l'atténuation, dans des limites raisonnables, des abattements en cas de départ à la retraite avec l'âge légal.**

- **Elle est par contre hostile aux suggestions relatives au “ fonds de réserves ” destiné à atténuer le choc financier que vont engendrer inévitablement les nouvelles conditions démographiques.**

En effet, les propositions concernant ce “ fonds de réserves ” (institué par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999), qu'il soit fonds de “ lissage ” ou fonds apportant de manière permanente des revenus, présentent de graves inconvénients :

- D'abord, **ce fonds risque de n'être qu'un nouveau régime obligatoire**, allant ainsi à l'encontre de l'impérative souplesse à introduire dans le système des régimes de retraite.

- Ensuite, **elles impliquent de nouveaux prélèvements obligatoires importants** – plusieurs points de cotisation certainement –, ce qui renforcerait le niveau global de ces prélèvements, alors même qu'ils atteignent un degré (46,1 % en 1998, comme en 1997) jugé unanimement intolérable. Au surplus, ces prélèvements auraient “ vocation ” bien entendu à augmenter à partir du moment où ils seraient pérennisés et si la situation économique générale s'aggravait, notamment si le taux de chômage était supérieur à celui prévu dans le schéma concernant ce fonds de réserves.

- Enfin, **elles font l'impasse, et c'est là sans doute la critique majeure, sur tout développement d'un véritable étage de retraites complémentaires par capitalisation**, seuls susceptible, dans un cadre de souplesse, de compléter les revenus issus des pensions des régimes de base et des régimes complémentaires obligatoires par répartition.

Elle réitère donc sa demande auprès des Pouvoirs Publics de mise en œuvre rapide de

dispositions législatives, y compris les incitations fiscales (jouant notamment à l'entrée dans le système) permettant la mise en place de ces formules de retraites complémentaires par capitalisation. Celles-ci pourraient être mises en place dans le cadre des entreprises, des branches professionnelles ou au niveau national interprofessionnel.

Conforter et renouveler le système de retraite par répartition

Des travaux de la commission du Plan sur le financement des retraites, on peut tirer plusieurs constats à partir desquels le débat public sur l'avenir des retraites dans notre pays pourrait s'engager sur des bases solides. Par contre focaliser celui-ci sur des hypothèses catastrophistes ou présenter l'allongement de la durée de cotisation comme moyen de réforme susceptible de préparer l'avenir, n'est pas acceptable. Des mesures de financement immédiates sont indispensables. Le contrat intergénérationnel doit être renouvelé sur des bases claires et offrant toutes les garanties nécessaires pour l'avenir.

• Premier constat : la parité moyenne globale de niveau de vie entre “ actifs ” et “ retraités ” est aujourd'hui une réalité et constitue un acquis historique.

Certes, ce constat doit être nuancé car il masque la persistance de très fortes inégalités de revenus parmi les retraités.

De plus, hors revenus du patrimoine, le revenu des retraités est en réalité inférieur de 17 % à celui des actifs.

Il faut aussi noter qu'au cours des dix dernières années, le pouvoir d'achat moyen des pensions nettes de prélèvements sociaux a baissé de 1 % par an en moyenne. La poursuite d'une telle érosion remettrait sans nul doute en cause à long terme la parité constatée aujourd'hui.

Néanmoins, l'obtention de cette parité moyenne globale doit être considérée comme un acquis historique qu'il ne peut être question d'abandonner.

• Deuxième constat : l'augmentation importante à partir de 2006, de la population de plus de soixante ans dans la population française ne remet en cause ni le maintien des solidarités intergénérationnelles, ni la capacité de notre économie à financer les retraites dans le futur à condition de développer l'emploi.

La proportion des “ soixante ans ou plus ” au sein de la population totale va passer de 20 % aujourd'hui à 33 % en 2040. Il est normal si l'on souhaite maintenir le niveau de vie relatif de cette catégorie, d'opérer un transfert de richesse équivalent.

Cela n'induirait pas un accroissement insupportable à terme de la charge de solidarité intergénérationnelle pesant sur les actifs à condition de faire reculer le chômage et de développer l'emploi.

Selon le rapport, dans l'hypothèse d'une croissance économique moyenne modérée, de gains de productivité limités et d'une croissance de l'emploi et des salaires réduite (taux de chômage ramené à 9 % ou 6 % à compter de 2010 et restant à ces niveaux jusqu'en 2040), la part des dépenses de retraite dans le PIB (12 points aujourd'hui) croîtrait de 5 points.

Une hypothèse de retour à un taux de chômage de 3 % réduirait le besoin de financement supplémentaire de la retraite à 3 points de PIB en 2040. Ce besoin pourrait être accru si l'on revenait sur les mesures de désindexation imposées en 1993. Mais en contrepartie, cela pourrait être financé par la diminution de la charge des indemnités de chômage.

Le besoin de financement au demeurant important des retraites pour les prochaines décennies peut donc être plus ou moins entièrement maîtrisé sans prélèvements supplémentaires insupportables en cas de retour au plein emploi dans les dix ou quinze ans à venir.

• Troisième constat : en matière de retraites, les salariés du public ne disposent aujourd'hui d'aucun avantage exorbitant par rapport à ceux du privé.

Il n'existe pas d'avantage global décisif pour les salariés du public qui pourrait “ justifier ” un alignement par le bas du public sur le privé ni encore moins une remise en cause générale des régimes

spéciaux.

Par contre, les calculs confirmés par la commission du Plan montrent que les effets des réformes des régimes de retraite du privé intervenues depuis dix ans provoqueraient un effondrement du niveau relatif des retraites par rapport aux salaires d'activité. Une telle évolution divergente ne peut être acceptée. C'est l'enjeu clair d'une nouvelle solidarité public-privé pour la réponse aux besoins.

L'allongement de la durée de cotisation n'est pas la solution au problème du financement des retraites dans un contexte de sous-emploi.

Reculer aujourd'hui l'âge de la retraite reviendrait :

- soit à transférer des charges assumées aujourd'hui par les régimes de retraite sur le régime d'assurance chômage ; on ferait alors le très mauvais choix de financer du chômage, y compris pour les jeunes, plutôt que de la retraite ;
- soit à contraindre les salariés âgés de soixante ans à faire liquider leur retraite avec un montant de pension amputé d'un tiers, ce qui serait socialement inacceptable et économiquement dommageable.

Il est urgent de dégager dès à présent des moyens supplémentaires de financement pour les retraites de manière à couvrir les besoins des régimes pour les cinq à dix ans à venir, quelles que soient les évolutions futures en matière de croissance et d'emploi, mais en veillant à ne rien faire à aucun moment qui puisse jouer contre l'emploi et les salaires.

Les entreprises doivent assumer pleinement leurs responsabilités dans ce domaine.

La première réforme à entreprendre pour cela est la réforme de l'assiette des cotisations sociales patronales. La contribution des entreprises doit tenir compte de la totalité de la richesse produite dans l'entreprise et non de la seule masse salariale proprement dite qui n'en constitue qu'une partie aujourd'hui.

Cette réforme doit se substituer aux dispositifs en vigueur d'exonérations de cotisations sociales patronales.

Une deuxième mesure peut et doit être prise immédiatement : l'extension de l'assiette des cotisations salariales et patronales pour la retraite à tous les éléments de rémunération qui n'en font pas partie aujourd'hui.

S'y ajoute une troisième mesure : faire participer les revenus financiers des entreprises au financement des retraites.

D'autres mesures de financement peuvent être initiées :

- le déplafonnement progressif des cotisations patronales à l'assurance vieillesse dans le cadre d'un réajustement progressif de l'effort de financement patronal inchangé depuis 1979, alors que celui des salariés a augmenté de 40 % ;
- le déblocage des taux de cotisation dans les régimes complémentaires de retraite.

Personne ne peut déterminer aujourd'hui à quel âge on devra partir en retraite dans trente ou quarante ans car personne ne sait aujourd'hui ce qu'il adviendra d'ici là de la société dans laquelle nous vivons. Quelle démographie, quelle immigration, quel allongement de la durée de vie sans incapacité physique ou intellectuelle, quels gains de productivité ? Quelle durée de travail hebdomadaire, annuelle, quelle organisation du travail et notamment quel partage tout au long de la vie active entre temps de formation, temps d'activité professionnelle, temps d'activité sociale, temps de repos, de loisirs, de vacances, etc. ? Des discussions sont à engager sur tous ces terrains pour mieux répondre aux besoins individuels et collectifs.

Les mesures de financement ci-dessus pourraient par contre être partie intégrante d'un nouveau contrat intergénérationnel assurant :

- aux retraités, l'indexation de leurs pensions sur les salaires nets ;
- aux actifs, la garantie d'un taux de remplacement assurant un passage sans encombre de l'activité à la retraite.

Ce sont l'ensemble de ces éléments qui devraient constituer la base du grand débat public pour consolider et renouveler notre système de retraite par répartition dont les résultats démontrent l'incomparable efficacité et qui parce que reposant sur une solidarité indéfectible entre les générations, est seul à l'avenir capable d'affronter avec succès le défi du " vieillissement démographique ".

Confédération générale du travail – Force ouvrière (CGT-FO)

Les travaux de la Commission de concertation sur les retraites, présidée par Monsieur Jean-Michel CHARPIN, Commissaire au Plan sont arrivés à leur terme ; rappelons à cette occasion les conditions dans lesquelles la CGT FORCE OUVRIÈRE a souhaité inscrire sa participation à ces travaux.

Dès le début, et par écrit, FORCE OUVRIÈRE précisait qu'elle ne pouvait pas s'engager sur un objectif de diagnostic partagé, rappelant notamment qu'un consensus peut se constater a posteriori mais non se décréter a priori.

En effet, qu'il s'agisse du rôle et des modalités de la protection sociale collective, de la prise en compte des effets importants des orientations en matière de politique économique mais aussi des questions telles que la démographie où les experts eux-mêmes débattent contradictoirement, il est par définition difficile de préjuger d'un diagnostic commun. Autant la démocratie qui sied au Plan est importante, autant il apparaissait pour le moins audacieux de postuler a priori une analyse partagée.

De fait, si le rapport a établi un diagnostic, monsieur le Commissaire reconnaît qu'il n'est que concerté, ce qui nous satisfait.

Par ailleurs, la nature des perspectives, donc de la politique économique retenue – *toutes choses égales par ailleurs* – était inacceptable. Depuis le début, FORCE OUVRIÈRE insiste sur cette dimension du dossier et nous avons conscience que, ce faisant, nous gênons parce que nous abordons là le cœur du problème, c'est-à-dire la politique économique.

Lorsque l'on touche ainsi au dogme sacré de la pensée unique, on devient vite un empêcheur de "concerter en rond", voire un adversaire. Mais, ne pas s'interroger c'est être complice ou fataliste.

Ainsi, accepter a priori et comme évidence que seul l'allongement de la durée de cotisation sauvera la retraite par répartition relève du pathétisme et/ou de la provocation.

Nous avons coutume d'exprimer notre révolte quand nous constatons qu'une personne ayant parfois travaillé toute une vie et ne percevant que le minimum vieillesse (3 500 F/mois) n'a pas les moyens de vivre dignement sa fin d'existence. Ce seul constat, humainement important, pose plusieurs problèmes dont celui du niveau de vie et celui des structures publiques d'accueil à même de répondre à ce type de situation.

De fait, le dossier des retraites ne peut être traité de manière isolée, indépendamment des autres problèmes économiques et sociaux, sauf à prendre le risque d'effets pervers, par exemple transférer une partie de la charge des retraites sur les comptes de l'assurance chômage.

À titre d'exemple, avant la réforme BALLADUR de 1993, un salarié du secteur privé travaillait 39 heures par semaine, pendant 37,5 ans et maintenant sous l'effet des hypothèses du Plan et bien que bénéficiant de la loi AUBRY sur les 35 heures, le même salarié devrait travailler 1 175 heures de plus soit plus de 8 mois !

Dans ces conditions, où est la réduction du temps de travail, axe privilégié du gouvernement ?

Autre exemple, après les protestations de quelques organisations dont FORCE OUVRIÈRE, des scénarios ont été élaborés avec des taux de chômage inférieurs aux 9 % initialement retenus ; dans le scénario à 6 %, le Plan nous dit qu'il faudrait dégager, à compter de 2015, 0,8 point de PIB en plus, soit 84 milliards de francs, chose présentée comme dispendieuse.

Or, personne ne s'offusque quand le gouvernement décide de réduire le déficit public de 0,6 % du PIB en 1999.

On ne peut occulter dans un dossier comme celui des retraites, des questions clefs comme la répartition des richesses ou l'affectation des gains de productivité. Ainsi en est-il aussi de la part des salaires dans la valeur ajoutée qui s'est réduite de 8 % depuis le début des années 1980.

D'une manière générale, il convient de rappeler que modifier le cours des choses relève de la

volonté politique.

Nous ne pourrions plus payer les retraites en 2040 ?

Qui aurait envisagé en 1960 qu'en l'an 2000, nous assumerions les taux de remplacement actuels avec plus de 3 millions de chômeurs et 1 million de RMistes ? Nous refusons donc de nous laisser enfermer dans un carcan monétariste et comptable.

Il convient donc de préserver et de consolider le système de retraite par répartition, solidaire et égalitaire. Cette action passe en partie par le développement et l'abondement du fonds de réserve créé par la Loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, qui permettra d'amortir l'arrivée massive des retraités à partir de 2006.

FORCE OUVRIÈRE a déjà fait des propositions en la matière, taxes sur la spéculation et les dividendes boursiers, cotisation vieillesse supérieure sur les heures supplémentaires, affectation du produit des privatisations hors services publics, réaffectation du produit de la vignette automobile, etc...

Concernant la fameuse notion d'équité, nous pourrions l'accepter si elle n'entraîne pas dans la logique anglo-saxonne de discrimination, positive ou négative. Au cas présent, le rapport du Plan se livre à un exercice dialectique préconisant des conditions similaires pour les salariés des services publics et privés, mais avec un alignement par le bas.

C'est l'objet de la proposition de porter la durée de carrière à 42,5 ans pour tous. L'équité positive, progressiste eut consisté à ramener la durée de cotisation à 37,5 ans dans le privé ; à cet égard, nous tenons à rappeler que les 40 ans de cotisation est la mesure qui rapporte le moins dans la réforme de 1993.

L'allongement de carrière trouverait sa justification dans l'allongement de l'espérance de vie : un trimestre de vie supplémentaire égale un trimestre de travail supplémentaire ? Où est le progrès social ? En fait la motivation n'est que financière et nous renvoie à l'un de nos précédents propos ; *toutes choses égales par ailleurs*, maintenir 1 400 000 salariés âgés de plus de 60 ans dans l'emploi en 2040, c'est une chose mais que fait-on d'autant de jeunes qui piétinent à la porte des entreprises et se désespèrent de la société ?

De fait, l'allongement de la durée de cotisation, aggravé de l'introduction d'un taux de réfaction dans le secteur public, en cas de carrière incomplète, n'a d'autre but que sanctionner financièrement toute velléité de départ en retraite à 60 ans.

En effet, le rapport précise que l'âge moyen d'entrée dans la vie active est de 21,6 ans pour la génération 1975, si l'on retient une durée de carrière de 42,5 ans, le départ à la retraite ne pourra se faire avant 64 ans révolus. Ainsi, un fonctionnaire pourrait-il voir sa pension réduite de 33 %.

Hors donc les 170 trimestres pour tous, le rapport renvoie la négociation pour les régimes spéciaux et particuliers au sein de chacun des régimes. Si l'on peut comprendre la prudence ayant prévalu à ce choix, nous considérons que le débat doit être public et que le saucissonnage ne saurait être facteur de clarté, ni de solidarité.

D'autres pistes sont évoquées dans ce rapport, ainsi la possibilité de valider certaines périodes d'activité (études supérieures, formation en alternance...) par le rachat éventuel de cotisations.

Si nous pouvons souscrire à cette juste mesure, le rachat étant potentiellement accessible financièrement aux intéressés, nous considérons que la validation gratuite doit être accordée aux salariés victimes de l'exclusion et de la précarité.

En effet, nombreux seront les salariés qui, après de longues périodes de chômage, de travail à temps partiel subi, d'emplois précaires, arriveront à l'âge de la retraite, quel qu'il soit, avec des droits à pension minima, c'est-à-dire le minimum vieillesse. Ces salariés sinistrés ne peuvent être sanctionnés à nouveau à la retraite et la solidarité doit s'exprimer par la validation gratuite de toutes ces périodes.

S'agissant de l'évolution future des pensions et salaires versés au compte indexés sur les prix, le rapport souligne le décrochage important qui menace mais semble évacuer tout retour en arrière en affichant un coût exorbitant.

Concernant le financement de la retraite par répartition, tout basculement, même partiel de la cotisation vers la CSG, ne saurait recevoir notre approbation. Hors le fait que le financement serait de plus en plus dénaturé puisque fiscalisé, cela aurait pour conséquence de frapper les retraites d'un impôt retraite.

Si la pénibilité ou l'insalubrité de certains travaux sont justement reconnues dans le secteur public, une extension éventuelle aux salariés du privé ne serait que justice et il va de soi que les employeurs créant le risque devraient financer ces trimestres bonifiés.

Par ailleurs, si le financement de certains avantages familiaux pose problème, nous nous interrogeons sur la légitimité de la CNAF à financer des prestations des régimes complémentaires. De plus, plus de 4 points ont déjà, par le passé, été transférés de la CNAF vers la CNAVTS. Jusqu'où peut-on ou doit-on aller ?

Enfin, il semblerait que la nécessité de réformer dès à présent les régimes par répartition réponde à une double exigence que nous ne saurions partager :

- lisser dans le temps l'allongement de la carrière, au nom de l'équité intergénérationnelle,
- "déblayer le terrain" pour préparer la mise en place de mécanisme de retraite par capitalisation.

L'on nous annonce désormais un grand débat national pour faire suite à ce rapport, nous entendons bien y défendre nos positions et analyses et le moment venu, les responsables politiques devront prendre leurs responsabilités.

Pour FORCE OUVRIÈRE, le dossier retraites doit être examiné prioritairement en fonction des besoins sociaux et d'un objectif essentiel de solidarité des générations, il ne s'agit pas de l'avenir comptable des retraites mais de la place des retraités dans notre société en mouvement.

Ce que nous avons combattu avec succès en Novembre-Décembre 1995, nous ne saurions l'accepter en 1999 ; c'est cela l'indépendance syndicale.

Fédération de l'Éducation nationale – Union nationale des syndicats autonomes (FEN-UNSA)

Retraites :
oui à la solidarité,
non au recul social

CE QUE VEUT L'UNSA

L'UNSA rejette toute approche parcellaire du dossier "retraites". Les systèmes de retraite devront relever le défi démographique résultant de l'allongement de l'espérance de vie et de l'arrivée massive à la retraite des générations d'après-guerre. Mais c'est bien l'effort social global de la Nation qui doit être apprécié, avec une priorité absolue dans la durée : l'emploi.

L'UNSA estime qu'une réflexion sur l'évolution des systèmes de retraite obligatoire de base doit prendre en considération les effets des inégalités en termes d'emploi et de revenus dont sont victimes les femmes, les personnes en situation précaire (notamment les jeunes), d'autant plus que les inégalités sont cumulatives.

L'UNSA revendique le maintien, dans la durée, du niveau relatif des retraites par rapport aux salaires et son amélioration pour les titulaires de bas revenus.

Même si le rapport sur "l'avenir des retraites" du commissariat au Plan n'est pas un projet officiel du gouvernement, les analyses et propositions qu'il formule pèsent déjà dans le débat public.

Même si, comme le souligne d'ailleurs le rapport, il s'agit d'un diagnostic *concerté* et non *partagé*, même si sur maints aspects nous discutons les présupposés sur lesquels étaient fondées les projections socio-économiques ou certaines des conclusions présentées, sous sa responsabilité, par le commissaire général au Plan, l'UNSA tient à relever le très grand souci de concertation qui a présidé aux travaux du Plan, ainsi que la grande qualité des documents mis à disposition de la commission de concertation et du rapport lui-même.

I. À propos des éléments du rapport

Des travaux du Plan sur les retraites, les médias ont retenu une grande date : 2040, confondant allègrement *projections* et *prévisions*, tant il est vrai que l'apparence de vérité absolue que présentent les nombres pourvus de décimales conduit à rejeter dans l'ombre les remarques méthodologiques qui devraient en atténuer singulièrement la portée.

Cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas de défi à relever, et notamment de défi démographique en raison de l'allongement constant de l'espérance de vie et de l'arrivée à l'âge de la retraite des enfants du *baby-boom*. Mais il y a une nuance de taille entre un défi et une apocalypse annoncée (contrairement à certaines interprétations hasardeuses, l'UNSA n'a pas décelé, dans le rapport, ces visions d'effondrement des systèmes de retraite).

Alors qu'aucune tendance lourde de retour au plein emploi ne se dessine, une des préconisations du commissaire au Plan conduit à repousser de fait l'âge de départ à 65 ans ou plus pour bénéficier d'une retraite convenable, par le biais d'un allongement à 42,5 ans de la durée d'affiliation requise associée à un système d'abattement fortement pénalisant. Si la version finale du rapport envisage des prises en compte de périodes d'études ou d'apprentissage, les effets d'un tel allongement risquent d'être particulièrement

pernicieux pour ceux des salariés, généralement les moins qualifiés, qui auront pendant des années de galère enchaîné “ petits boulots précaires ”, périodes de chômage (indemnisé ou non, validé ou non), RMI et autres CES.

S’agissant des agents de la fonction publique et des services publics, l’aggravation des règles de calcul envisagées (abattements et 42,5 ans) prend un tour d’autant plus inadmissible qu’il n’est pas tenu compte du fait qu’il s’agit de régimes statutaires, avec dans certains secteurs, une majorité de départs en retraite avec une pension proportionnelle liée à une carrière incomplète. Il n’est pas tenu compte enfin des spécificités d’emploi se traduisant par l’exigence de limites d’âge.

Pour les salariés du régime général, il est envisagé d’atténuer le dispositif d’abattement en cas de carrière incomplète (0.6 au lieu des 1,25 par trimestre). Cette amélioration ne compenserait pas la pénalisation liée à l’allongement de la durée des cotisations (170 trimestres au lieu de 150).

Nous sommes d’autant plus opposés à la proposition de passage aux 42,5 ans, que cette mesure aurait pour effet d’aggraver sensiblement, de notre point de vue, les inégalités en matière de retraites dont sont victimes, aujourd’hui déjà, les femmes. En effet, les discriminations salariales dont elles souffrent pendant l’activité se répercutent à la retraite ; mais on sait, de surcroît, que ce sont encore elles qui, dans la quasi totalité des cas, prennent les congés parentaux ou les temps partiels pour élever les enfants.

Si le rapport insiste bien sur la nécessité d’une politique forte de croissance et de création d’emplois, il n’en demeure pas moins que l’augmentation de la population active résultant d’un accroissement de la durée requise d’affiliation aux systèmes de retraites ne se traduirait pas nécessairement par une augmentation équivalente de la population active occupée. Or c’est bien l’emploi qui constitue notre préoccupation première.

Par ailleurs, l’UNSA constate avec satisfaction que le rapport ne suggère pas la mise en place de fonds de pension dont l’objectif affiché serait de compenser la régression des systèmes de retraite actuels. L’UNSA rappelle sur ce point la position adoptée par son congrès d’Issy-les-Moulineaux (mai 1998) : “ *Le financement par capitalisation doit être réservé aux compléments de retraite auxquels il est souscrit individuellement ou dans le cadre de régimes “surcomplémentaires” résultant d’accords entre employeurs et salariés. Les compléments de retraite doivent également pouvoir faire appel à la répartition.* ”

II. Les propositions de l’UNSA

1° Le débat sur le financement des retraites ne peut être déconnecté du débat plus général sur les inégalités de revenus et de prélèvements socio-fiscaux. La situation actuelle pénalise notamment les salariés comme l’ont montré plusieurs rapports officiels relativement récents (*rapport Ducamin* de 1994, par exemple).

La question de l’examen des évolutions de la répartition de la richesse nationale et des fruits de la croissance entre les différents agents économiques doit être posée. Le produit intérieur brut (PIB) a augmenté de 50 % en vingt ans en termes réels (hors inflation) alors que l’exclusion, le chômage et la précarité se sont accrus fortement.

2° La question de la durée d’activité ne peut se concevoir indépendamment de la situation de l’emploi. La possibilité effective de partir en retraite au taux plein des régimes obligatoires de base doit rester une perspective crédible. Comme l’indique le rapport, une politique efficace de résorption du chômage doit être mise en œuvre.

3° Le financement doit être élargi au-delà de la seule référence à la masse salariale, à la fois, par la participation de l’ensemble des revenus à l’effort de solidarité intergénérationnelle et par une profonde réforme des contributions d’employeurs qui pénalisent actuellement l’emploi.

L’UNSA considère qu’il faudra trouver des financements complémentaires pour alimenter les régimes obligatoires par répartition, notamment pour passer le cap des années 2005-2015. Le fonds de réserve peut constituer une solution intéressante à ce problème, sous réserve d’en examiner de manière approfondie les modalités d’investissement, de financement et de gestion.

4° L’UNSA estime indispensable la mise en place d’un observatoire indépendant auquel doivent être associées les organisations syndicales de salariés pour assurer un suivi régulier de l’évolution des systèmes de retraite dans le cadre plus global de l’évolution de l’économie.

Une conférence regroupant l’ensemble des acteurs concernés (partenaires sociaux, institutions de

retraite, pouvoirs publics) devrait, sous l'égide de l'observatoire indépendant des retraites, examiner périodiquement, de manière critique, les prévisions antérieures et la réalité, et procéder à un travail prospectif.

L'UNSA entend bien participer au débat sur l'avenir des retraites, avec le souci de faire face au défi démographique qui s'annonce sans recul social ni abandon des principes de solidarité qui fondent les systèmes de retraite obligatoires qui se sont développés en France depuis la Libération.

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

La FNSEA observe que le régime de l'assurance vieillesse agricole présente des caractéristiques qui le distinguent des autres régimes de retraite.

- D'une part en effet, les pensions de retraite versées par le régime agricole sont encore très faibles. Ce constat a conduit le gouvernement à adopter un plan pluriannuel de revalorisation des plus petites retraites. La mise en œuvre de ce plan est étalée sur plusieurs années et doit aboutir en 2002. Par ailleurs, le congrès de la FNSEA a approuvé, le 18 mars 1999, le projet de création d'un régime complémentaire obligatoire dont les modalités sont à l'étude.

- D'autre part, pour le régime agricole, le choc démographique a déjà eu lieu. Le rapport cotisants sur retraités ne se dégradera plus à l'avenir, mais restera très déséquilibré pendant de nombreuses années encore. Cette situation ne peut être surmontée que grâce aux transferts au titre de la compensation démographique. Les besoins de financement diminueront cependant au fur et à mesure de la diminution du nombre de retraités, qui sera divisé par deux d'ici 2040.

Au-delà des problèmes spécifiques du régime agricole, " la question des retraites est une question globale qui concerne l'ensemble de la population et non une seule catégorie " (page 135 du rapport). Le " rapport Charpin " et les documents de travail remis aux membres de la commission de concertation constituent à cet égard une documentation d'une richesse exceptionnelle, base indispensable au nécessaire débat sur l'avenir des retraites au sein de notre organisation syndicale et dans le pays. Sur les marges d'action suggérées par le rapport, la FNSEA exprime les orientations suivantes :

1. L'allongement de la durée d'assurance nécessaire pour obtenir la retraite au taux plein est inévitable.

2. La croissance économique permettra une augmentation du prélèvement sur les revenus des actifs pour financer les retraites.

1. L'allongement de la durée d'assurance nécessaire

L'augmentation de la durée de la vie qui va de pair avec l'amélioration de l'état de santé au-delà de 60 ans ne doit pas conduire exclusivement à une augmentation de la durée de versement de la retraite. Cependant, décaler l'âge de départ à la retraite par un recul systématique de l'âge d'ouverture du droit à la retraite ne tiendrait pas compte des différences d'âge d'entrée dans la vie active, donc les différences de durée de cotisations. Dans ces conditions, la proposition d'allonger progressivement la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier de la retraite au taux plein doit être approuvée. Cette mesure doit évidemment être appliquée à tous les régimes de retraite mais elle doit être complétée par divers aménagements de la réglementation actuelle.

Dans le régime agricole, les années d'activité professionnelle exercée en qualité d'aide familiale avant l'âge de la majorité civile, et donc, le cas échéant, les périodes de service militaire qui ont suivi, doivent être validées rétroactivement. Pour les non-salariés des professions agricoles nés avant 1955, les cotisations n'étaient dues que pour les années d'activité accomplies à partir de l'âge de 21 ans et elles ne sont actuellement dues qu'à partir de 18 ans. Pour l'ensemble des régimes, la possibilité d'un rachat de droits au titre des périodes consacrées aux études devrait être autorisée à un coût actuariellement neutre.

Pour les actifs âgés ayant des problèmes de santé, mais ne justifiant pas de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier de la retraite au taux plein, les conditions d'ouverture du droit à la pension d'invalidité doivent être assouplies et surtout la pension d'invalidité doit constituer un revenu de remplacement au moins égal à la future retraite, ce qui est loin d'être le cas dans le régime agricole. Ces périodes doivent évidemment être validées pour le calcul des droits à la retraite proportionnelle agricole.

Le départ volontaire anticipé à la retraite ne doit pas être découragé du fait d'un taux excessif de minoration par trimestre manquant. La proposition faite dans le rapport doit donc être approuvée. Dans le même esprit, le départ en retraite progressive doit être encouragé, notamment par la validation de l'activité à temps partiel exercée pendant la retraite progressive. Ce système peut être étendu à l'agriculture lorsque les terres libérées contribuent à l'installation d'un jeune.

Les dispositions actuelles relatives au cumul de l'exercice d'une activité professionnelle avec le bénéfice d'une pension de retraite doivent être prorogées. Ces règles sont justifiées non pas par la nécessité de libérer des emplois, car les travailleurs ne sont pas arithmétiquement interchangeables, mais par le caractère de revenu de remplacement de la pension de vieillesse, au même titre que les allocations de chômage ou les pensions d'invalidité.

2. Une augmentation du prélèvement est envisageable

En quarante ans, la population âgée de plus de 60 ans passera de 20 % de la population à 33 %. Les mesures susceptibles d'être prises pour inciter au décalage de l'âge de départ effectif à la retraite ne suffiront pas pour éviter l'augmentation de la proportion de retraités. Dans ces conditions, il n'est pas inconvenant d'envisager une augmentation de la part du PIB redistribuée aux retraités, actuellement égale à 12,1 %.

L'hypothèse d'une progression des revenus professionnels des actifs (et pas seulement de la masse salariale) de 1,7 % en moyenne par an conduirait à un doublement des revenus en volume sur la période. À taux de cotisations inchangés, les ressources des régimes de retraite progresseront dans les mêmes proportions. L'augmentation du taux de prélèvement néanmoins nécessaire sera d'autant plus supportable que la croissance économique sera importante et donc que le revenu disponible des actifs ne sera pas diminué.

L'accroissement du prélèvement pour les retraites sera également mieux supporté si d'autres prélèvements obligatoires sont réduits. Il ne s'agit pas seulement de la diminution escomptée du coût du chômage, mais également de l'indispensable maîtrise des dépenses de santé.

L'élargissement de l'assiette des cotisations d'assurance vieillesse à des revenus autres que le revenu du travail ne paraît pas opportun. Cette mesure conduirait logiquement à l'augmentation parallèle des pensions. La CSG ou tout autre prélèvement sur l'ensemble de la richesse nationale doivent être réservés au financement des prestations sociales qui n'ont pas ou plus de caractère de prestations d'assurance : prestations familiales, dépenses de santé, allocations sous conditions de ressources.

La constitution de réserves pour le financement ultérieur des pensions de retraite peut paraître paradoxale dans le cadre des régimes par répartition. L'hypothèse n'est crédible que si on est certain que des ressources sont plus facilement mobilisables aujourd'hui que demain. Or aujourd'hui, il faut financer un chômage important et un coût de la santé excessif. À l'avenir, ces coûts seront limités et la richesse nationale se sera accrue. Un fonds de réserve conjoncturel n'est donc à la rigueur acceptable qu'à la condition d'être commun à l'ensemble des régimes de base et dans le but exclusif de faire face à la hausse brutale du financement nécessaire au cours des quelques années qui suivront 2005.

Fédération syndicale unitaire (FSU)

Le rapport qui nous est proposé prend soin d'indiquer qu'il serait abusif de présenter le diagnostic proposé comme étant "partagé". Effectivement, **la FSU ne partage pas des éléments essentiels de ce diagnostic, elle conteste la sélection qui a été faite des scénarios fondant les projections qui sont présentées, elle rejette a fortiori les pistes de réforme qui sont avancées.**

Dans les constats ou principes qui sont dégagés, certains peuvent faire accord. C'est notamment l'idée que "le système français de retraite par répartition a atteint ses objectifs d'universalité et de solidarité" et "a réussi à assurer en moyenne la parité entre actifs et retraités". Cette idée, associée à l'affirmation selon laquelle "toute réforme des retraites touche des éléments essentiels du contrat social", conforte la FSU dans l'idée qu'il est possible et nécessaire de confirmer ce "contrat social" et d'en renouveler les termes, au lieu d'en remettre en cause les principes de solidarité.

Le rapport fait également apparaître que les comparaisons entre régimes de retraite exigent des précautions méthodologiques et la combinaison de divers critères, qui conduisent à considérer qu'il n'y pas de catégorie privilégiée, que l'on raisonne en termes de taux de remplacement ou de somme de revenus actualisés. Il fait en même temps ressortir la distorsion croissante introduite par la "réforme" de 1993 au détriment des salariés du privé.

De la même façon, nous notons avec intérêt que le rapport reconnaît la nécessité d'une "politique économique orientée résolument vers la priorité à la croissance et à l'emploi". Mais force est de constater que les scénarios qui sont élaborés et les mesures qui sont proposées sont en totale contradiction avec cette assertion.

La FSU conteste radicalement les hypothèses "catastrophistes" sur lesquelles sont bâtis les scénarios proposés.

– Les données statistiques peuvent permettre des prévisions relativement robustes de l'évolution démographique interne. Mais l'histoire a montré l'importance que pouvaient jouer les mouvements migratoires dans l'évolution de la population active ou de la population totale. De plus, l'utilisation des prévisions démographiques est biaisée : pour les besoins de la cause, l'évolution du rapport actifs/retraités est privilégiée par rapport à celle du rapport actifs/ensemble des inactifs, qui s'accroît beaucoup moins vite que le premier.

– Le rapport table sur la poursuite de ce que certains économistes ont appelé la "crise de la productivité" : c'est ce que traduisent les hypothèses d'une augmentation tendancielle de 1,7 % de la productivité du travail, et de 1,5 % de la productivité globale. Ces hypothèses ne sont pas argumentées, et le rapport rejette d'un revers de main l'idée que l'"avènement des nouvelles technologies pourrait à terme engendrer d'importants progrès de productivité".

– Il prend comme hypothèse centrale celle d'un taux de chômage de 6 %, en avançant l'idée scandaleuse que ce taux de "chômage structurel" correspond au pourcentage que représenterait la main d'œuvre inemployable, que – compte tenu de l'"inadaptation" de ses qualifications – la collectivité serait incapable d'insérer.

Ces hypothèses traduisent une attitude inacceptable de démission dans la lutte nécessaire pour le développement de la croissance et de l'emploi. Elles reflètent en même temps la soumission à une "pensée unique", qui ne prend même pas en compte les avancées récentes de la théorie économique "standard", alors que ces dernières mettent en évidence la capacité des dépenses collectives utiles (formation, recherche...) à provoquer une croissance "endogène".

C'est dans le cadre de cette démission que s'inscrivent les prétendues solutions qui sont avancées par le rapport, et que la FSU refuse.

– La proposition principale qui est faite est celle de l'allongement de la durée d'assurance requise pour avoir le taux plein. Le rapport ne craint pas la contradiction avec le constat fait dans le chapitre II selon

lequel “ l’âge de cessation d’activité est devenu, dans un contexte de fort chômage, un instrument de la politique de l’emploi ”. Il prétend résoudre cette contradiction en affirmant que “ cette réforme suppose un contexte économique modifié ”, mais – comme on l’a vu – il fait totalement l’impasse sur les conditions par lesquelles ce contexte pourrait être transformé, et il se résigne même dans les faits à ce qu’il reste inchangé.

Dans la mesure où cette mesure s’inscrit dans le cadre de la renonciation à la lutte contre le chômage, ou bien on joue les générations les unes contre les autres – les jeunes voyant leur entrée dans la vie active contrariée par le maintien au travail de salariés plus âgés –, ou bien on programme une amputation drastique des retraites. Cette réduction serait d’ailleurs accrue – pour les fonctionnaires – par l’introduction d’un système d’abattement (en même temps que serait atténué celui du régime général), et elle serait d’autant plus importante – pour tout le monde – que l’idée d’introduire ou d’améliorer la validation de périodes de formation ou d’inactivité n’est pas creusée.

– La proposition complémentaire de la constitution d’un fonds de réserve constituée, de l’aveu même du rapport, un pas vers la capitalisation, et le “ rendement ” de ce fonds serait soumis aux aléas du marché financier. Elle vise à faire accepter – de manière insidieuse – une augmentation des cotisations.

La FSU souligne que l’allongement de la durée de vie, loin d’être une calamité, est un signe de progrès de notre civilisation, qui s’accompagne des progrès de la productivité du travail. **Elle s’inscrit résolument dans une logique totalement différente de celle du rapport, et se fonde sur un double refus : celui de la démission en matière de politique économique, et celui du statu quo en matière de financement de la protection sociale.**

– La première marge d’action pour assurer l’avenir des retraites est celle que peut fournir la relance de la croissance, de la productivité et de l’emploi. Cela suppose d’autres choix économiques et sociaux : la répartition et l’utilisation des richesses à chaque période conditionnent le montant des richesses futures. **Dès lors que la priorité est effectivement donnée à la croissance et à l’emploi, la donne est radicalement modifiée.**

– En tout état de cause, nous considérons que **la collectivité aura largement les moyens de consacrer dans l’avenir à ses retraités une part plus importante de ses richesses** (avec un produit national qui fera plus que doubler). C’est pourquoi nous revendiquons de garantir une évolution du pouvoir d’achat des retraites conforme à celle de l’ensemble de celle des autres revenus, et l’annulation des mesures régressives prises en 1993 pour le secteur privé.

– La façon dont cette part est prélevée est un choix de société. **La FSU propose de préserver le rôle du système de retraite par répartition et de consolider ses modes de financement.** Cette consolidation suppose de “ refonder ” les principes hérités de la libération, en renforçant à la fois la solidarité “ verticale ” entre générations, et la solidarité “ horizontale ” entre catégories sociales.

Elle peut être pensée **en conservant le lien entre les cotisations et les salaires et la production, et en modifiant les taux et les assiettes sur les bases suivantes :**

- élargir l’assiette aux revenus non salariaux et notamment aux revenus financiers ;
- augmenter la participation globale des employeurs, et moduler les taux en prenant en compte la valeur ajoutée de manière à éviter de pénaliser les activités de main d’œuvre et à encourager les activités créatrices de véritables richesses.

Ces modulations permettraient de mettre en œuvre des “ rétroactions ” positives favorisant l’emploi et la production.

Le maintien de spécificités des régimes particuliers, et – pour ce qui est des fonctionnaires – du Code des pensions, peut être conjugué à l’existence de connexions plus grande entre régimes, de façon notamment à éviter des distorsions entre les taux de cotisations des différentes catégories d’actifs ou entre les participations des employeurs selon les secteurs (y compris entre public et privé).

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Le rapport présenté par la Commission du Plan comporte 7 chapitres. Les 6 premiers chapitres portent sur l'analyse du problème du vieillissement de la population dans le contexte de la société française actuelle, ses conséquences sur l'équilibre de l'ensemble des régimes d'assurance vieillesse, ainsi que des projections tendanciennes à horizon 2040, sans modification des systèmes actuels. Le 7^e chapitre propose des " marges d'action " susceptibles d'assurer l'avenir des retraites.

LE CONSTAT

Sur le constat, deux éléments principaux méritent d'être relevés : la comparaison avec les pays étrangers qui ont un niveau de développement voisin de celui de la France et la comparaison entre les différents régimes de retraite français.

S'agissant de la comparaison avec les pays étrangers qui connaissent la même évolution de vieillissement démographique, le rapport souligne que ces différents pays ont pu engager des réformes de leur système de retraite qui se traduisent par un mouvement général de recul de l'âge de départ en retraite, mais également, dans certains d'entre eux, par une uniformisation des régimes et par une modification des modalités de calcul et des règles d'indexation des pensions.

En France, seul le régime général et les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO ont engagé des réformes qui demeurent néanmoins insuffisantes.

S'agissant de la comparaison entre les différents régimes de retraite français, il s'agit pour l'essentiel de comparer les retraites des salariés du secteur privé marchand (14,5 millions de cotisants) et les retraites des salariés des systèmes publics ou parapublics (4,5 millions de cotisants).

Le rapport affirme que les différents régimes assurent des taux de remplacement comparables par rapport au dernier salaire perçu.

Les statistiques invoquées pour justifier cette position concernent la génération née en 1926, non concernée par la mise en œuvre des réformes du régime général d'assurance vieillesse et des régimes de retraite complémentaire AGIRC et ARRCO. Cette présentation ne reflète donc pas la réalité d'aujourd'hui qui est le mode de calcul très avantageux des retraites des régimes spéciaux, *nonobstant* l'absence de prise en compte des primes pour le calcul des pensions, primes qui ne sont d'ailleurs pas assujetties à cotisations.

Il est néanmoins souligné que l'écart devrait se creuser entre les assurés des régimes qui ont fait l'objet de réformes et les autres, ce qui est en réalité déjà le cas.

De plus, cette présentation masque l'élément essentiel, c'est-à-dire que calculé par rapport à la cotisation payée par le salarié, le retour sur contributions est beaucoup plus favorable pour les retraités du secteur public.

En effet, les salariés du secteur public cotisent à 7,85 % alors que les salariés du secteur privé cotisent à 10,35 % et pour le secteur public, la cotisation employeurs réelle atteint, voire dépasse souvent 50 % alors qu'elle est de l'ordre de 15 % dans le secteur privé. La contribution réelle versée pour une pension du secteur public représente donc souvent plus du double de celle versée pour un salarié du secteur privé, ce qui permet de financer des retraites plus élevées attribuées à un âge plus précoce.

L'équilibre des régimes spéciaux est en effet garanti par une contribution massive de l'employeur, baptisée " subvention d'équilibre " ou " cotisation fictive ". Or, ce sont pour la plus grande part les employeurs et les salariés du secteur privé, qui bénéficient des retraites les moins importantes, et les usagers du secteur privé qui assument par l'impôt et à travers le coût des services publics le surcoût des retraites du secteur

public.

Les systèmes de retraite fonctionnent selon une logique de solidarité à l'envers, ce sont ceux qui ont le moins d'avantages qui contribuent pour garantir les avantages plus élevés des autres.

LES MARGES D'ACTION

L'allongement de la durée de cotisation et la révision des mécanismes d'abattement

Les marges d'action proposées pour assurer l'avenir des retraites portent, pour l'essentiel, sur l'allongement à horizon 2019 de la durée d'assurance nécessaire pour avoir le taux maximal au moment du départ en retraite. Cette réforme n'aurait d'effet significatif qu'à partir des années 2010 et ne prendrait toute sa portée qu'en 2040.

En dépit de cet allongement des durées de cotisation, il subsisterait en 2020 et en 2040 un besoin de financement pour le régime général que l'on peut chiffrer, dans l'hypothèse d'un taux de chômage ramené à 6 %, à un niveau compris entre 2,5 points et 6 points de cotisation sur les salaires, ce qui veut dire en clair que la cotisation affectée à la retraite des salariés du secteur public marchand, aujourd'hui égale à 25 % des salaires, pourrait dépasser 30 % des salaires en 2040.

Pour les régimes des fonctionnaires d'État, le besoin de financement " ne serait plus " que de 10 points en 2020 et de 19 points en 2040.

Ces points de cotisation s'ajouteraient au taux de la cotisation actuelle qui équivaut aujourd'hui à 50 % du salaire pour les fonctionnaires d'État et qui est aujourd'hui de 32,95 % pour les fonctionnaires des collectivités locales.

La situation est comparable ou plus grave pour les régimes de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières.

Si la réforme proposée, qui est indispensable, conduit donc effectivement à atténuer l'ampleur des déficits prévus initialement, elle est loin de permettre, dans la meilleure hypothèse d'évolution des taux de chômage, l'équilibre des régimes.

Elle accentue en outre l'écart entre les contributions nécessaires au financement des régimes du secteur privé et les contributions nécessaires au financement des régimes du secteur public, puisqu'aucune autre mesure de redressement des régimes du secteur public n'a été étudiée, ni même évoquée. Le rapport ne présente donc aucune analyse de l'impact qu'aurait sur le besoin de financement de ces régimes la variation d'un certain nombre de paramètres, tels que les modalités de calcul de la pension, les règles d'indexation ou la révision de certains avantages.

On constate à ce sujet que l'enseignement tiré des réformes entreprises à l'étranger est loin d'être suffisant. En effet, ces réformes ont été bien au-delà du seul allongement des durées de cotisation puisqu'elles se sont également traduites par un alignement des régimes du secteur public sur les régimes du secteur privé et une indexation des pensions sur les prix.

Le MEDEF approuve, par ailleurs, la révision des mécanismes d'abattement visant à assurer la neutralité actuarielle des choix individuels concernant l'âge de départ à la retraite.

Les autres marges d'action

Les autres marges d'action proposées par le rapport impliquent toutes un appel à des contributions supplémentaires et donc un alourdissement des prélèvements obligatoires, dont le niveau est déjà très excessif dans notre pays.

- La création d'un fonds de réserve n'a aucun sens en situation de déficit budgétaire. Le projet de rapport n'évoque même pas la question de son financement qui ne pourrait *a priori* être assuré au niveau nécessaire que par une nouvelle augmentation des prélèvements obligatoires. De même, le déplafonnement des cotisations employeurs impliquerait de nouvelles charges pour les entreprises.

- Quant à la modification des règles d'indexation des pensions pour les régimes relevant du secteur privé, elle aurait pour effet d'accroître la charge de ces régimes. Qui plus est, en ce qui concerne les

régimes complémentaires, cette modification remettrait en cause les mesures prises en 1996 et compromettrait l'équilibre de ces régimes.

- Enfin, il est tout à fait regrettable que dans le cadre d'une réflexion ayant pour objet d'explorer toutes les pistes, la question de la capitalisation n'ait finalement été abordée qu'au travers du fonds de réserve. L'apport des fonds de pension en tant que complément de la répartition n'a fait l'objet d'aucune étude approfondie.

Tout en soulignant la qualité du travail réalisé et l'intérêt des éclairages qu'il donne sur un dossier complexe, le MEDEF considère que les orientations envisagées sont à l'évidence insuffisantes, compte tenu de l'ampleur attendue des déficits des régimes de retraite et qu'elles reportent les problèmes sur les générations futures. Il fera connaître ses propres propositions dans les semaines qui viennent.

Union nationale des professions libérales (UNAPL)

L'UNAPL rappelle, tout d'abord, son attachement au système actuel par répartition, gage de solidarité entre les générations.

Mais consciente des difficultés, l'UNAPL estime que le régime des retraites doit faire face au choc démographique et à la durée de la retraite sans obérer les équilibres économiques fondamentaux, et plus particulièrement sans aggraver les prélèvements obligatoires dont le niveau actuel est difficilement supportable par les entreprises et la collectivité économique.

L'UNAPL rappelle cependant que l'allongement éventuel de la durée d'assurance pour obtenir le taux plein ne concerne pas les régimes des professions libérales qui ont maintenu l'âge légal de la retraite à 65 ans. La prestation du régime de base, déjà considérée comme minimale -2,5 AVTS pour 37,5 années – ne peut pas être diminuée et les régimes complémentaires sont des régimes en points.

De même, il faudrait pouvoir envisager, pour les professions à longue durée d'études, certaines atteignant BAC+10, de tenir compte de la période de formation, mais aussi, de plus, pour ce qui concerne les périodes de stage rémunérées, que les cotisations versées aux caisses de salariés puissent, en cas d'installation en exercice libéral, revenir aux caisses de professions libérales.

Les problèmes posés par la diversité des régimes de retraites adhérant à la CNAVPL, et notamment, en matière de compensation interne, ne peuvent se résoudre que progressivement et dans la concertation, afin de continuer à faire jouer la solidarité avec le plus d'équilibre possible.

Les propositions de réforme ne pourront recueillir un consensus que dans la mesure où les évolutions de chaque régime seront prises en compte. En effet, déjà, certains régimes ont pris des dispositions permettant d'assurer, autant que faire se peut, leur équilibre financier, contrairement à d'autres qui continuent actuellement à vivre sur leurs acquis.

Les professions libérales participent de façon significative à la compensation nationale. Beaucoup plus, en tout cas, que certains autres secteurs d'activités. Le maximum de leur contribution à la compensation nationale est atteint sauf à voir leurs régimes déséquilibrés irrémédiablement.

Les professionnels libéraux connaissent également une modification de leurs conditions d'exercice, un nombre notable d'entre eux adoptant la société d'exercice. C'est pourquoi, l'UNAPL demande avec insistance que la CONTRIBUTION SOCIALE de SOLIDARITÉ des SOCIÉTÉS (C3S) qu'ils versent de ce fait revienne à la CNAVPL et non à d'autres régimes comme c'est le cas depuis la création de cette contribution.

De plus, la conception qui laissait entendre que les professions libérales se constituaient un outil de travail négociable à l'issue de leur exercice professionnel n'est plus fondée. Le patrimoine professionnel devenant de moins en moins négociable, il ne peut plus être un élément significatif constituant un complément à la retraite.

L'UNAPL demande, avec détermination, qu'à coté du système par répartition, il soit établi des formes de capitalisation pouvant apporter un complément de prévoyance. Ces formes de capitalisation doivent pouvoir bénéficier d'une défiscalisation les rendant attractives. L'épargne des français est actuellement très importante mais, aujourd'hui, elle est trop orientée vers des placements obligataires destinés le plus souvent à financer la dette de l'État et qui devraient, dans l'intérêt même de l'économie nationale, servir à l'amélioration de la retraite de nos concitoyens.

Enfin, l'UNAPL soutiendra la création d'un Comité de pilotage du système des retraites afin d'accompagner régulièrement ses évolutions.

Union professionnelle artisanale (UPA)

Il est indiscutable, et les événements récents l'ont démontré, que l'avenir des retraites est une question d'une grande acuité en France et les débats y ont souvent pris un tour passionnel.

Dès lors que l'on aborde le problème de la réforme des retraites, la question du temps devient un facteur essentiel et se pose inévitablement un problème de confrontation entre deux calendriers, les engagements à très long terme qui sont ceux de la retraite et les alternances politiques de nos démocraties parlementaires.

Aussi, et même si une réforme de cette nature est par définition sensible au plan politique et psychologique, le grand mérite des travaux de la Commission de concertation a été de démontrer qu'elle ne peut plus être reportée au motif, pour paraphraser un ancien Premier Ministre, "*qu'elle est de nature à faire sauter plusieurs gouvernements*". Le temps est maintenant venu pour nos décideurs de faire preuve d'une grande détermination.

Il est incontournable que des réformes profondes doivent impérativement avoir lieu, avec pour objectif de garantir non seulement l'efficacité pour tous mais également l'efficacité dans la durée.

Après les travaux du Commissariat au Plan et le diagnostic établi, qu'il soit concerté ou partagé, il n'est plus possible aujourd'hui de nier que l'équilibre financier des régimes de retraite ne pourra être atteint si aucune mesure n'est prise dans les meilleurs délais, y compris si l'on envisage les hypothèses démographiques ou économiques les plus favorables.

Il faut s'engager, à brève échéance, dans la voie d'une adaptation programmée et progressive des systèmes de retraite.

En conséquence, le débat à venir doit avoir pour but d'adapter les systèmes de retraite aux nouvelles conditions socio-économiques et à la situation démographique afin de garantir la pérennité des régimes par répartition, qui constituent l'élément fondamental de notre cohésion sociale.

Mais, pour surmonter les difficultés à venir, les évolutions doivent redéfinir le poids et le rôle respectifs de chacun des régimes.

En effet, les réflexions et les décisions doivent concerner aussi bien les régimes de base ou les régimes complémentaires dont les réformes, bien qu'engagées, se sont révélées insuffisantes, que les régimes spéciaux dont la caractéristique essentielle est à l'heure actuelle un certain immobilisme au regard des difficultés annoncées.

Toute réforme des retraites n'aura de sens que si elle porte également sur ces régimes spéciaux dont l'équilibre financier actuel n'est assuré que par des subventions d'équilibre. On ne peut plus soutenir qu'il faut absolument préserver d'une part ces régimes et manifester d'autre part une allergie aux changements qu'impose leur pérennité.

Le présent rapport tend à mettre en exergue la grande réussite du système français de retraite par répartition, à savoir l'assurance d'une parité de revenu entre actifs et retraités. L'UPA tient à souligner que ce constat, qui n'est que le reflet d'une moyenne, doit être manié avec la plus grande prudence car, si les écarts ont certes tendance à se réduire, l'harmonisation des situations est loin d'être atteinte, principalement en ce qui concerne les artisans.

Néanmoins, et malgré ces imperfections, nul ne peut songer aujourd'hui à remettre en cause ce système de retraite par répartition qui est l'expression la plus palpable de l'indispensable solidarité entre les générations. Son maintien relève par essence d'un choix collectif qui engage et détermine l'avenir de tous.

Au vu des perspectives dressées par les travaux du Plan, sa pérennisation pourrait passer par un allongement de la durée d'assurance pour les cotisants. L'UPA conçoit que cette marge d'action à l'avantage de la logique puisqu'elle semble tirer les conséquences de l'augmentation de la longévité ainsi que l'amélioration de l'état de santé des personnes âgées.

Mais l'UPA attire l'attention sur le problème majeur que pose une telle mesure : le marché du travail est-il capable de l'absorber alors même que la France est déjà le pays où le taux d'activité après 55 ans est le plus bas.

Un allongement de la durée des cotisations exigée pourrait se traduire principalement par un transfert entre les régimes de retraite et le régime d'assurance chômage, tant qu'aucune politique n'est capable d'augmenter le nombre d'actifs occupés, ce qui en limite considérablement l'intérêt pour l'équilibre global des régimes de protection sociale.

Cependant, on peut penser qu'aux alentours de 2005 quand la population active commencera à diminuer il devrait se produire une résorption du chômage. Dans ces conditions, et à ces seules conditions, l'UPA considère que porter à 170 trimestres, de façon progressive et pour tous, la durée de cotisations pour obtenir une retraite complète (soit 42,5 ans de cotisations) peut constituer une piste de réflexion. Cela ne remettrait pas en cause le droit à la retraite mais permettrait de compenser une partie de l'allongement de l'espérance de vie.

En revanche, l'UPA estime qu'il serait totalement contradictoire de proposer un relèvement de l'âge de la retraite alors que seule une minorité de salariés du secteur privé exerce encore une activité au moment de la liquidation de leur pension. De plus, une telle mesure tendrait à pénaliser ceux qui ont eu une carrière précoce.

On sait que les dépenses relatives aux retraites représentent actuellement le premier poste de prestations sociales en France. On sait également que le rapport entre le nombre d'actifs et celui des retraités va se détériorer, à taux d'activité constant. Ceci se répercutera négativement sur le volume et la croissance des cotisations donc sur le financement des dépenses de retraite.

À cet égard, en matière de sources de financement, l'UPA considère qu'il n'est plus possible d'imposer aux actifs, donc aux cotisants, le dépassement d'un seuil de tolérance des prélèvements fiscaux et sociaux nécessaire pour obtenir des droits qu'il était possible d'accorder à une époque où le contexte global n'était pas celui que nous connaissons aujourd'hui.

Néanmoins, si comme le démontrent les travaux du plan, la marge de manœuvre en matière d'extension de l'assiette des ménages est limitée, l'UPA estime regrettable que le rapport n'ait pas exploré plus avant la piste d'une réforme de l'assiette des cotisations patronales même si, comme le souligne le rapporteur, le sujet fait l'objet d'un débat dans d'autres lieux.

L'UPA considère en effet que la question du financement doit s'entendre principalement comme celle du redéploiement de l'assiette actuelle retenue pour les cotisations employeurs, et qu'en tout état de cause toute hausse des cotisations doit être écartée.

Par ailleurs, si l'UPA n'est pas opposée, dans son principe, à la coexistence de plusieurs systèmes de retraite, d'autant que la situation économique du moment ne permet plus d'envisager la progression significative du niveau des pensions servies par les régimes obligatoires, elle considère cependant que le fonds de réserve, tel que prévu par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999, ne peut à lui seul régler la question du financement des retraites.

L'UPA estime qu'il ne doit pas pour autant occulter le débat de fond sur l'instauration en France d'un troisième niveau de retraite par capitalisation.

Mais, si un mécanisme d'épargne retraite par capitalisation devait être instauré, l'UPA considère qu'il ne pourrait être qu'un dispositif de retraite complémentaire parmi d'autres, dont le développement ne saurait s'effectuer bien évidemment au détriment des systèmes par répartition.

De plus, l'UPA est attachée à une mise en œuvre de ces plans d'épargne retraite au travers d'accords collectifs de travail, avec une gestion paritaire assurée par les partenaires sociaux des branches professionnelles qui souhaiteraient s'engager dans ces dispositifs nouveaux.

En matière de marge d'action, l'UPA considère également que la question des transferts de compensation doit être posée et que, dans l'immédiat, ces transferts doivent être plafonnés pour les régimes qui en bénéficient et qui n'ont pas encore procédé à des réformes de fond.

En conclusion, il est clair aujourd'hui que les conditions d'un statu quo, c'est à dire une législation inchangée, sont impossibles à réunir. Aussi, une lourde tâche reste à accomplir pour aboutir à un consensus sur

le contenu d'une réforme équitable et efficace, susceptible après des explications objectives d'être comprise et acceptée par ceux auxquels elle s'appliquera.

L'UPA considère que le rapport CHARPIN constitue, par la richesse de son contenu, la source d'informations permettant d'éclairer la concertation et le dialogue qui doivent s'engager entre le gouvernement et les partenaires sociaux.