
**Préface de Michel Rocard,
Premier ministre**

Livre blanc sur les retraites

***Garantir dans l'équité
les retraites de demain***

Sommaire

Préface du Premier ministre	9
Chapitre 1	
Constat : les retraites en France	21
La diversité historique des régimes de retraite	23
<i>Historique des régimes de retraite : une généralisation sans unification</i>	24
Le secteur public	24
Les salariés du secteur privé	25
Les non-salariés	28
<i>Les différences entre régimes : des différences des droits mais aussi d'effort contributif</i>	29
Les différences d'effort contributif	29
Les différences de droits	31
<i>La recherche d'une meilleure solidarité entre les régimes</i>	39
La création d'un minimum de ressources accordé par tous les régimes de façon égale	39
L'harmonisation des règles des régimes	39
La marche vers l'unité par la résorption des petits régimes spéciaux	40
La solidarité financière entre régimes	40
Les conditions de montée en charge des régimes de retraite depuis 1945	43
<i>Les ressources des régimes de retraite : une croissance rapide due à un contexte socio-démographique et économique longtemps favorable</i>	43
Le contexte socio-démographique a permis une augmentation rapide du nombre des cotisants	43
Le contexte économique, celui de la croissance des trente glorieuses, s'est caractérisé par des gains élevés de pouvoir d'achat des salaires et des revenus d'activité, rendant ainsi supportable la progression des cotisations	45

A partir de la décennie 1970, les facteurs favorables concernant tant les dépenses que les ressources des régimes de retraite tendent à s'estomper	46
<i>Les dépenses des régimes de retraite : une amélioration continue de la législation dont bénéficient des retraités de plus en plus nombreux</i>	48
Des droits plus élevés	48
Des retraités plus nombreux	51
La situation actuelle des retraités	54
<i>Le niveau des retraites</i>	54
Le niveau moyen	54
Les écarts	58
Le minimum vieillesse : deux fois moins de bénéficiaires qu'il y a trente ans	60
<i>Les ressources des retraités et leur niveau de vie</i>	63
<i>Deux éclairages complémentaires : le patrimoine et les avantages accordés aux personnes âgées</i>	67
Chapitre 2	
Les perspectives à moyen et long terme	71
Le contexte socio-démographique et économique à moyen et long terme : incidence sur les paramètres des régimes de retraite	74
<i>Le contexte socio-démographique : population totale, taux d'activité, chômage</i>	75
La démographie	75
Les taux d'activité	77
La réduction du chômage	81
Synthèse : quelle évolution du ratio cotisants/retraités d'ici l'an 2040	83
<i>Les perspectives économiques : croissance, productivité, emploi et salaires</i>	90
Dans les hypothèses les plus favorables, l'effectif des cotisants ne serait plus que légèrement croissant après 2005	90
A long terme, la productivité du travail devrait croître à un rythme modéré	91

Perspectives financières des régimes de retraite	93
<i>La projection à l'horizon 2040 pour l'ensemble des régimes</i>	94
<i>Les projections financières des régimes de retraite à l'horizon 2010</i>	97
La démographie des régimes	97
Les charges de prestation des régimes	101
Les besoins de financement	105
Les conséquences économiques et sociales d'une évolution non maîtrisée des dépenses des régimes de retraite et d'une dérive des prélèvements sociaux	107
<i>La déformation du partage du revenu entre actifs et retraités serait accentuée</i>	107
<i>L'équité entre les générations ne serait plus assurée</i>	109
<i>Des déséquilibres économiques importants risqueraient d'apparaître</i>	109
Les dangers associés à une montée des prélèvements sociaux	110
Les conséquences d'une croissance rapide des pensions sur les comportements individuels d'épargne et d'offre de travail	110
Chapitre 3	
Les réformes entreprises à l'étranger	113
Un problème commun à l'ensemble des pays étrangers	116
Les réformes engagées à l'étranger	117
<i>La République Fédérale d'Allemagne</i>	117
Le champ de la réforme : le système légal d'assurance vieillesse	117
Les principales mesures et leur évaluation	118
Quelques mesures sociales d'accompagnement	120
Les événements de 1989 et de 1990 (migrations et unification) en Allemagne ne remettent pas en cause la réforme	120

<i>Les USA</i>	120
<i>Le Japon</i>	122
Les évolutions démographiques	122
La réforme	122
<i>La Grande-Bretagne</i>	124
Les enseignements des expériences étrangères	125
Chapitre 4	
Garantir dans l'équité les retraites de demain	127
Substituer la capitalisation aux systèmes par répartition	131
<i>Des logiques différentes de constitution des droits</i>	131
<i>Des garanties toujours virtuelles</i>	132
<i>Les conséquences inacceptables de la substitution en termes d'équité</i>	134
Transformer en profondeur l'organisation du système actuel	135
<i>La pension universelle</i>	135
<i>La dissociation du « contributif » et du « non contributif »</i>	137
<i>Le passage des régimes en annuités en régimes en points</i>	139
<i>La réforme de la compensation financière entre régimes</i>	141
Aménager les régimes par répartition	143
<i>L'équité au sein d'une même génération</i>	143
Les conditions de départ en retraite	144
Le calcul de la pension	150
<i>L'équité entre actifs et retraités</i>	153
La revalorisation des pensions en fonction de l'évolution du salaire moyen va au-delà de la parité entre actifs et retraités	154

La revalorisation des pensions en fonction de l'évolution d'un salaire net « hors effet de structure » se heurterait à des problèmes de mise en œuvre difficilement surmontables.	155
La revalorisation des pensions en fonction de l'évolution des prix garantit le pouvoir d'achat des retraités	155
<i>Les variantes d'adaptation possibles</i>	157
Quelles politiques d'accompagnement ?	163
<i>Les mesures d'accompagnement social</i>	163
Faire face à la dépendance des personnes âgées	163
Poursuivre la réduction des inégalités aux âges élevés	164
Favoriser l'insertion sociale des personnes retraitées	164
<i>Les mesures d'accompagnement économique</i>	165
Le développement de l'épargne longue	165
Une meilleure intégration des salariés âgés dans l'entreprise	166
<i>Les mesures d'accompagnement institutionnel</i>	167
La clarification des comptes des régimes spéciaux	167
L'observation continue de la situation et des perspectives du système de retraites	168
Annexes	169

Préface

Fidèle au rendez-vous pris, j'engage avec vous le débat sur l'avenir des retraites.

L'enjeu est considérable : maintenir l'acquis au profit des générations futures dépend, au-delà de la démographie et de l'économie, de notre capacité à actualiser le pacte de solidarité qui lie les générations entre elles.

Nos systèmes de retraite ont réussi. Les missions qui leur avaient été assignées en 1944 par le Conseil National de la Résistance ont été pour l'essentiel atteintes. Aujourd'hui, les Français vivent mieux et plus longtemps et ils sont tous concernés à un titre ou à un autre par un régime obligatoire d'assurance vieillesse. Aujourd'hui, heureusement, la plupart des personnes âgées ne souffrent plus de la grande pauvreté. Aujourd'hui, enfin, le niveau de vie des nouveaux retraités tend à rejoindre celui des actifs. Ils peuvent ainsi plus que par le passé prendre dans notre vie sociale la place qui leur revient légitimement.

Tout cela n'est que justice à l'égard des générations qui, par leur travail, ont puissamment contribué à la prospérité du pays.

Maintenir ces acquis collectifs, poursuivre le mouvement de réduction des inégalités qui touchent les plus âgés de nos concitoyens, tout particulièrement les veuves, tels sont les premiers buts que je m'assigne.

Nous avons également vis-à-vis des générations futures un devoir de lucidité et un impératif de solidarité. Nous leur devons des choix pour garantir leur avenir.

C'est ainsi que nous resterons fidèles aux principes fondateurs de notre sécurité sociale.

* *
*

Les retraites servies ne sont pas en cause et les droits acquis par les retraités d'aujourd'hui ne seront pas remis en question. Il s'agit de préparer l'avenir des jeunes générations pour que notre société, demain, continue de reconnaître à ses anciens la place et le niveau de vie qui leur revient.

Le débat qui s'ouvre avec ce Livre blanc s'adresse donc d'abord à nos concitoyens actifs. Ils auront à choisir diverses modalités d'évolution d'un système qui ne peut être laissé à lui-même.

Vos lettres, les interventions de vos élus, l'opinion directe que vous exprimez, tout contribue à manifester simultanément votre attachement à notre système de retraite actuel et votre conviction que sans une réforme, sans de nouveaux efforts, il n'y aura pas d'avenir pleinement assuré de notre système de répartition. Lui seul, en effet, permet la solidarité entre les générations, les cotisations versées par les actifs servant à payer les retraites des anciens travailleurs.

Je comprends votre exigence de clarté et votre hostilité à des « bricolages » qui n'assureraient pas l'avenir et sacrifieraient une génération qui aurait à payer deux fois : pour les retraites actuelles comme cotisant, pour ses propres retraites futures par l'épargne individuelle. Cette perspective doit être conjurée.

J'entends apporter de véritables réponses à ces interrogations et à cette attente diffuse.

Ce Livre blanc propose des perspectives chiffrées pour tous les régimes de vieillesse, il distingue scrupuleusement les données, les hypothèses raisonnées et les projections. Il dessine deux horizons : l'un aux marges d'incertitude faible vers 2010, l'autre sans doute plus aléatoire, mais fondé aussi sur des tendances démographiques largement irréversibles vers 2040. Son ambition est de rechercher l'accord sur les données, sur les termes du débat afin que tout un chacun, en fonction de ses valeurs et de ses options politiques, puisse émettre des propositions et participer à la discussion.

Une démocratie comme la nôtre doit être capable de débattre à temps de ces problèmes et d'en traiter sereinement.

Aussi, une mission sera chargée d'animer ce débat, que j'espère le plus vivant et le plus ouvert possible. J'en attends une meilleure compréhension par tous des données et des enjeux, j'en espère une appréciation plus juste de la condition présente du retraité, j'en souhaite une explication des positions des uns et des autres. Ce sera pour les acteurs sociaux, les responsables syndicaux

et professionnels, l'occasion de mettre en face de chacune de leurs propositions un chiffre, un calendrier d'application, un mode de financement. La mission pourra alors rendre compte publiquement. Les évolutions possibles seront concertées, l'accord entre les parties recherché, après quoi le Parlement et le Gouvernement prendront leurs responsabilités.

Je ne préjuge pas du résultat de ce débat. Dans la présentation sommaire de la question des retraites que je voudrais esquisser ici, je m'en tiendrai à la règle que je me suis fixé : privilégier les données et expliciter les termes des choix.

* *
*

Un système de retraites est un ensemble d'obligations réciproques entre générations et professions. C'est un mécanisme d'assurance sociale qui, dans tous les pays développés, comporte sous des formes et dans des proportions variables un étage de base public et universel, un étage professionnel et un étage facultatif collectif ou individuel.

Le système français s'est historiquement formé sur le principe de la répartition. Il comporte une assurance vieillesse de base généralisée gérée par une pluralité de régimes et des régimes complémentaires obligatoires institués à l'initiative des partenaires sociaux. Dans un tel système, les cotisations des actifs sont immédiatement utilisées pour financer les pensions des retraités. Depuis quelques années, on constate en outre un effort individuel d'épargne.

J'observe que reconnaître à tous les Français le droit à une retraite n'a pas suffi pendant longtemps à assurer à chacun une pension décente. Ce n'est somme toute que depuis environ vingt-cinq années qu'une amélioration réelle de la condition des retraités a été mise en œuvre. Le contexte des « trente glorieuses », avec la croissance, une population rajeunie, a permis cette évolution qui s'est malgré tout poursuivie dans les années de crise : c'est ainsi que l'âge de la retraite a été abaissé à 60 ans en 1982.

Des cotisants plus nombreux et mieux rémunérés ont permis durant quatre décennies d'attribuer à des retraités plus nombreux des pensions plus élevées. Les transferts sociaux en faveur des retraités ont atteint, en 1990, 12 % du produit intérieur brut. Au-delà de la diversité des situations et des inégalités qui subsistent, notre société a mis fin à l'insécurité des vieux jours qui planait sur nos anciens.

De cette histoire, je retiens trois enseignements.

Si l'œuvre de généralisation entamée à la Libération vient à peine de s'achever, la vigueur des particularismes professionnels a mis en échec la grande ambition d'une sécurité sociale unique. Il reste que toute la population active

bénéficie aujourd'hui d'une couverture à titre obligatoire dans le cadre soit du régime général, soit de régimes spéciaux, soit de régimes propres à telle ou telle catégorie sociale. Par rapport à l'avant-guerre, le progrès est considérable.

Les différences qui subsistent entre les pensions des salariés et des non-salariés s'expliquent notamment parce que ces derniers ont fait le choix de solidarités professionnelles moins étendues. Les écarts entre les salariés du secteur public et ceux du secteur privé portent pour leur part moins sur le niveau des pensions que sur les conditions d'âge et les avantages annexes parfois plus favorables dans le secteur public.

Si le projet d'un système unique, uniforme n'est plus le nôtre depuis quelques décennies, nous n'avons pas renoncé à l'idée et à la pratique d'une solidarité entre les différents régimes de retraites. Leur diversité a rendu indispensable la création d'un minimum de ressources accordé de façon égale par tous les régimes, ainsi que la mise en place de mécanismes de solidarités financières au bénéfice des régimes pénalisés par l'évolution sociale et démographique de leurs effectifs.

* *

*

Considérons à présent les problèmes tels qu'ils se posent.

Au cours des 50 prochaines années, le vieillissement de la population est inéluctable. Que le taux de fécondité actuel soit maintenu ou même qu'il rejoigne le niveau qui assure le renouvellement des générations, la part des personnes âgées de plus de 60 ans sera multipliée par environ 1,5 et la proportion des plus de 70 ans d'environ par 2 au cours du prochain demi-siècle.

Même avec des hypothèses économiques favorables au plein emploi, les régimes de retraite connaîtront des problèmes de financement avec, à partir de 2005, l'arrivée massive à l'âge de la retraite des générations nombreuses de l'après-guerre. Là où on avait trois cotisants pour un retraité en 1970, on n'en comptera plus que 1,9 en 2010 et 1,7 en 2040 dans les circonstances les plus favorables, 1,3 dans le cas contraire. J'espère que vous me pardonnez ces moyennes statistiques, mais elles éclairent le débat.

Certains contesteront sans doute la fragilité relative de ces projections. Quel sens y a-t-il à faire des prévisions à si longue échéance ? Lorsqu'on n'a prévu, par exemple, ni le premier, ni le second choc pétrolier, ni les chocs monétaires à répétition, peut-on faire raisonnablement des hypothèses sur l'évolution de l'économie à l'horizon d'un demi-siècle ?

Pourtant, ces projections permettent de prendre la mesure des défis qui nous sont opposés, de cerner les principales évolutions, d'évaluer les marges de manœuvres disponibles.

Au risque d'ennuyer avec une matière ardue — mais c'est la condition du débat éclairé — j'ajouterai ceci : avec un retour au plein emploi, une croissance des effectifs de cotisants légèrement supérieure à 0,5 % par an, une progression annuelle de 2 % du pouvoir d'achat des actifs, on aboutit dans le cadre législatif actuel à un besoin de financement proche de 300 milliards de francs en 2010 pour l'ensemble des régimes de salariés et de non-salariés.

Cela reviendrait à faire passer le taux moyen de cotisation sur les salaires, tous régimes confondus, de 18,9 % aujourd'hui à 25 % en 2010. Si on jette un regard plus loin encore jusqu'en 2040, on obtient des chiffres plus fragiles mais encore plus impressionnants : le taux de cotisation moyen pourrait alors atteindre 35 %, voire plus avec des hypothèses démographiques et économiques moins favorables. Au vu de ces chiffres, ma conclusion est claire : le scénario que je viens d'esquisser est celui de l'inacceptable.

J'admets volontiers que les projections au-delà de 2010 sont bâties sur des paramètres économiques qui nous échappent. Mais il ne faut pas attendre de miracle et ne pas surestimer les marges de manœuvre susceptibles d'être dégagées par la croissance et les gains de productivité.

En revanche, 2010 c'est demain et c'est déjà joué. On peut contester les prévisions faites, c'est la règle du jeu. Encore faut-il expliquer comment on fera plus de croissance, comment on améliorera le niveau d'activité de la population à partir de 50 ans, quel impact cette évolution aurait sur le chômage des jeunes, surtout comment du jour au lendemain nous pourrions brutalement inverser le cours de notre démographie.

* *
*

Nous ne sommes pas les seuls à connaître ces phénomènes, toutes les sociétés occidentales connaissent les mêmes types de problèmes. Aussi, dans notre effort pour trouver des solutions, nous pouvons réfléchir un instant sur quelques exemples étrangers.

Les situations de départ sont certes différentes, tout comme les principes qui fondent les systèmes de retraite. Mais la plupart de nos voisins ont déjà commencé à adapter leurs systèmes, et il faut bien constater que les différences dans les solutions s'accusent.

En Grande-Bretagne, le régime vieillesse constitue un filet de sécurité ultime pour personnes âgées démunies, l'essentiel des revenus des retraités devant venir de plans de capitalisation collectifs ou individuels qui demandent d'accumuler d'abord des revenus pour pouvoir servir des retraites. La gestion collective publique est a priori suspectée et seules les décisions professionnelles ou individuelles sont considérées comme légitimes. Dès lors, toute la philosophie de la réforme mise en œuvre en 1986 dans le pays vise à décourager au maximum les entreprises d'adhérer au régime public de sécurité sociale par

répartition au profit de régimes de retraite d'entreprises gérés par capitalisation. On incite, donc, autant les entreprises que les personnes physiques à quitter le système public.

En Allemagne, après deux années de débat et de concertation, le système légal d'assurance vieillesse par répartition s'est fixé pour objectif de réduire de 3 points à l'horizon 2010 le taux des cotisations retraite. Pour ce faire, des économies sont réalisées par l'adaptation du mode de revalorisation des pensions, le recul progressif de l'âge de la retraite et des conditions de validation plus strictes. Au-delà de ces économies, le besoin de financement du régime est pris en charge par le budget fédéral et donc par l'impôt. L'exemple allemand a le mérite de montrer qu'on peut traiter un problème très à l'avance et lui trouver une solution assumée par l'ensemble des partenaires sociaux.

Les Etats-Unis, pour faire face au choc de 2010, programment dès aujourd'hui le recul de l'âge de la retraite, remettent en cause les avantages acquis et s'orientent vers une conception de la retraite plus proche du revenu minimum que de la parité avec le revenu d'activité. Depuis la réforme de 1982, les prestations ont été réduites pour ceux qui peuvent prétendre à un cumul de retraites, la clause d'indexation sur les prix, trop avantageuse au regard des possibilités de financement, a été révisée. Des cotisations supplémentaires ont été décidées et affectées à un fonds de réserve, l'âge de la retraite a été reculé (jusqu'à 67 ans en 2027 pour les Américains nés en 1960). Des primes sont versées pour ceux qui restent en activité après l'âge légal de la retraite.

Le cas du Japon est par trop différent de la réalité française pour qu'il faille s'y arrêter trop longtemps. Pourtant, dans un univers de compétition global des systèmes économiques et sociaux, l'expérience d'un pays, confronté de surcroît à un vieillissement rapide de sa population, ne peut nous laisser indifférents. Le Japon, en effet, mettra seulement 25 ans pour doubler l'effectif de sa population âgée de plus de 65 ans là où il a fallu 130 ans à la France. On a procédé dans ce pays à une réforme radicale en unifiant le régime de base, en allongeant la durée de cotisation requise pour obtenir une retraite à taux plein, en créant des réserves pour les retraites futures et en planifiant le recul de l'âge de la retraite. Conscient toutefois de la minceur des pensions de base servies, le Gouvernement japonais encourage les petites et moyennes entreprises à recruter des salariés âgés de 60-65 ans et incite à la poursuite d'une activité à temps partiel après la retraite.

Au total, force est de constater que les divergences entre les systèmes s'accusent face à des données démographiques et sociales comparables.

Gardons trois leçons essentielles de ces exemples étrangers : d'abord, les adaptations ont été préparées longtemps à l'avance et le consensus recherché a souvent été atteint ; ensuite, les leviers de ces réformes ont été trouvés dans une combinaison d'instruments et l'ensemble des régimes de retraite sont concernés ; et, enfin, les calendriers d'application s'étendent sur plusieurs décennies.

* *
*

Les défis qui nous sont opposés peuvent être résolus. Des solutions existent, des choix s'offrent à la société française.

L'un des intérêts majeurs du débat public sera de permettre de prendre le temps de la réflexion, de la mise en cohérence des propositions et de l'acceptation honnête des conséquences des choix proclamés. En cette matière, j'espère que nous éviterons toute démagogie.

Pour ma part, avant d'envisager les avenir possibles, je crois sage de fixer trois principes.

Nous devons respecter l'équité entre les générations, celle des grands-parents qui sont aujourd'hui en retraite, celle des parents qui le seront au début du siècle prochain, et celle de nos enfants qui, au-delà de 2010, auront alors à payer les retraites de leurs parents.

Nous devons satisfaire l'équité au sein de chaque génération, nos régimes actuels n'assurant pas toujours les solidarités espérées.

Nous devons évidemment assurer la maîtrise financière des régimes de retraite pour en garantir la pérennité.

De nombreuses idées ont jusqu'à présent été émises venant d'horizons politiques divers, traduisant des objectifs, des choix et des perspectives différents : pour l'essentiel, le passage à la capitalisation, la transformation en profondeur du régime actuel, l'aménagement progressif des régimes de répartition.

Ces diverses solutions doivent être soumises au débat public. Une bonne méthode est de dessiner, selon des hypothèses contrastées, les grandes évolutions possibles. Leur comparaison peut permettre de préciser les choix et valeurs. Pour sortir du débat des mots, rien ne vaut, en effet, de voir quelles sont les conséquences des choix affichés. Les scénarios que détaille le Livre blanc ne sont pas évidemment des solutions préétablies « prêtes à l'emploi », ils sont des guides pour le débat démocratique qui s'engage. Celui-ci pourra en modifier les termes, faire peut-être émerger de nouvelles solutions sur lesquelles pourrait se fonder le consensus nécessaire.

Je n'entends évidemment pas trancher maintenant. J'ai indiqué mes valeurs, l'équité entre les générations, la justice au sein de chaque génération, la sécurité. Elles nous indiquent seulement le chemin et donnent de solides critères de jugement.

Je dirai simplement que j'écarte ce qui serait un scénario de l'irresponsabilité. Ne rien faire aujourd'hui conduirait à terme à la condamnation de la répartition et à la rupture des solidarités essentielles. Ne rien faire conduirait à subir une augmentation inéluctable des prélèvements sociaux à la charge des ménages et des entreprises, réduisant en même temps le pouvoir d'achat espéré par les actifs, pesant sur la capacité d'épargne des ménages et des entreprises, mettant finalement en péril la compétitivité de l'économie et aggravant le chômage.

Pour traiter sérieusement l'avenir des régimes de retraite, nous devons avant tout veiller à ce que l'assise économique de notre pacte social ne soit pas altérée. Nous le devons aux générations futures, aux enfants des retraités d'aujourd'hui qui prendront leur retraite au début du siècle prochain.

Je le dis donc avec une tranquille assurance, ceux qui, pour des gains politiques à courte vue, croiraient flatter l'opinion en niant le problème, programmeront sûrement une guerre des générations.

Je ne crois pas non plus qu'une réforme radicale du système actuel puisse être envisagée. La substitution, même progressive, de la capitalisation à la répartition qui est évoquée ici ou là ne correspond pas aux principes d'équité sociale ; elle amènerait, en outre, beaucoup plus d'inconvénients que d'avantages.

En effet, un régime de répartition repose sur la force du lien social qui lie les générations puisque les cotisations des actifs sont immédiatement utilisées pour financer les retraites. La capitalisation, quant à elle, repose sur la capacité individuelle ou collective à réaliser un effort d'épargne volontaire sur une durée de vie et sur l'aptitude des marchés financiers à maintenir ou à accroître, de manière certaine, la valeur des actifs ainsi accumulés.

Substituer la capitalisation à la répartition se traduirait pour les actifs d'aujourd'hui par une double contribution, d'une part pour honorer les retraites actuelles, d'autre part pour se constituer des droits propres à une retraite par capitalisation. Plus fondamentalement encore, à l'égale protection contre les risques qu'offre la répartition grâce au contrat des générations, se substituerait l'inégale protection résultant des différentes capacités d'épargne de nos concitoyens et du caractère facultatif de ces régimes par capitalisation.

Qui ne voit alors que ce sont les plus dotés par la fortune, les revenus, l'éducation qui pourraient alors investir dans leurs retraites, les autres étant renvoyés vers les dispositifs publics d'assistance ? Qui ne voit que la tenue des marchés boursiers serait plus aléatoire que la force du lien social qui unit les générations ? Non, nous devons avant tout consolider nos régimes de répartition et ne pas embrouiller le débat. Le souci de développer une épargne longue est légitime. Mais il n'est pas la clef d'une réforme de nos régimes de retraite.

L'idée du recul de l'âge de la retraite est aussi présentée comme une panacée. Ceux qui la prônent feignent de s'attaquer à un avantage indu et en tirent parfois des effets de tribune : la gauche aurait accordé des droits sociaux sans les financer !

Ils devraient pourtant savoir qu'une telle mesure n'aurait pas d'effet réel. Car notre niveau d'activité entre 55 et 60 ans est l'un des plus bas du monde et nous avons des difficultés pour résorber le chômage des plus âgés.

L'âge du départ à la retraite se constate plus qu'il ne se décrète.

En tout état de cause, faut-il le rappeler, la retraite à 60 ans est un droit et non une obligation. Considérée par les Français comme la plus grande conquête sociale de la décennie, la retraite à 60 ans, pour tous ceux qui ont commencé jeunes leur vie active, a « ajouté de la vie aux années », selon la belle formule du Président de la République.

Une transformation profonde pourrait être également envisagée : adopter un régime de pension uniforme pour tous financé par l'impôt, distinguer plus clairement ce qui relève du contributif et du non contributif, limiter les compensations financières, donc les solidarités entre les régimes, et organiser le régime de base sur le modèle des régimes complémentaires participant de cette approche.

Ces propositions méritent d'être prises en considération et pourraient avoir l'avantage de clarifier les mécanismes de solidarité et les responsabilités dans la gestion des régimes de retraite. Mais leur mise en œuvre se heurte cependant pratiquement à des difficultés importantes qui font douter de l'utilité de s'engager dans des voies complexes, qui, au surplus, n'apportent pas comme telles une véritable réponse financière et sociale aux défis démographiques et sociaux des prochaines années.

L'étude la plus attentive doit donc porter sur les modalités d'aménagement du régime de répartition. En 1989, le rapport de la Commission Protection sociale du X^e Plan avait fait état de quelques mesures envisageables. Le Livre blanc prolonge cette réflexion et livre au débat plusieurs variantes possibles.

Je ne veux pas dans cette préface entrer dans le détail. J'indique simplement ce qui doit orienter les choix.

Le contrat entre les générations doit être en permanence réactualisé. L'un des résultats que j'attends de la mission sur l'avenir des retraites sera qu'elle jette les bases d'un observatoire des retraites dont les constats pourraient donner lieu à des actions correctrices permanentes.

De toute manière, il est de notre devoir de veiller au maintien du pouvoir d'achat des retraités actuels. J'ajouterai même que dans ma conception

de la solidarité entre inactifs et actifs, il est souhaitable que les retraités soient d'une manière ou d'une autre associés aux résultats de la croissance. Je ne sais quelle forme précise prendra cette participation, mais le besoin de sécurité est légitime, l'équilibre entre les revenus d'activité et les pensions aussi. Il faut que les retraités sachent que nous tiendrons nos engagements.

Il est également de notre devoir de préserver les bases de la solidarité entre les générations. Ne pourrait-on pas à cette fin envisager au sein des régimes par répartition la constitution de réserves au profit de la génération des classes nombreuses de l'après-guerre ?

Il est, enfin, de notre devoir, s'il faut modifier progressivement les conditions d'ouverture et de calcul des retraites à taux plein et donc augmenter le nombre des trimestres pris en compte, de penser d'abord, dans un esprit d'équité, à ceux qui ont fait les plus longues carrières et qui, par leur formation et le mode d'organisation des entreprises, ont été privés de promotions rapides. De même, à ceux qui ont commencé à travailler jeunes et qui n'ont pas connu d'accélération de carrière, pour qui un calcul des droits sur l'ensemble de la carrière est moins pénalisant.

En disant cela, j'ai la conviction d'être fidèle aux principes de 1945 qui ont rendu possible une solidarité entre les âges.

* *
*

Telles sont les données du problème. Je me suis essayé dans cette préface à l'exercice qui consiste à bien distinguer les différents horizons, les faits, les prévisions. Le moment de débattre est maintenant arrivé. Je voudrais pour terminer faire trois remarques :

La première, est qu'une évolution de notre système de retraites ne relève pas d'une mesure unilatérale déterminée par un gouvernement. La confrontation des idées et des intérêts est nécessaire et légitime. Je rechercherai le plus large accord sur les données, les perspectives, les solutions.

Je crois avoir montré que, dès lors que l'on s'astreignait à considérer avec rigueur les différentes dimensions du problème, nombre de polémiques stériles s'évanouissaient. La guerre capitalisation-répartition, par exemple, n'aura pas lieu car elle n'a pas beaucoup de sens. En revanche, a du sens le point de savoir s'il faut constituer des réserves pour le régime de répartition et inciter les entreprises à enrichir le contrat de travail d'une dimension de salaire différé sous forme de fonds de pension.

S'agissant de la procédure, je tiens beaucoup au respect de quelques règles simples. L'avenir des retraites intéresse de manière directe et immédiate l'ensemble des forces politiques et sociales. Le rôle de la mission créée consistera

à recueillir tous les avis, à tester les solutions, à faire procéder éventuellement à de nouvelles simulations. La procédure de consultation et de décision mise en place vise à permettre aux groupes intéressés de discuter et d'enrichir le débat sous le regard de l'opinion, avant que le Parlement n'ait, sur proposition du Gouvernement, à donner une éventuelle traduction législative.

Bref, j'espère un débat qui partirait de données incontestables pour progresser vers des hypothèses raisonnées avant de déboucher sur le choix entre solutions rigoureusement quantifiées. Si, au bout du chemin, l'accord sur les solutions est atteint, tant mieux, et si tel n'était pas le cas, du moins nous aurons illustré collectivement les vertus de la démocratie et nous aurons progressé dans la recherche du bien commun.

La deuxième remarque est que nous réduirions considérablement la portée de notre débat si nous en faisons un pur problème de financement de l'équilibre des régimes. La difficulté vient du fait que le problème à traiter est, à la fois, obstinément concret — la vérité des chiffres existe — et qu'il engage les évolutions les plus fondamentales de la société française.

Que savons-nous en effet des équilibres sociaux qui seront trouvés en 2010 lorsqu'une population plus âgée mais en bonne forme physique aura à faire des arbitrages entre travail et loisir, entre consommation et épargne, entre transmission volontaire du patrimoine et sa mobilisation pour accroître les revenus ? On imagine, certes, que le travail sera plus discontinu, qu'il n'y aura plus cette coupure qu'on constate aujourd'hui entre actifs et inactifs. Les retraités seront mieux organisés pour des activités professionnelles, associatives ou autres.

Quel sera l'impact de ces nouveaux modes de vie sur la question des retraites ? Si nous devons rester à l'écoute, il est de notre responsabilité aujourd'hui, dans un contexte économique mouvant, de négocier les transitions qui préservent la cohésion sociale.

Ma troisième remarque, enfin, est qu'au-delà même des choix que nous ferons collectivement pour conforter nos régimes de retraite par répartition, nous devons travailler à rendre notre société plus accueillante vis-à-vis de ses anciens.

Tout d'abord, nous leur devons de pouvoir faire face dans la dignité aux épreuves qui surviennent dans les derniers temps de la vie. Je pense tout particulièrement à la prise en charge et à l'accompagnement des personnes âgées dépendantes qui seront demain plus nombreuses. Le Gouvernement et le Parlement travaillent actuellement à apporter des réponses adaptées dont nous aurons également à débattre d'ici quelques mois.

Surtout, nous leur devons la reconnaissance sociale qu'ils ont le droit d'attendre. Le capital d'expérience de nos aînés doit être davantage

reconnu et utilisé pour le bien de tous. Si la retraite est un droit, elle reste une liberté à investir ; c'est pourquoi l'insertion sociale et culturelle des retraités et le passage harmonieux de la vie professionnelle à la retraite doivent rester les premiers objectifs d'une véritable politique des retraites.

Je ne vois décidément pas de tâche plus fondamentale pour l'avenir de la société française que celle qui consiste à traiter de manière exemplaire la question des retraites, c'est-à-dire renouveler « le contrat entre les générations ». Tout se tient, on ne pourra préserver les marges de manœuvre budgétaires qui nous permettent de financer l'éducation de nos enfants, que si nous savons conforter la protection sociale sans affaiblir l'économie et sans décourager les actifs.

A grande cause, grande controverse, j'appelle donc de mes vœux un débat où la participation de chacun est requise. Je peux apporter ici l'assurance personnelle que tous les points de vue seront pris en compte. Ensemble, nous bâtirons un avenir meilleur.

Michel ROCARD

Constat : Les retraites en France

Le système français de retraites est profondément ancré dans l'histoire économique et sociale de notre pays.

Garantir aux personnes âgées le droit à un revenu après la fin de la vie active a pris des siècles. La généralisation de l'assurance vieillesse obligatoire s'est en effet réalisée de manière très progressive et dans le respect des particularismes professionnels au point que la diversité des régimes reste aujourd'hui le trait dominant de notre système de retraites.

Reconnaître à tous les français le droit à une retraite ne suffisait pas à soi seul à assurer à chacun une retraite décente. L'élan décisif a été donné par le plan de sécurité sociale de 1945 qui, tirant les leçons de l'échec rencontré dans l'entre-deux guerres avec la technique de la capitalisation, fit avec la répartition le choix d'une solidarité forte entre les générations. Grâce à cet élan, l'assurance vieillesse connut ensuite une montée en charge spectaculaire permise par un contexte socio-démographique longtemps favorable et une croissance forte qui ont rendu possible un mouvement continu d'amélioration de la législation.

La situation actuelle des retraités dans notre société, qui n'a plus rien de comparable avec ce qu'elle était aux lendemains de la Libération, ni même au début des années 1970, porte témoignage de cette réussite collective.

La diversité historique des régimes de retraite

Le long mouvement de généralisation de l'assurance-vieillesse ne s'est pas accompagné d'un mouvement parallèle d'unification en dépit du fait que cet objectif ait été exprimé avec force par le plan de 1945. Chaque fois qu'un groupe professionnel a entendu se doter d'un régime obligatoire de pensions, il a souhaité en effet conserver son particularisme, tant dans la définition des droits et efforts contributifs que dans la gestion du régime.

Ce choix explique pour une large part que des différences importantes subsistent aujourd'hui à l'intérieur de notre système de retraites. Ces différences qui s'expriment souvent à travers le seul énoncé des règles plus ou moins avantageuses de liquidation des pensions doivent, pour être justement appréciées, être rapportées aux différences d'effort contributif et plus largement aux degrés

de solidarité à l'intérieur d'un groupe que les professions ont souhaité mettre en oeuvre.

Instituer des mécanismes de solidarité entre ces régimes, soumis pour chacun d'entre eux à des évolutions économiques et démographiques spécifiques, s'est de ce fait rapidement révélé un impératif pour l'Etat. Cette entreprise, qui se heurte aux particularismes socio-professionnels, est difficile et, aujourd'hui encore, les mécanismes de solidarité entre régimes conservent une portée limitée.

Historique des régimes de retraite : une généralisation sans unification

1681 : création à l'initiative de Colbert du régime de pensions des marins.

1778 : création du régime d'assurance vieillesse des ministres des cultes.

C'est au cours de ces trois siècles, surtout à vrai dire à partir du début du 19^e siècle, que s'est mis en place progressivement notre système d'assurance vieillesse obligatoire. Aujourd'hui généralisé à l'ensemble de la population active, il porte encore profondément l'empreinte de la diversité des métiers qu'il a successivement englobés.

Cette oeuvre au long cours s'est faite en trois phases : jusqu'à l'entre-deux-guerres, l'assurance vieillesse obligatoire était cantonnée à une vingtaine de métiers salariés relevant ou proches du secteur public ; dans l'entre-deux-guerres, une grande ambition est née visant à couvrir le reste du monde salarié ; ce n'est qu'après la seconde guerre que les populations non-salariées sont devenues parties prenantes de cette grande aventure.

Le secteur public

Les premiers milieux professionnels dotés d'un régime obligatoire de pensions furent les agents de l'Etat : la puissance publique entendait par là s'attacher leur fidélité et, dans certains cas, les prémunir contre les risques du métier (l'invalidité étant souvent associée à la protection vieillesse).

C'est ainsi qu'après la création du régime des marins déjà cité, vit le jour le tout premier régime des fonctionnaires titulaires de l'Etat en 1790, puis celui des militaires en 1831. Pour les ouvriers de l'Etat, de nombreux régimes autonomes avaient été institués tout au long du 19^e siècle qui furent unifiés en 1928, laissant à part cependant celui propre à l'Imprimerie nationale créé en 1824.

Dans les collectivités territoriales et hospitalières, le foisonnement de régimes ne fut pas moindre au cours du siècle dernier et c'est plus de 3 500 petits régimes autonomes qui furent fondus en un grand régime unique en 1945 au sein de la Caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

Hors du secteur public, les secteurs d'activité qu'avait fait émerger la révolution industrielle, principalement les transports, l'énergie, le crédit, s'étaient livrés au même effort dans le double souci de protéger les salariés et de s'assurer leur fidélité ; au gré des restructurations et des nationalisations, des régimes multiples ont été unifiés. Ainsi, si la Banque de France a joui dès l'origine d'un régime propre de pensions (1806), les grands réseaux de chemins de fer ont été

rassemblés en un régime unique en 1909, les réseaux secondaires en 1922 (CAMR), le métropolitain en 1948 (RATP), les mineurs en 1894, les industries électriques et gazières en 1938. De la même façon, les clercs de notaires (CRPCEN) étaient pourvus d'un régime propre en 1937, ainsi qu'un certain nombre de ports autonomes, de chambres de commerce et d'industrie, et la SEITA.

La Comédie Française et l'Opéra ont joui du même privilège (1812 et 1900 respectivement).

Tous ces régimes existent encore aujourd'hui sous le nom de régimes spéciaux ; ils présentent un point commun : la collectivité professionnelle est son propre assureur (à trois exceptions près : la CNRACL, la CRPCEN, la CAMR). C'est précisément là que réside la novation essentielle apportée par la grande loi du 30 avril 1930 sur les assurances sociales.

Les salariés du secteur privé

Les régimes de base

La loi du 30 avril 1930 a eu une portée considérable : son ambition a été de dépasser le cadre strict de la collectivité professionnelle pour offrir à l'ensemble de la population salariée non couverte par des régimes spéciaux une protection commune pour la retraite. Suggérée par l'héritage bismarkien ancré dans l'Alsace-Lorraine nouvellement recouvrée, cette grande ambition s'est appuyée pour prendre corps à la fois sur les structures mutualistes et sur les techniques de l'assurance, les unes et les autres en pleine expansion depuis quelques décennies. Une telle réforme avait fait déjà l'objet d'un premier essai en 1910 par l'instauration des retraites ouvrières et paysannes ; mais l'absence d'obligation formelle de souscrire à ce régime tant pour les entreprises que pour les salariés l'avait condamnée à l'échec.

Sur ce point, la loi du 30 avril 1930, mise en chantier dix ans plus tôt, était dépourvue d'ambiguïté : elle était applicable de plein droit à tous les salariés, hors régimes spéciaux, en-deça d'un certain montant de salaires. Elle donna toutefois naissance sous la pression des paysans, à deux régimes distincts, régis par les décrets-lois des 28 et 30 octobre 1935 pour, respectivement, les salariés du commerce et de l'industrie et les salariés agricoles ; les différences ne portaient pas tant sur les cotisations et prestations que sur les organismes gestionnaires. Comme la loi de 1910, celle de 1930 laissait aux parties prenantes le libre choix de l'organisme assureur et prévoyait la technique de la capitalisation. Ce furent là les causes de son échec : le système fut victime d'un grand désordre institutionnel et d'une réduction comme peau de chagrin des pensions, dans un contexte de forte dépréciation monétaire. De plus, n'étant pas rétroactif, il laissait en marge de toute protection sérieuse les salariés trop âgés pour avoir pu cotiser de manière significative ainsi que les anciens salariés retirés du monde du travail ; c'est pourquoi l'acte du 14 mars 1941 instaura, dans les deux régimes, un montant minimum de ressources dès la cessation d'activité dont le financement reposait sur la technique de la répartition.

Forts de ces expériences successives des textes de 1910, 1930, 1941 et influencés par le rapport de l'universitaire britannique Lord Beveridge de 1942, les pouvoirs publics mettaient en œuvre au lendemain de la guerre le plan français de sécurité sociale conçu par le Conseil national de la Résistance. Ce plan

dépassait largement les ambitions d'avant-guerre : il visait à la généralisation de l'assurance vieillesse à toute la population - non seulement les salariés déjà couverts mais aussi les non salariés -, à l'unicité de régime pour l'ensemble de ces catégories et, tirant les leçons des déconvenues de l'entre-deux guerres engendrées par la technique de la capitalisation, faisait clairement le choix de la répartition.

La première étape de sa mise en oeuvre fut marquée par les ordonnances des 4 et 19 octobre 1945 qui instauraient le régime général de la sécurité sociale ; celui-ci était appelé à regrouper l'ensemble de la population active, à l'exception toutefois du monde agricole dont le particularisme avait paru justifier d'emblée un traitement séparé. Cette ambition d'unité a été déçue : les régimes spéciaux "provisoirement" maintenus par l'ordonnance du 4 octobre 1945 ont été, pour les plus importants d'entre eux, pérennisés par le décret d'application du 8 juin 1946, tant ils se sentaient déjà installés dans l'histoire et méfiants à l'égard d'un régime naissant aux lendemains jugés incertains ; quant aux non-salariés, ils finirent également par échapper au grand régime unique.

Pour les salariés du secteur privé, le plan de 1945, qui constitue toujours la base des deux grands régimes actuels -le régime général et le régime des salariés agricoles -, a apporté en dernière analyse trois novations essentielles : d'abord la suppression du plafond d'assujettissement instauré en 1930, de sorte que tous les salariés se trouvaient désormais couverts indépendamment du montant de leur salaire ; ensuite la suppression du libre choix de l'organisme assureur ; et surtout la généralisation de la technique de la répartition initialement réservée au financement du minimum de ressources instauré en 1941.

Par la suite, de multiples catégories au statut initialement mal défini ont été progressivement rattachées aux deux grands régimes de salariés : ainsi par exemple, au régime général les gérants de sociétés à responsabilité limitée et présidents directeurs généraux de sociétés anonymes, les artistes du spectacle, peintres, sculpteurs et graveurs, mais aussi, malgré l'absence de lien avec le monde du travail, certains parents au foyer, les détenus. Cette extension constante du champ des régimes obligatoires a été complétée par l'instauration au sein de ces régimes de systèmes d'assurance volontaire notamment au profit des tierces personnes, ou des femmes chargées de famille.

Les régimes complémentaires

Le niveau de protection des salariés du secteur privé a été très notablement amélioré par les régimes complémentaires.

Ceux-ci ont succédé à des caisses patronales de retraites mises en place dans de nombreuses entreprises avant l'instauration de l'assurance vieillesse obligatoire et qu'une loi de 1895 avaient soumises à autorisation administrative. La loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes leur avait prescrit, sans grand succès d'ailleurs, de s'ériger en caisses gestionnaires des retraites qu'elle instituait ; la loi de 1930 sur les assurances sociales allait plus loin en leur prescrivant de se transformer en régimes complémentaires au régime de base qu'elle créait par ailleurs, et en limitant les nouvelles créations de caisses patronales aux seules personnes exclues de ce régime de base du fait du plafond d'assujettissement ; ce n'est qu'en 1945 que ces caisses patronales, qui avaient connu depuis les accords de Matignon en 1936 un essor considérable en s'étendant à des branches entières

d'activité, sont devenues résolument complémentaires à la faveur notamment de la suppression du plafond d'assujettissement et du monopole de gestion du régime de base conféré aux organismes de sécurité sociale.

Depuis lors, à l'initiative des partenaires sociaux, les régimes complémentaires qui, comme le régime général, ont fait le choix de la répartition se sont développés, illustrant les vertus majeures de la négociation contractuelle. Ils sont devenus obligatoires par la loi du 29 décembre 1972 et sont de fait quasi généralisés :

a) depuis 1947 pour les cadres.

Les régimes de base des salariés ne prévoient en effet de cotisations et donc de prestations que sur la tranche de salaire inférieure au "plafond de la sécurité sociale".

Au-delà et jusqu'à 4 fois ce plafond (8 fois à dater du 1er janvier 1991) une convention collective nationale en date du 14 mars 1947 a créé un régime unique pour les cadres, organisé par l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC).

b) entre 1962 et 1972 pour les non cadres au sein de 45 régimes distincts fédérés par l'Association des régimes de retraite complémentaires (ARRCO).

c) quelques régimes complémentaires obligatoires restent en dehors des compensations qu'organisent l'ARRCO et l'AGIRC: ceux des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC), du personnel navigant de l'aviation civile (CRPNPAC), du personnel au sol d'Air France (CRAF), du personnel des organismes de sécurité sociale du régime général (CPOSS), tous régimes fondés après la Libération.

D'autres enfin restent en dehors de l'AGIRC seulement : banques, caisses d'épargne, tertiaire agricole (CCPMA).

d) Au-delà de ces deux étages obligatoires, les salariés du secteur privé bénéficient d'étages facultatifs qui prennent la forme :

- soit de cotisations facultatives supplémentaires aux régimes ARRCO ou AGIRC ; l'adhésion se fait pour tous les salariés de l'entreprise ou pour une catégorie déterminée.

- soit de régimes supplémentaires collectifs et spécifiques gérés selon les cas, en répartition ou en capitalisation par :

- . l'entreprise elle-même ;

- . une caisse de retraite propre à celle-ci, (ex : caisse du groupe ESSO), ou une caisse de retraite propre à une branche professionnelle, (ex : assurance) ;

- . une compagnie d'assurance (cas le plus fréquent) ;

- . une mutuelle.

Les non-salariés

Jusqu'à la deuxième guerre mondiale, les non-salariés, à la différence des salariés étaient, sauf exception, dépourvus de toute assurance vieillesse obligatoire. Les principes de généralisation et d'unicité posés par le plan français de sécurité sociale et inscrits dans la loi du 22 mai 1946 devaient leur permettre de combler leur retard. Mais il apparut très vite que la généralisation ne pourrait se faire dans l'unité tant les particularismes socio-professionnels étaient exacerbés. Il fallut donc renoncer à fondre les non-salariés dans le régime général créé en octobre 1945 et instaurer autant de régimes autonomes, ce qui fut fait par la loi du 17 janvier 1948 pour respectivement, les exploitants agricoles, les artisans, les industriels et commerçants, les professions libérales organisées quant à elles en 13 organisations distinctes ; s'agissant des avocats, une loi du 12 janvier 1948 avait d'ores et déjà reconnu leur spécificité par la création de la Caisse nationale des barreaux français qui prenait la suite des caisses privées préexistantes instaurées sur le fondement d'un décret de 1938. Quant aux exploitants agricoles, le régime prévu par la loi du 17 janvier 1948, ne put être mis en place qu'en 1952 (loi du 10 juillet 1952).

Dans l'ensemble de ces nouveaux régimes se retrouvaient malgré tout les deux grands acquis du régime général : l'absence de plafond d'assujettissement et la technique de la répartition.

Par la suite, notamment dans le sillage de la loi du 24 décembre 1974 visant à la généralisation de la protection sociale, les régimes de non salariés ont pu étendre leur champ d'application à de multiples catégories au statut jusqu'alors mal défini. Une loi du 2 janvier 1978 a d'ailleurs posé la règle de la couverture obligatoire de toute personne exerçant ou ayant exercé une activité professionnelle non salariée. Ont ainsi été rattachées au régime des professions libérales, des professions sans caractère commercial ou artisanal exercées le plus souvent à titre indépendant, les interprètes et sténo-typistes de conférences, les agents privés de recherche et de renseignement. Parallèlement, l'ensemble des régimes de non-salariés, tout comme le régime général lui-même, offrent à leurs anciens ressortissants non couverts par ailleurs la possibilité de s'assurer à titre volontaire ainsi qu'aux conjoints collaborateurs de leurs ressortissants.

En marge des grands régimes ainsi mis en place et perfectionnés depuis la guerre, ont vu le jour quelques régimes obligatoires spécifiques en application de la loi de généralisation de 1974 déjà évoquée : le régime des ministres des cultes créé par une loi du 2 janvier 1978 et les régimes territoriaux de Mayotte (loi du 31 décembre 1985) et de Saint-Pierre et Miquelon (Loi du 17 juillet 1987) ; le régime des français expatriés (loi du 13 juillet 1984). Les régimes des territoires d'outre-mer sont pour leur part définis par les autorités locales.

Si l'ambition d'unicité du plan français de sécurité sociale a été mise en échec par l'acuité des particularismes professionnels, l'objectif essentiel, qui était d'assurer à tous les Français la sécurité du lendemain grâce à des mécanismes de solidarité, a, lui, été atteint :

- l'oeuvre de généralisation entamée à la Libération est aujourd'hui achevée : toute la population active bénéficie aujourd'hui d'une couverture à titre obligatoire, au lieu de moins de la moitié avant-guerre.

- ce droit à la retraite reconnu à tous les Français repose sur un choix de principe, celui de la solidarité entre générations : ce sont les cotisations prélevées sur le revenu des actifs qui servent à financer les retraites payées aux inactifs.

Les différences entre régimes : des différences de droits mais aussi d'effort contributif

L'existence de près d'une centaine de régimes de retraite principaux a conduit évidemment à une extrême **diversité** des règles que chacun d'eux s'est efforcé d'adapter à la catégorie socio-professionnelle qu'il couvrait.

Cette inéluctable diversité a-t-elle conduit à des **inégalités** auxquelles on sait combien nos concitoyens sont sensibles dans le domaine de leur protection sociale ? Deux procès sont à cet égard souvent instruits :

- entre salariés et non salariés :

- entre salariés du secteur privé et salariés du secteur public.

Qu'en est-il exactement tant en matière d'effort contributif qu'en matière de droits, nos concitoyens étant prompts à ne dénoncer que les inégalités de droits alors que toute comparaison entre régimes se doit de prendre en compte les deux éléments ?

Les différences d'effort contributif

Comparer l'effort contributif des différentes catégories socio-professionnelles est un exercice difficile, compte tenu de la diversité des assiettes auxquelles s'appliquent les taux de cotisations, mesure traditionnelle mais limitée du taux d'effort.

Le tableau suivant tend à établir une comparaison homogène en rapportant :

a) les cotisations salariale et patronale affectées dans les régimes de base et complémentaires aux seules dépenses de retraite et de réversion (avec exclusion donc de leur part finançant les dépenses de gestion administrative et

d'action sanitaire et sociale ; le cas échéant les dépenses d'invalidité lorsque ce risque est géré avec le risque vieillesse).

b) à une assiette commune constituée par :

- les revenus bruts dé plafonnés totaux pour les salariés (y compris donc les rémunérations accessoires souvent exclues de l'assiette de cotisation du régime du secteur public).

- les revenus fiscaux pour les non-salariés (1) .

Etabli sur ces bases le tableau ci-dessous dessine une hiérarchie des efforts contributifs exigés dans les principaux régimes.

Taux d'effort contributif par régime (1) (1989)

Régime général	20,4 %
Salariés agricoles	22,4 %
Fonctionnaires	38,1 %
Ouvriers de l'Etat (2)	18,3 %
C.N.R.A.C.L. (Collectivités locales)	21,8 %
Mines (2)	14,4 %
SNCF (2)	35,2 %
RATP	56,2 %
Marins (2)	25,0 %
EDF/GDF	49,1 %
Clercs de notaires	26,1 %
Banque de France	42,5 %
TOTAL DES SALARIES	23,4 %
Exploitants agricoles (2)	8,7 %
Commerçants	9,1 %
Artisans	11,3 %
Professions libérales	8,7 %
Ministres des cultes	13,4 %
TOTAL NON-SALARIES	9,4 %
ENSEMBLE	21,6 %

(1) L'annexe 3 détaille pour 3 catégories socio-professionnelles (les salariés du secteur privé, les fonctionnaires civils de l'Etat, les commerçants) les calculs menés qui aboutissent à des taux d'effort distincts des taux de cotisation usuellement utilisés ou constatés par les actifs lorsqu'ils voient leurs cotisations précomptées ou s'acquittent d'elles personnellement.

(2) Ces régimes bénéficient en outre d'une subvention d'équilibre de l'Etat.

On voit que, même en ne redressant pas les revenus fiscaux des non-salariés, le taux d'effort des salariés est plus du double de celui des non-sa-

(1) Dans l'exploitation de l'enquête sur les revenus fiscaux des ménages, l'INSEE applique aux revenus fiscaux des non-salariés, qui sous-estiment les revenus réels de ces catégories, des coefficients de redressement. Le tableau suivant ne tient pas compte de ces redressements. Leur intégration dans le calcul ne modifierait pas le sens des principaux résultats.

lariés. A fortiori, la prise en compte des sous-évaluations des revenus accroîtrait-elle l'écart entre catégories de régimes.

Cette hiérarchie doit être interprétée avec beaucoup de prudence :

- elle est influencée, compte tenu de la faiblesse des mécanismes de solidarité entre les régimes, par leur situation démographique respective. Les systèmes de compensation financière n'assurent qu'une solidarité minimale entre régimes (cf. infra). Les taux figurant dans le tableau reflètent donc aussi la situation démographique plus ou moins avantageuse (exemple : CNRACL) ou détériorée (exemple : RATP) de chacun des régimes ;

- elle compare des régimes dont la montée en charge de leur réglementation se situe à des niveaux différents : acquise par les régimes spéciaux, presque terminée pour les salariés du secteur privé, à venir pour les régimes de non salariés qui n'ont véritablement débuté leur effort en matière de retraite qu'avec la décennie 1970 ;

- dans ce même sens, elle est établie pour l'année 1989. Or, le niveau de vie des retraités actuels est inscrit dans leur effort contributif durant toute leur vie active. Il est vraisemblable qu'établis rétroactivement, les écarts entre catégories socio-professionnelles auraient été plus marqués encore ;

- elle fixe une moyenne : pour toutes les professions où existe une part de cotisation facultative (commerçants, professions libérales, dans une moindre mesure salariés du secteur privé), les taux de cotisations peuvent être plus ou moins élevés que ceux présentés ;

- dans nos régimes en répartition, les cotisations assises sur les revenus actuels financent les pensions calculées suivant des revenus passés. Une déformation de la structure des salaires au sein d'un régime peut ainsi avoir, à moyen terme, des effets importants sur le niveau de cotisation ;

- enfin le taux de cotisation doit être relié au statut d'activité de chaque catégorie : cotiser pour ses vieux jours n'a pas la même signification pour un non salarié qui dispose d'un patrimoine dont il tirera les fruits lors de sa retraite et un salarié qui n'a pas besoin pour exercer d'un tel patrimoine ; le statut d'activité, les conditions de travail et de rémunération des "gens du privé et des gens du public" sont, on le sait, différents.

Les différences de droits

A cette hiérarchie d'effort contributif correspond globalement la même hiérarchie de droits. Des différences importantes subsistent en effet entre les réglementations des régimes à trois niveaux : l'âge d'entrée en jouissance, les règles de calcul des pensions de droit direct et celles concernant les pensions de réversion. Une quatrième différence s'y ajoute : la différence de durée de perception des pensions due à la différence d'espérance de vie à 60 ans.

a) l'âge d'ouverture des droits à pension

Si la grande majorité des salariés et des non-salariés peut bénéficier à l'âge de 60 ans d'une pension de retraite à taux plein, l'âge d'ouverture des droits à pension n'en reste pas moins extrêmement diversifié comme le montre le tableau ci-après :

65 ans

Professions libérales, ministres du culte, inactifs, Fonds national de solidarité

60 ans

Salariés du secteur privé

Salariés du secteur public non visés par les âges suivants

Artisans, industriels et commerçants

Exploitants agricoles

55 ans

Fonctionnaires ayant accompli au moins 15 ans en catégorie active

Idem EDF, CAMR, CNRACL, Banque de France, RATP

Marins, Mineurs, SNCF

Femmes clerks de notaires ayant 25 années de service

Artistes masculins de la Comédie Française

Machinistes, électriciens, régisseurs de la Comédie Française et de l'Opéra.

52,5 ans

Marins si 37,5 années de service.

50 ans

Artistes du chant de l'Opéra

Artistes féminins de la Comédie Française

Marins avec 25 années de service

Personnel roulant et d'entretien SNCF et RATP avec 25 années de service et 15 ans en qualité de personnel spécifique

Officiers ayant entre 15 et 25 ans de service

Mineurs ayant 20 années de fond et 30 ans de service

Agents de la CNRACL ayant 30 années d'activité dont 10 en réseau souterrain

40 ans

Artistes de la danse de l'Opéra

Pas d'âge minimal

Femmes mères d'au moins 3 enfants et ayant accompli 15 années de service (Fonction Publique, EDF-GDF, Banque de France, CRPCEN)

Officiers ayant 25 ans de service

Militaires non officiers ayant 15 ans de service

Mineurs : divers cas d'anticipation de la pension de vieillesse pour raisons économiques ou physiques

Ce tableau appelle trois remarques :

- il existe dans le secteur privé des possibilités de préretraite avant 60 ans (gérées par l'Etat et par les ASSEDIC) qui mettent en jeu des financements importants (3,8 % de la masse salariale du secteur privé). Même si ces préretraites

ne sont pas généralisées et sont attribuées en fonction de la situation de l'entreprise et non de l'activité exercée, l'avantage par rapport au secteur privé que constitue la possibilité de partir à la retraite avant 60 ans dans le secteur public doit être relativisé (cf. annexe 6 : Les préretraites en France : évolution récente et perspectives) ;

- les âges présentés dans le tableau ne sont pas des âges obligatoires dans le secteur privé (l'âge moyen de départ à la retraite est de 62 ans dans le régime général, de 63,5 ans pour le régime des artisans et commerçants). Dans le secteur public ces âges sont issus des statuts qui prévoient parallèlement à ces âges minimaux d'ouverture de droits des limites d'âge impératives (généralement supérieures de 5 ans aux âges du tableau).

- dans le secteur privé comme dans le secteur public, la durée d'assurance joue un double rôle : elle détermine à la fois les conditions optimales d'ouverture des droits (150 trimestres) et le montant même de la pension. Ainsi, un ancien instituteur pour partir à la retraite à 55 ans avec le maximum d'annuités (37,5 années) doit avoir eu une carrière ininterrompue depuis l'âge de 17 ans et demi. Dans le cas contraire, sa pension sera proratisée. De surcroît, le nouveau corps de professeurs des écoles est classé en catégorie sédentaire (retraite à 60 ans), ce qui à terme réduira de plus de moitié le nombre des fonctionnaires de l'Etat susceptibles de partir à la retraite avant 60 ans.

b) Les règles de calcul de la pension

Les différences portant sur les modalités de calcul des pensions de retraite sont simples à constater mais extrêmement difficiles à comparer et à interpréter compte tenu :

- de la multiplicité des régimes en cause ;
- de l'existence pour une même catégorie de régimes de base, complémentaires, voire surcomplémentaires ;
- de la multiplicité des paramètres de calcul des pensions ;
- de la multiplicité des carrières au sein d'un même régime.

L'écart du niveau de pension généralement constaté entre non-salariés et salariés a deux explications principales :

- la faiblesse pendant très longtemps de leur régime de base (jusqu'en 1973 pour les artisans/commerçants, jusqu'en 1990 pour les exploitants agricoles) ;
- l'inexistence (pour les commerçants, les exploitants agricoles, quelques dernières professions libérales), ou la jeunesse (pour les artisans et la plupart des professions libérales) d'un régime complémentaire obligatoire.

Cette situation renvoie :

- au choix fait par les professions intéressées de ne constituer leurs régimes de pension que tardivement et moyennant un effort contributif modeste ;
- à la situation démographique des catégories socio-professionnelles en cause jointe à la faiblesse des mécanismes de compensation et à leur inexistence pour l'étage complémentaire.

Même si la notion de retraite n'a pas le même sens pour un salarié et un non salarié, et si ceux-ci disposent souvent d'un capital consécutif à la cessation de leur activité, ces professions n'ont-elles pas fait une erreur historique en refusant en 1945 de rejoindre la solidarité interprofessionnelle la plus large possible ?

Les comparaisons sont beaucoup plus difficiles entre la situation des salariés des régimes spéciaux (celle réservée aux titulaires ayant 15 ans de service) et celle des salariés du secteur privé.

- Favorisent les salariés du secteur public : le taux de liquidation (75 % pour une carrière complète, parfois 80 %), le salaire à partir duquel est calculé la pension (le plus souvent les six derniers mois), le niveau minimum de pension, certains avantages familiaux, une durée d'assurance maximale plus rapidement atteinte par certaines validations gratuites ou valant double ou triple, le rehaussement des pensions des retraités quand les actifs correspondants bénéficient d'améliorations indiciaires, des règles de réversion et de cumul pensions/autres revenus plus généreuses.

- Favorisent les salariés du secteur privé : le taux de revalorisation des salaires reportés au compte dans les années 1950, le calcul de la pension sur le salaire total (et non hors primes comme souvent dans les régimes spéciaux), les revalorisations des pensions qui, lorsqu'elles sont basées sur l'évolution des salaires (brut ou net), ont toujours inclus un effet de structure (élévation du niveau moyen de qualification et donc du salaire des actifs employés) ; l'existence d'une importante action sociale ; le non plafonnement de la durée d'assurance à 150 trimestres dans les régimes complémentaires ; la validation gratuite des périodes de chômage, la validation d'un trimestre par 200 h de SMIC.

La comparaison entre salariés du secteur privé et salariés du secteur public, singulièrement les fonctionnaires civils de l'Etat, ne peut donc être faite en isolant telle ou telle règle particulière. Seule une comparaison globale est pertinente. Un tel bilan comparatif, établi carrière par carrière, met en lumière trois variables essentielles :

- le profil de carrière (le code des pensions de l'Etat est plus avantageux pour les carrières à progression permanente) ;
- la part des primes et indemnités dans la rémunération globale (les agents à fort taux de prime sont désavantagés par le code des pensions) ;
- la durée de carrière (l'avantage des régimes du secteur privé s'accroît avec la durée de carrière).

L'annexe 4 vérifie ces éléments à partir d'un certain nombre de cas-types où sont comparées, pour diverses carrières de fonctionnaire, la pension acquise et celle qui l'aurait été par une affiliation fictive aux régimes de droit commun des salariés.

Elle conduit globalement à la conclusion qu'il n'y a pas de régime de pension de droit direct systématiquement plus favorable que l'autre et que les taux de remplacement y sont largement comparables.

c) Les conditions de service des pensions de réversion

L'écart constaté entre salariés et non salariés se retrouve automatiquement au niveau des pensions de réversion. S'y ajoute, pour les exploitants agricoles, le non cumul des droits propres et des droits de réversion.

Par contre, il existe en la matière un écart assez sensible entre les salariés du secteur privé et ceux du secteur public :

- certes, dans les régimes du secteur public, leur taux reste de 50 % contre 52 % dans le régime général et 60 % dans les régimes complémentaires (certains régimes spéciaux n'ont pas de pension pour les veufs - mines, marins - d'autres uniquement pour les veufs invalides - SNCF, RATP -) ;

- mais en contrepartie, il n'y a aucune condition :

- d'âge minimum (1) (alors qu'elle est de 55 ans dans le régime général, 50 ans dans les régimes complémentaires, sauf si le conjoint survivant a deux enfants à charge) ;

- de non cumul avec des ressources supérieures au SMIC (comme dans le régime général) ;

- de non cumul avec des droits propres, alors que celle-ci est stricte dans le régime général.

Enfin il n'existe pas de pension d'orphelin dans les régimes de droit commun des salariés.

En contre-partie, ces derniers bénéficient de l'assurance veuvage et, dans certaines branches et entreprises privées, s'est développée une couverture complémentaire relative aux rentes de veuves et d'orphelins : mais ces couvertures ne sont en aucun cas généralisées et concernent essentiellement les secteurs les plus prospères de l'économie.

d) Les différences dans la durée de service des pensions

La durée d'espérance de vie, notamment à 60 ans, et par conséquent la durée de service des pensions varient de manière sensible en fonction de deux éléments : la catégorie socio-professionnelle et le sexe.

- *la catégorie socio-professionnelle*

Le tableau suivant indique l'espérance de vie à 35 ans et à 60 ans pour les hommes selon les différentes catégories socio-professionnelles.

(1) Sauf pour les veufs ; pour les veuves de marins (40 ans) ; pour les veuves de la SNCF, RATP, de l'ENIM (55 ans si le mariage intervient après la liquidation de la pension de retraite).

L'espérance de vie selon les différentes catégories socio-professionnelles (Période 1955 - 1979)

(en années)

	à 35 ans	à 60 ans
Instituteurs	41,2	19,0
Cadres supérieurs	39,7	17,9
Professions libérales	39,7	17,9
Clergé catholique	39,6	17,8
Cadres moyens du secteur public	38,9	17,5
Techniciens	38,5	17,1
Cadres moyens du secteur privé	37,9	16,9
Agriculteurs	37,9	16,9
Patrons de l'industrie et du commerce	37,0	16,6
Ouvriers qualifiés du secteur public	37,1	16,4
Employés de bureau du secteur privé	36,6	16,3
Contremaîtres	37,2	16,3
Employés de bureau du secteur public	36,9	16,2
Ouvriers spécialisés du secteur public	35,7	15,6
Ouvriers qualifiés du secteur privé	35,1	15,3
Ouvriers spécialisés du secteur privé	34,3	14,8
Salariés agricoles	34,6	14,7
Manoeuvres	32,4	14,1

Source : INSEE

- l'espérance de vie à 35 ans fournit des indications sur la probabilité qu'ont les différentes catégories socio-professionnelles d'atteindre l'âge de la retraite.

- l'espérance de vie à 60 ans permet d'estimer la durée moyenne de service des pensions pour chacune d'entre elles.

Certes, les diverses catégories socio-professionnelles ne coïncident pas, sauf exception, avec le champ des personnes couvertes par les différents régimes de retraite. En outre, un actif peut changer de catégorie socio-professionnelle durant sa vie.

Il est toutefois intéressant de relever l'écart important qui peut exister au sein d'un même régime (plus de 7 ans d'écart entre l'espérance de vie à 35 ans des manoeuvres et celle des cadres supérieurs du secteur privé qui relèvent du régime général), ainsi que le fait qu'à catégorie comparable, (cadres supérieurs, cadres moyens, employés, ouvriers qualifiés, ouvriers spécialisés) l'espérance de vie à 60 ans est un peu plus élevée dans le secteur public que dans le secteur privé.

Ce dernier constat peut être recoupé par les statistiques de durée de versement des pensions établies par les régimes de retraite.

En comparant ces durées dans le régime général et dans celui des pensions de l'Etat, on relève en effet que les hommes fonctionnaires ont une longévité supérieure de 2,2 ans aux ressortissants du régime général et les femmes de 2,8 ans (ces valeurs ne portent que sur les catégories sédentaires - départ à 60 ans - et sont calculées compte tenu de l'âge moyen à la liquidation de la pension,

supérieur de 1,8 année pour les hommes et de 2,5 ans pour les femmes dans le régime général).

- le sexe

A 60 ans, l'espérance de vie pour les hommes est de 18,4 années, de 23,6 années pour les femmes.

Des régimes plus féminisés que d'autres devront donc honorer le versement des retraites sur des périodes sensiblement plus longues, ce qui alourdit leurs charges.

A titre d'exemple, le régime des agents des collectivités locales (CNRACL), où les 2/3 des retraités sont des femmes, doit s'attendre dans une situation démographique proche de la moyenne des autres régimes à une évolution importante de ses charges de ce seul fait.

De même, dans la fonction publique d'Etat, les femmes sont plus nombreuses à obtenir une pension à taux plein que dans le secteur privé.

*

* *

Une tentative d'explication des différences d'effort contributif par les différences de droit : la comparaison salariés du secteur privé/fonctionnaires civils de l'Etat.

Est-il possible à l'issue de cette analyse de rapprocher les taux d'effort des avantages accordés et d'expliquer ainsi l'écart entre les taux d'effort par les différences de réglementation et les différences dans la durée de service des pensions ? Un tel rapprochement est ici tenté pour les salariés du secteur privé et les fonctionnaires.

Le tableau sur les taux d'effort contributif (cf. page 30) fait apparaître un écart de 17,7 points entre le régime général (20,4%) et le régime des fonctionnaires (38,1%). Dans ce dernier régime, ce taux est déjà inférieur au taux effectif moyen de 42,1% (8,9% pour les salariés, 33,2% pour les employeurs) du fait de l'intégration des primes - généralement exonérées de cotisations sociales - dans l'assiette et de la correction au titre de l'invalidité - couverte par le régime des pensions civiles -, de la gestion administrative et de l'action sociale.

Cet écart peut encore être réduit en tenant compte :

- des différences de structure des salaires dans la Fonction Publique et dans le secteur privé : la proportion de cadres est plus élevée dans la Fonction Publique, mais la part de la masse salariale inférieure au plafond de la sécurité sociale est également plus importante.

- du taux de 25% supporté par les employeurs accueillant des fonctionnaires détachés (1).

Finalement, le taux d'effort des deux catégories se situe à :

- 22,2 % pour les salariés du secteur privé
- 34,2 % pour les fonctionnaires.

• Cette différence de 12 points s'explique pour une part par les spécificités du régime des pensions, qui sont principalement de trois ordres : classement de certains agents en catégorie active permettant une jouissance de la pension à 55 ans, possibilité donnée aux mères de trois enfants de bénéficier d'une pension au bout de 15 ans, absence de condition pour l'ouverture du droit à pension de réversion. Elles équivalent à 4,8 points de cotisation, ramenant donc l'écart résiduel à 7,2 points.

• L'espérance de vie plus grande des fonctionnaires qui se traduit par une durée de service des pensions plus longue, amplifiée par le fait que les femmes sont plus nombreuses dans la fonction publique à pouvoir bénéficier d'une pension à taux plein, explique la majeure partie (4 points environ) de cet écart résiduel.

*

* *

La multiplicité des régimes, la complexité des règles édictées au sein de chacun d'entre eux, la diversité des profils de carrière rendent difficile tout exercice qui viserait à établir une hiérarchie précise entre les régimes selon leur caractère plus ou moins avantageux.

Trois enseignements clairs se dégagent néanmoins :

- les différences qui subsistent entre salariés et non salariés au détriment de ces derniers s'expliquent pour l'essentiel par la différence d'effort contributif. Elles reflètent dans la plupart des cas le choix fait par ces catégories professionnelles de limiter l'application du principe de solidarité en leur sein.

- entre salariés du secteur privé et salariés du secteur public, les écarts qui subsistent portent moins sur le niveau des pensions lui-même que sur les conditions d'âge et les avantages annexes (pension de réversion notamment), plus favorables en général dans le secteur public.

- une comparaison plus complète entre salariés exigerait enfin de prendre en compte les éléments de statut, de condition de travail et de rémunération pendant la période d'activité.

(1) Les organismes employant des fonctionnaires cotisent au 1er janvier 1991 à un taux de 25 %, inférieur au taux d'équilibre du régime. Le déficit de cotisations reçues est comblé par l'Etat, ce qui majore à due concurrence son taux de cotisation apparent.

La recherche d'une meilleure solidarité entre les régimes

La multiplicité des régimes à base professionnelle et la diversité des évolutions économiques et démographiques des 45 dernières années ont conduit à rechercher des palliatifs à l'éclatement organique du système d'assurance vieillesse dans un double but : édicter un ensemble de règles communes valant dans tous les régimes, instituer une certaine solidarité financière entre eux.

Cette recherche, qui s'est révélée difficile et reste aujourd'hui encore limitée, a pris quatre formes essentielles.

La création d'un minimum de ressources accordé par tous les régimes de façon égale

Malgré la généralisation de l'assurance vieillesse, dès 1945, il peut se trouver deux situations critiques à l'âge de la retraite :

a) Une personne peut n'avoir aucun droit à pension ni de son propre chef (elle n'a pas exercé d'activité professionnelle, au moins en France : exemple des adultes handicapés, des réfugiés), ni du chef de son conjoint.

Dans ce cas elle a droit, sous condition de ressources, à une allocation spéciale versée par la Caisse des dépôts et consignations depuis 1952. Sa charge est répartie entre tous les régimes de retraites de base.

b) Une personne a des droits ouverts mais ceux-ci sont très faibles parce que ses revenus ont été modestes ou parce que sa durée de cotisation a été très limitée dans le temps.

Dans ce cas, les régimes portent sa pension au niveau de l'allocation spéciale par diverses prestations (exemple : Allocation aux Vieux Travailleurs Salariés : AVTS) qui ont été créées dès la Libération et restent à leur charge.

c) Dans les deux cas précédents est de plus garanti, depuis 1956, un minimum vieillesse par l'attribution d'une allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité (FNS) égale à la différence entre la totalité des ressources du ménage et ce minimum.

Cette allocation est servie par tous les régimes et remboursée par le budget de l'Etat.

L'harmonisation des règles des régimes

La cristallisation en de multiples régimes de notre système d'assurance vieillesse au lendemain de la guerre n'a pas empêché un puissant mouvement d'harmonisation autour de quelques régimes de référence :

a) le régime général tout d'abord, sur les règles duquel ont été alignés d'une part le régime des salariés agricoles à partir de 1963 et, d'autre part, les régimes des artisans, industriels et commerçants à partir de 1973.

b) le régime de la fonction publique de l'Etat, sur lequel s'est aligné en 1965 l'autre grand régime spécial, celui des collectivités locales ; la plupart des

autres régimes spéciaux contenaient dès l'origine des références à celui des fonctionnaires de l'Etat et n'ont pas manqué d'adopter, au fil du temps, les réformes qui s'y engageaient.

Parmi les régimes de base, celui des professions libérales est resté en marge de l'harmonisation. En ce qui concerne le régime des exploitants agricoles, la parité avec les autres régimes est réalisée pour les prestations depuis le 1er janvier 1990, celle pour les cotisations, posée comme objectif de la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980, le sera à terme grâce à la mise en oeuvre de la réforme de l'assiette des cotisations (loi du 23 janvier 1990 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social).

La marche vers l'unité par la résorption des petits régimes spéciaux

Au lendemain de la guerre, il existait environ 160 régimes spéciaux ; ils ne sont plus aujourd'hui qu'une centaine. Une soixantaine de régimes spéciaux a donc été supprimée depuis lors et leurs ressortissants versés dans les grands régimes de droit commun. Le régime général en a accueilli une bonne vingtaine surtout dans les années cinquante ; il s'est agi pour l'essentiel des chambres de commerce et d'industrie et de ports autonomes ; tout récemment, le Crédit Foncier de France (1989) et la Compagnie Générale des Eaux (1991) ont suivi le même chemin. Le régime des collectivités locales, la CNRACL, a pour sa part absorbé une trentaine de petits régimes de collectivités territoriales ou hospitalières d'Alsace-Moselle et des départements d'Outre-Mer.

Devenus moins nombreux, les petits régimes spéciaux ont aussi pour la plupart d'entre eux fermé leurs portes aux nouvelles recrues : les 4/5èmes sont désormais en extinction. C'est le cas de multiples régimes d'Alsace-Moselle (collectivités territoriales ou hospitalières, chambres de commerce et d'industrie mais aussi l'Imprimerie Nationale (régime fermé en 1927), de la Caisse des Chemins de Fer secondaires (CAMR, fermée en 1954), de la SEITA (fermé en 1985).

Notre système d'assurance vieillesse ne compte plus dans ces conditions que 15 régimes spéciaux encore en activité, s'ajoutant donc aux 8 régimes de base créés après-guerre pour les autres salariés et les non salariés. La sagesse s'est imposée à des collectivités dont les bases démographiques étaient trop étroites pour garantir la pérennité de régimes de retraite isolés et qui, de ce fait, avaient tout à gagner à rejoindre une large solidarité socio-professionnelle.

La solidarité financière entre régimes

L'éclatement de notre système d'assurance vieillesse et son mode de gestion selon la technique de la répartition ont rendu indispensable la mise en place de mécanismes de solidarité financière au bénéfice des régimes qui voyaient leurs effectifs de cotisants diminuer tout en gardant la charge des pensions à servir.

Les intégrations financières sont la forme la plus achevée de cette solidarité. Elles sont possibles lorsqu'existent des caisses, c'est-à-dire des structures de gestion différentes, mais lorsque le régime est unique : les recettes et les dépenses de toutes les caisses sont alors consolidées et les déficits des unes sont comblés par les excédents des autres. C'est ainsi le cas :

- entre le régime général et le régime des salariés agricoles depuis 1963 ;
- entre les caisses de cadres depuis l'origine en 1947.

Les compensations financières sont une forme moins achevée mais beaucoup plus fréquente de solidarité.

Lorsqu'existent des caisses différentes relevant de régimes différents pour ce qui est du calcul des pensions et de l'âge d'entrée en jouissance ont été mises en place, en effet, des *compensations* financières dont le principe consiste à ramener tous les régimes concernés à un régime de référence théorique et à procéder ensuite comme en matière d'intégration.

Il existe 3 grands mécanismes de compensation en matière d'assurance vieillesse :

- la compensation entre régimes complémentaires de non cadres organisée par l'ARRCO depuis 1962 ;
- la compensation démographique généralisée entre l'ensemble des régimes de base, instituée en 1974. Elle consiste à égaliser les charges et les dépenses d'un régime fictif qui ne servirait que des pensions de droit direct à l'âge de 65 ans et dont le montant serait égal à 1 550 F par mois.

Cette compensation a ainsi choisi comme régime de référence l'âge d'entrée en jouissance le plus élevé et la pension moyenne de droit direct la plus basse de telle sorte que *les avantages supplémentaires qu'accordent les régimes au-delà de ces paramètres ne sont pas compensés.*

- la compensation entre régimes spéciaux de salariés créée en 1985 et qui compense les charges et les recettes d'un régime fictif qui servirait à l'âge de 60 ans des pensions de droit direct d'un montant de 7 420 F par mois et des pensions de réversion d'un montant de 3 160 F (ses résultats ne sont toutefois pris en compte qu'à hauteur de 22 % des calculs effectués).

La mutualisation qu'opèrent ces mécanismes de compensation est d'intensité variable :

- minimale quand il s'agit de compensation démographique : on efface seulement les différences observées entre les régimes quant aux volumes respectifs des cotisants et des pensionnés, c'est-à-dire leur rapport démographique. C'est la formule qui existe pour la compensation démographique généralisée.
- plus forte quand s'ajoute une compensation économique : on atténue les différences existant entre les régimes quant à la capacité contributive moyenne de leur ressortissants, c'est-à-dire leur "richesse" respective. C'est la formule qui existe pour la compensation entre régimes spéciaux, la compensation que met en oeuvre l'ARRCO et la répartition de la compensation démographique généralisée entre régimes de salariés.

De tels transferts sont totalement justifiés dans leur principe. Ainsi, il est tout à fait légitime que des secteurs, tels que l'agriculture ou les mines qui ont subi une diminution très forte du nombre d'actifs employés, reçoivent des secteurs en expansion ayant accueilli des actifs supplémentaires les ressources nécessaires au paiement de leurs retraités.

Encore faut-il noter que ces mécanismes de solidarité demeurent actuellement très limités:

- *Au niveau des régimes de base*, les paramètres retenus par la compensation démographique généralisée (compensation uniquement sur des pensions fictives de droit direct, servies à partir de 65 ans, d'un montant moyen de 1 550 F par mois), l'inexistence de la prise en compte des écarts de revenus entre régimes de salariés et de non salariés, l'exclusion des régimes ayant moins de 20 000 cotisants et retraités, conduisent à des redistributions faibles.

La compensation démographique généralisée devrait ainsi redistribuer en 1991 entre les régimes 60 Mds F sur 550 Mds F de dépenses des régimes de base soit 11 % de ces dépenses.

En milliards de Francs

Les régimes débiteurs		Les régimes créanciers	
CNAVTS	12,2	BAPSA	26,0
Fonctionnaires de l'Etat	8,7	ORGANIC	4,3
CNRACL	6,3	CANCAVA	1,3
CNAVPL	1,7	Mines	1,9
EDF/GDF	0,6	CAMAVIC	1,0
RATP	0,15	SNCF	0,5
CRPCEN	0,12	Marins	0,2
CNBF	0,10		
Banque de France	0,05		

La conséquence de la faiblesse de cette compensation inter-professionnelle est la nécessité d'équilibrer les régimes les plus déficitaires par l'impôt ou par des taxes, c'est-à-dire de faire appel à la solidarité nationale que ce soit sous la forme de l'impôt (de l'ordre de 43 Milliards de F) ou de taxes affectées (de l'ordre de 28 Milliards de F) :

L'impôt a permis à l'Etat d'accorder en 1991 les subventions aux régimes suivants :

En milliards de Francs

Exploitants agricoles	11,616
SNCF	14,208
Mines	6,568
Marins	4,363
CAMR	0,265
Ouvriers de l'Etat	5,310
SEITA	0,488
Opéra	0,057
Comédie Française	0,008

Quant aux taxes affectées, elles équilibrent les régimes :

- de base des artisans et des commerçants, et le régime complémentaire des entrepreneurs du bâtiment et des travaux publics par la contribution sociale de solidarité des sociétés (7,174 Mds F en 1991)

- des exploitants agricoles : le BAPSA se voit affecter 0,6 point de TVA et de nombreuses taxes sur certains produits (céréales, huile) pour un total de 21,7 Mds F.

- des mineurs (une fraction minimale de la taxe sur les hydrocarbures lui est affectée).

En dépit des progrès vers l'unité réalisés à travers l'extinction des petits régimes spéciaux et de l'harmonisation progressive des règles autour de deux régimes de référence - celui des salariés du privé, celui des fonctionnaires de l'Etat - notre système d'assurance vieillesse reste éclaté.

Cet éclatement joint à la disparité des évolutions économiques et démographiques affectant les différents secteurs d'activité rend indispensables les mécanismes de solidarité financière entre les régimes.

Ces compensations financières, totalement justifiées dans leur principe, s'opèrent aujourd'hui sur des bases limitées, ce qui oblige à recourir à l'impôt pour équilibrer financièrement les régimes les plus déficitaires.

Les conditions de montée en charge des régimes de retraite depuis 1945

Si la généralisation des régimes de retraite a été acquise dès le début des années 1950, elle l'a été avec un niveau de pension très modeste. En 1962, le rapport Laroque jette un cri d'alarme sur la situation morale et matérielle des personnes âgées en France qui va justifier des politiques publiques très importantes en leur faveur. Légitime, l'amélioration permanente de la législation sera par ailleurs rendue possible par un contexte socio-démographique et économique longtemps favorable.

Les ressources des régimes de retraite : une croissance rapide due à un contexte socio-démographique et économique longtemps favorable.

Le contexte socio-démographique a permis une augmentation rapide du nombre des cotisants

Le nombre de cotisants est fonction :

- de données démographiques : taux de fécondité et taux de mortalité déterminent la structure par âge de la population ;

- de données socio-économiques : les taux d'activité et les taux de chômage déterminent la population active occupée.

Jusqu'à la fin des années 1970, ces données sont demeurées globalement très favorables à la construction de nos régimes : augmentation rapide du nombre de cotisants et donc, accroissement continu de la capacité à financer les charges de retraite.

a) la structure par âge de la population

- Les taux de fécondité élevés du baby-boom de l'après-guerre ont conduit à une croissance de la population et au déplacement de ces générations nombreuses dans le cycle de vie.

- Ils se sont accompagnés d'un allongement de la durée de vie à l'ensemble des âges. En 40 ans, les hommes ont gagné plus de 9 ans d'espérance de vie à la naissance et les femmes 12 ans.

La structure par âge de la population traduit ce mouvement des générations :

- la part des plus de 59 ans est restée inférieure à 20 % de la population totale ;

- bien que leurs effectifs croissent moins vite dans les années 1980, les 15-59 ans représentent 60 % de la population totale.

Aussi, le rapport de l'effectif des 60 ans et plus à celui des 15/59 ans est resté voisin de 30 %.

Plus nombreux, ayant pour les trois cinquièmes entre 15 et 59 ans et vivant plus longtemps, telles sont les caractéristiques résumées de la population que reprennent synthétiquement pour les 4 dernières décennies les tableaux 1 à 4 de l'annexe 2.

b) la population active

- la population active totale a augmenté en moyenne de 0,8 % par an entre 1960 et 1980 (soit en moyenne de l'ordre de 175 000 personnes par an). Ce rythme a toutefois diminué de moitié depuis 1980.

Deux phénomènes sont essentiels à noter :

- des mouvements inverses de taux d'activité entre les hommes et les femmes. La réduction du taux d'activité des hommes (10 points de moins en 25 ans) est compensée par l'augmentation de celui des femmes (9 points de plus en 25 ans). Alors que l'écart de taux d'activité entre hommes et femmes était de l'ordre de 40 points en 1965, il n'est plus que de 20 points en 1989 ;

- la seconde caractéristique de l'évolution des comportements d'activité est la diminution des taux d'activité aux âges extrêmes. Le taux d'activité des hommes de plus de 49 ans a décliné de 15 points au cours des vingt dernières années. On retrouve un ordre de grandeur identique pour l'ensemble des 15-24 ans. D'un côté, l'allongement de la scolarité, de l'autre, la salarisation croissante, l'amélioration du niveau de vie des retraités et, bien évidemment, la situation du

marché de l'emploi qui a conduit à retirer du marché du travail de façon prioritaire les travailleurs âgés, ont abouti à concentrer l'activité entre 20 et 60 ans.

- la population active occupée

Fortement croissante entre 1960 et 1970, elle a vu son rythme de progression se ralentir puis quasiment s'annuler dans la dernière décennie en raison de la montée du taux de chômage.

Cette augmentation de la population active s'est accompagnée d'une réduction de moitié de la part des non-salariés dans l'emploi total. Ce phénomène s'est traduit par des créations importantes d'emplois salariés : 2 % en moyenne entre 1960 et 1970, puis 1 % dans la décennie suivante.

Les tableaux 5 à 8 de l'annexe 2 résument pour les 3 dernières décennies l'ensemble de ces évolutions.

En conclusion, l'extension de la population active occupée, et de l'emploi salarié en particulier, a permis pendant une trentaine d'années un apport significatif de cotisants supplémentaires pour les régimes de retraite. Depuis la fin des années 1970, la contribution de ce facteur aux ressources des régimes s'est affaiblie en raison essentiellement du taux de chômage observé.

Le contexte économique, celui de la croissance des trente glorieuses, s'est caractérisé par des gains élevés de pouvoir d'achat des salaires et des revenus d'activité, rendant ainsi supportable la progression des cotisations.

Taux de croissance annuels moyens

	1970/1960	1980/1970	1989/1980
PIB	5,5	3,3	2,2
Masse des salaires bruts	6,6	4,5	1,0
Masse des salaires nets	6,4	3,9	0,3
EBE des EI hors cotisations sociales (1)	2,6	-0,1	0,6
Masse des salaires nets et EBE des EI hors cotisations sociales	5,0	2,8	0,4
Pouvoir d'achat du salaire net annuel (source DADS)	4,0	2,6	1,2*

* Provisoire

(1) Excédent brut d'exploitation des entrepreneurs individuels (non salariés)

Avant 1970, avec un taux de croissance du PIB supérieur à 5 %, la masse des salaires bruts en pouvoir d'achat a cru à un rythme moyen de 6,6 % par

an et la masse des salaires nets à 6,4 %. Le pouvoir d'achat du salaire net annuel a augmenté de 4 % par an. En ajoutant les revenus d'activité des entrepreneurs individuels (excédent brut d'exploitation), les gains en masse, nets de cotisations sociales, se sont élevés en moyenne à 5 % par an.

Entre 1970 et 1980, décennie des premier et second chocs pétroliers, ces rythmes de croissance se réduisent. Ce tassement laisse néanmoins une progression annuelle moyenne de la masse des salaires bruts de 4,5 % et un gain de pouvoir d'achat du salaire net individuel de 2,6 %. On note aussi que l'écart se creuse entre la masse des salaires bruts et la masse des salaires nets, une fraction plus grande des gains rémunérant le facteur travail étant absorbée par les prélèvements destinés au financement de la protection sociale.

Après 1980, l'infléchissement est plus marqué et le PIB revient sur une tendance annuelle de 2,2 %. Ce ralentissement s'accompagne d'une réduction plus forte de l'évolution de la masse des salaires bruts (croissance d'1 % par an en moyenne).

Il est clair que jusqu'à la fin des années 1970 ces progressions de pouvoir d'achat ont facilité la montée en charge des régimes de retraite : elles rendaient en effet supportable un prélèvement sur les gains en pouvoir d'achat des revenus d'activité, au profit des régimes de retraite.

Ce prélèvement était d'ailleurs d'autant plus aisé qu'il est demeuré longuement modeste pour une raison technique : les améliorations de législation visant à accélérer le rattrapage du niveau de vie des retraités ont souvent valu pour les futurs retraités ; dès lors, la montée en charge des réformes a été reportée à un terme de 15 à 20 ans.

On a pu ainsi pendant longtemps, au moment où la croissance de la masse des salaires bruts était forte, accorder des droits nouveaux et croire qu'à terme le financement des pensions n'absorberait qu'une faible partie des gains de pouvoir d'achat des revenus d'activité.

A partir de la décennie 1970, les facteurs favorables concernant tant les dépenses que les ressources des régimes de retraite tendent à s'estomper

En effet, à partir de cette période :

- la croissance du pouvoir d'achat des revenus d'activité et celle du nombre de cotisants connaissent un ralentissement sensible ;

- alors qu'au même moment, les régimes de retraite arrivent à maturité et doivent honorer les droits de retraités de plus en plus nombreux.

La hausse de cotisations d'assurance vieillesse qui en résulte a une double conséquence :

- les actifs paient de plus en plus cher par rapport aux générations précédentes des droits à pension équivalents. Techniquement, le rendement de leurs cotisations baisse.

- les gains de pouvoir d'achat des actifs ont diminué, une partie de leur effort de productivité ayant été transférée.

*

* *

L'analyse de la formation et de la distribution du surplus de productivité globale dans les vingt dernières années permet d'illustrer clairement ces évolutions. Partant du taux de croissance du PIB, cette méthode permet en effet d'isoler le surplus distribuable, c'est-à-dire le surcroît de richesse qui peut être affecté à l'amélioration du pouvoir d'achat du travail et du capital.

**Formation et distribution du surplus de productivité globale des facteurs
(en % du PIB de l'année N-1, moyenne annuelle)**

	1971-73	1974-82	1983-87	1988-89
Taux de croissance du PIB	4,7	2,4	1,6	3,8
Accroissement des facteurs de production	2,4	1,2	0,6	1,8
Productivité globale des facteurs de production	2,3	1,2	1,1	2,0
Apport de l'extérieur (termes de l'échange)	0,6	-0,6	0,6	0,1
Surplus distribuable	2,9	0,6	1,7	2,1
- capital	0,7	-0,7	1,0	0,6
- administrations	-0,2	-0,3	0,2	-0,2
- travail	2,4	1,6	0,5	1,7
dont				
. Entrepreneurs individuels	0,7	0,2	0,2	0,7
. Salariés	1,7	1,4	0,3	1,0
Gain net du travail salarié	1,2	0,7	-0,3	0,2

Le tableau met en évidence trois enseignements déterminants :

- au cours des quinze dernières années, la croissance de la productivité globale des facteurs a été au plus égale à deux points de PIB. Sur la période 1971-1989, ce gain a été en moyenne de 1,4 point de PIB. Cet affaiblissement persistant des progrès de productivité limite en conséquence la croissance potentielle de la rémunération du travail. *Après rémunération des nouveaux facteurs de production mis en oeuvre (créations d'emplois et investissement), l'enveloppe disponible pour améliorer le pouvoir d'achat des revenus du travail ou la rémunération du capital investi ne représente que la moitié du taux de croissance du PIB ;*

- la rémunération globale du travail salarié reçoit en moyenne environ les trois quarts de cette enveloppe ;

- les gains de pouvoir d'achat de la rémunération brute des salariés ne se traduisent pas par des gains équivalents pour les salaires nets, en raison de la forte progression des cotisations sociales (à la charge des employeurs et des salariés). Celles-ci absorbent entre 0,6 et 0,7 point de PIB, ne laissant qu'une faible part pour les gains nets lorsque le surplus distribuable se ralentit.

Ce résultat montre que, si deux facteurs, le travail et le capital, contribuent à la formation du surplus, trois acteurs en revanche participent à la répartition de cette richesse nette supplémentaire - le travail, le capital et les assurés sociaux qui perçoivent des prestations dont le financement est assis sur les revenus du travail. Aussi, dans la période récente le poids du prélèvement social affecté au financement des prestations a fortement amputé les gains de pouvoir d'achat des actifs.

Pendant une trentaine d'années, l'extension de la population active occupée et de l'emploi salarié en particulier, a permis un apport significatif de cotisants supplémentaires pour les régimes de retraite, cependant que le contexte économique, caractérisé par des gains élevés de pouvoir d'achat, rendait supportable la progression des taux de cotisation.

Au milieu de la décennie 1970, ces facteurs ont tendu à s'estomper ; la croissance du nombre de cotisants a connu un ralentissement sensible. Il en a été de même pour les revenus des actifs dont le pouvoir d'achat a été de surcroît grevé par les prélèvements sociaux supplémentaires.

Les dépenses des régimes de retraite : une amélioration continue de la législation dont bénéficient des retraités de plus en plus nombreux

Des droits plus élevés

Depuis 1945, un mouvement continu d'amélioration de la législation est intervenu. Il a porté pratiquement sur tous les paramètres des régimes de retraite.

a) le taux plein de la pension, fixé à 40 % en 1948 dans le régime général et les régimes sur lui alignés, a été porté à 50 % en 1971.

b) le revenu servant de base au calcul de la pension a été amélioré. Dans le régime général, au revenu moyen des dix dernières années s'est substitué à partir de 1973 celui des dix meilleures années, la fonction publique d'Etat étant passée dès 1948 des trois dernières années aux six derniers mois.

c) la durée d'assurance prise en compte dans la pension a été allongée : la durée maximale fixée en 1948 à trente ans a été portée à 37,5 années pour accompagner l'allongement de la durée effective d'assurance enregistrée par les grands régimes obligatoires créés après la guerre, au fur et à mesure de leur maturation.

d) la validation gratuite de périodes d'inactivité a été perpétuellement enrichie. Deux dates principales :

- 1967 avec le début de la validation des périodes de chômage puis de préretraite qui a dû être limitée (1980) aux périodes de chômage indemnisées - ou non indemnisées à partir d'un certain âge.

- 1972 avec la validation des périodes d'éducation des enfants dans la limite d'une puis de deux années (1975).

e) des minima de pensions ont été créées (1983 pour le régime général).

f) l'amélioration des pensions de réversion. C'est essentiellement dans le régime général où les conditions de service restaient - et restent encore souvent - très strictes que des améliorations ont été conduites : cumul dans une certaine limite avec les droits personnels (1971), relèvement de 50 à 52 % de la pension qu'avait ou qu'aurait eue le conjoint survivant (1982), création avant l'âge de 55 ans d'une assurance veuvage (1980) ; le partage de la pension de réversion entre le conjoint survivant et l'ex-conjoint divorcé a été généralisé dans tous les régimes depuis 1978.

L'on se rend compte à cet égard de la multiplicité des mesures intervenues dans les années 1971/1972 auxquelles est attachée la dénomination de "lois Boulin". Toutes ces mesures ont évidemment trouvé leur plein effet dans la décennie 1980.

g) dans le régime général, la revalorisation des pensions est demeurée jusqu'au début des années 1980 très favorable aux retraités. Outre certaines revalorisations spécifiques très importantes (dans les années 1948-1952 par exemple), les pensions ont en effet évolué au même rythme que les salaires moyens bruts. La référence à une donnée "brute" signifie que les retraités sont restés, pour l'essentiel, à l'écart des prélèvements supplémentaires imposés aux actifs (les cotisations sociales à la charge des salariés sont passées de 8,2% en 1971 à 18 % aujourd'hui). La référence à un "salaire moyen" signifie, qu'au-delà de la revalorisation des barèmes de rémunérations (1), ils ont bénéficié de la transformation de la structure professionnelle des salariés (davantage de cadres, moins d'ouvriers) qui a tiré le salaire moyen vers le haut.

(1) Dans la Fonction Publique, les pensions connaissent des revalorisations strictement conformes à l'évolution des barèmes (valeur du point). Toutefois les retraités se voient appliquer les mesures catégorielles statutaires nouvelles éventuellement décidées au bénéfice des actifs.

Depuis la décennie 1980, dans le souci d'une meilleure parité d'évolution avec les revenus des actifs, se sont succédés des index fondés sur l'évolution des salaires nets ou des prix.

Le graphique ci-dessous permet d'illustrer sur longue période (1970-1989) ce phénomène.

Il compare :

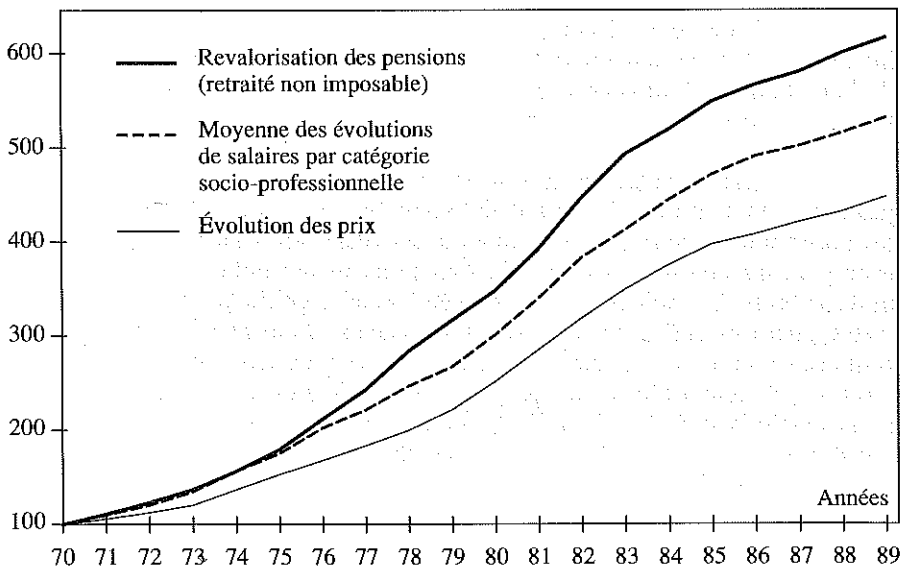
- l'évolution des salaires du secteur privé, calculée en effectuant la moyenne pondérée des évolutions de salaires de chaque catégorie socio-professionnelle (CSP) à structure constante, c'est-à-dire en supposant que la part des effectifs de chaque CSP est identique à celle de l'année précédente. Est ainsi neutralisée l'augmentation du salaire moyen qui résulte arithmétiquement de la modification de la répartition des salariés entre CSP. Les données sont issues des déclarations annuelles de salaires, concernent les salariés à temps complet. Il s'agit de salaires nets ;

- l'évolution des revalorisations des pensions nettes du régime général, applicable à un retraité imposable, et donc assujetti aux cotisations d'assurance maladie (cotisation de 1 % au 1er juillet 1980 portée à 1,4 % au 1er juillet 1987).

- l'évolution des prix

Évolution comparée des revalorisations de pensions et des moyennes des évolutions de salaires par CSP

Indice (base 100 : 1970)



h) Cette amélioration continue de la législation s'est accompagnée de quatre efforts complémentaires :

- le relèvement du minimum vieillesse. Il a fait l'objet à deux reprises, en 1974 et en 1981, de très forts relèvements qui, s'ils conduisent à un montant qui reste modeste pour les personnes seules (2 980 F par mois au 1er janvier 1991), l'est moins pour les couples (5 348 F). Ce montant reste néanmoins servi uniquement à 65 ans, sauf en cas d'incapacité au travail (60 ans) ;

- le développement des régimes complémentaires. Ils assurent aujourd'hui 40 % des retraites des salariés du secteur privé, 80 % des retraites des professions libérales. Leur généralisation, leur amélioration permanente, la possibilité d'y cotiser davantage à titre facultatif, ont été d'une portée considérable dans le domaine des retraites ;

- l'amélioration du service des pensions a été un objectif permanent des caisses de retraite qui s'est manifesté par une réduction drastique des délais de liquidation des pensions et la mensualisation de leur service (1986 pour le régime général ; à partir de 1974, progressivement, dans la Fonction Publique). Ces réformes majeures ont été permises par une montée en charge réussie des moyens informatiques ;

- enfin un effort considérable a été accompli au titre de l'action sociale des grandes caisses de retraite, marqué essentiellement par le développement de l'aide ménagère à domicile, l'aide à l'amélioration de l'habitat, la construction ou l'humanisation des maisons de retraite.

Des retraités plus nombreux

Deux ordres de réformes ont abouti à cette situation, renforcée par un phénomène dont l'importance est déterminante, l'allongement continu de l'espérance de vie à 60 ans.

- L'abaissement de la durée minimum d'assurance requise pour prétendre à une pension est la première de ces réformes institutionnelles. A l'origine, à l'instar des premiers régimes obligatoires - les régimes spéciaux - cette durée était généralement de 30 ans dans les divers régimes. Elle a été tout d'abord abaissée dans les régimes spéciaux à 15 ans, dès 1955 pour les régimes de la fonction publique et y demeure, sauf exceptions, inchangée à ce jour. En revanche dans tous les autres régimes, elle a été progressivement réduite jusqu'à un trimestre d'assurance : en 1975 pour le régime général et les régimes alignés sur lui ; en 1980 pour les exploitants agricoles ; en 1982 pour les professions libérales. Elle n'a jamais existé dans les régimes complémentaires de salariés.

Une des raisons de l'augmentation des dépenses d'un régime comme le régime général est incontestablement l'extension de son champ à de nouveaux retraités ayant cotisé le cas échéant quelques années.

- L'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans est la plus récente et la plus importante de ces réformes. L'âge minimum auquel la retraite peut être liquidée au taux plein a été abaissé à 60 ans pour les assurés totalisant 150 trimestres d'activité :

.en 1983 pour les salariés du secteur privé ;

.en 1984 pour les artisans et commerçants ;

.en 1986 (mesure dont la montée en charge s'est achevée en 1990)

pour les exploitants agricoles.

Seuls restent en dehors de ce grand mouvement les professions libérales qui ont préféré que l'âge de la retraite demeure à 65 ans et les ministres des cultes.

Cette réforme fondamentale est l'aboutissement d'une revendication majeure des syndicats, en raison des longues durées d'assurance acquises par les salariés souvent dans des métiers pénibles et en considération de l'exemple des salariés du secteur public.

Elle a été précédée, tout au long de la décennie 1970, par le développement des possibilités de liquidation des droits à pension de retraite à taux plein dès 60 ans pour diverses catégories : invalides, assurés inaptes du travail (dans des conditions considérablement assouplies par la "Loi Boulin" du 31/12/1971), déportés et internés, anciens combattants et prisonniers de guerre (Loi du 21/11/1983), travailleurs manuels et ouvrières mères de famille (Loi du 30/12/1975), femmes justifiant de 37,5 ans d'assurance dans le régime général (Loi du 12/07/1977). Au total, 45% des personnes ayant fait liquider leurs droits en 1980 au régime général avaient bénéficié de ces dispositions et pu faire liquider leurs pensions avant 65 ans sans coefficient de minoration.

Elle s'inscrit en outre dans la tendance de longue période à une réduction forte et continue des taux d'activité aux âges élevés à laquelle ont notamment contribué les dispositifs de cessation anticipée d'activité qui se sont développés au fur et à mesure que se creusaient les déséquilibres sur le marché du travail : les années 1970 ont vu en effet l'extension rapide des mécanismes de préretraite (1) sous l'effet de la montée du chômage. Ainsi "la garantie de ressources licenciement" a-t-elle été instituée le 27 mars 1972, par accord signé par les partenaires sociaux, au bénéfice des travailleurs licenciés âgés de plus de 60 ans. Elle a été étendue par un accord en 1977, prorogé deux fois (1979 et 1981) aux salariés démissionnaires, reconnaissant ainsi "**un droit à la préretraite à 60 ans**", le niveau de ressources garanti atteignant alors 70% du salaire brut des trois derniers mois d'activité.

Ces dispositifs généraux étaient complétés par le système d'allocations spéciales du Fonds National de l'Emploi ouvrant un niveau de ressources analogue aux salariés de 56 ans et deux mois (voire 55 ans dans les cas exceptionnels) victimes d'un licenciement économique, système auquel est venu s'ajouter le mécanisme des contrats de solidarité "préretraite-démission".

Au total, en 1983, plus de 650 000 personnes bénéficiaient de l'un ou l'autre de ces dispositifs, la garantie de ressources couvrant à elle seule près de 430 000 allocataires.

(1) L'annexe 6 (Les préretraites : évolution récente et perspectives) analyse de manière plus complète le développement des mécanismes de préretraite et ses incidences sur l'activité aux âges élevés.

La réforme engagée en 1982-1983 a donc consisté simultanément à abaisser l'âge de la retraite à 60 ans pour tous les salariés comptant 37,5 années d'activité et à organiser la mise en extinction progressive d'un dispositif, la garantie de ressources (1), qui avait comme caractéristique de ne pas être général (seuls les salariés cotisant à l'UNEDIC en bénéficiaient), d'être très généreux (en particulier au bénéfice des cadres) et d'être assorti d'un financement dont la pérennité n'était pas assurée.

En tenant compte de ces deux réformes, l'abaissement de l'âge de la retraite, net de la suppression des garanties de ressources, coûtera en moyenne sur la période (1984-1993) 1,5 point de cotisation à comparer aux 20 points en moyenne de cotisation d'assurance vieillesse des salariés (2).

Au-delà de ces mouvements de législation qui ont permis aux générations de partir plus tôt à la retraite avec de meilleures pensions, l'on rappellera que celles-ci y restent plus longtemps compte tenu des gains d'espérance de vie : ainsi à 60 ans, cette espérance est passée entre 1950 et 1988 de 15,4 ans à 18,7 ans et pour les femmes de 18,4 ans à 23,9 ans.

Au total des cotisants plus nombreux et mieux rémunérés ont permis pendant plus de trente ans d'attribuer à des retraités plus nombreux des pensions plus élevées.

Cela était d'autant plus facile que les améliorations de législation décidées notamment dans les années 1970 n'ont souvent valu que pour les futurs retraités reportant ainsi leur montée en charge et leur coût à un terme de 15 à 20 ans.

Mais ce mouvement qui a porté les dépenses de retraite dans le PIB de 5,1% en 1960 à 10,3% en 1980 et qui paraissait s'entretenir de lui-même s'est enrayé depuis une quinzaine d'années et est à l'origine du débat public sur les retraites qui anime notre pays : comment faire face, avec des ressources progressant moins vite du fait du ralentissement de la croissance des cotisants et de leurs revenus d'activité à des dépenses de retraite croissant sous le triple effet de l'arrivée à maturité des régimes de retraite, de l'allongement de l'espérance de vie et d'un nombre de retraités plus élevé ?

(1) Quant aux ressources affectées tant par l'Etat que par les partenaires sociaux aux garanties de ressources, elles ont été transférées à l'association pour la gestion de la structure financière (ASF), structure mise en place afin d'assurer à la fois le paiement jusqu'à leur terme des garanties de ressources et la prise en charge du surcoût qu'imposait aux régimes complémentaires ARRCO et AGIRC l'abaissement de l'âge de la retraite.

(2) Il est à noter également que cette évolution a permis depuis au système de préretraites dans son ensemble de voir ses effectifs et ses coûts diminuer sensiblement : 650 000 personnes en 1983 pour un coût de 48 milliards de francs, un peu plus de 350 000 en 1989 pour un coût de 33 milliards de Francs.

La situation actuelle des retraités

Pendant de nombreuses années, la retraite a été synonyme de pauvreté. Et de fait, jusqu'au début des années 1970, le sort réservé en France aux personnes âgées n'était pas digne d'un pays évolué.

A la suite du mouvement d'amélioration continue de la législation, intervenu depuis 1970 et du fait de la montée en charge des régimes de retraite décrite précédemment, la situation matérielle des retraités n'a cessé de s'améliorer.

Caractériser globalement la situation actuelle des retraités n'est cependant pas simple :

- Le niveau des pensions moyennes versées par les régimes ne renseigne pas sur le montant total des pensions perçues par un retraité : une même personne jouit souvent d'avantages vieillesse servis par plusieurs organismes, du fait de sa carrière professionnelle ou de celle de son conjoint. C'est donc au montant total des pensions reçues par un individu qu'il faut s'intéresser.

- Le total des pensions reçues par un retraité ne permet pas de connaître le niveau total de ses ressources. Le retraité peut en effet bénéficier d'autres ressources (revenus de la propriété notamment). La généralisation progressive de l'activité professionnelle féminine fait en outre que, de plus en plus souvent, les ménages âgés sont composés de deux personnes susceptibles de bénéficier de pensions. D'où la nécessité d'appréhender la totalité des ressources au niveau des ménages et, si l'on souhaite comparer le niveau de vie respectif des ménages d'actifs et de retraités, de tenir compte du nombre de personnes (enfants notamment) à la charge de ces ménages.

- Enfin, le niveau des revenus ne suffit pas à caractériser la situation matérielle. Deux éclairages complémentaires s'imposent, portant respectivement sur les patrimoines et les divers avantages accordés aux personnes âgées.

C'est à cette triple approche - le niveau des retraites, le niveau de vie comparé des ménages d'actifs et de retraités, le patrimoine - qu'il sera recouru pour caractériser la situation actuelle des retraités.

Le niveau des retraites

Le niveau moyen

Chaque organisme connaît parfaitement le nombre de ses retraités et le montant des pensions qu'il leur verse. Cependant, une même personne perçoit souvent des avantages vieillesse de plusieurs organismes, du fait de sa carrière professionnelle ou de celle de son conjoint.

Or la séparation entre régimes est telle que, en dehors des cas où le retraité sollicite un avantage soumis à condition de ressources (exemple : le FNS), chaque caisse de retraite ignore l'existence et le montant des retraites versées à son ressortissant par les autres organismes. Ainsi on ne disposait pas, jusqu'à maintenant, de données synthétiques permettant de répondre aux deux questions : combien y-a-t-il de retraités en France et que percevoient-ils ?

Cette carence importante dans l'information concernant les retraités a été à l'origine d'une opération statistique de grande ampleur menée par le SESI(1), en collaboration avec l'INSEE et les organismes d'assurance vieillesse. Cette opération a consisté à interroger l'ensemble des caisses de retraite sur la nature et le montant des avantages versés au cours du 4ème trimestre 1988 à un échantillon de personnes âgées de plus de 65 ans.

Les informations obtenues auprès des différentes institutions ont permis au SESI de reconstituer le montant de la retraite globale de chaque individu de l'échantillon et ses composantes.

Quatre générations nées en 1906, 1912, 1918 et 1922, sont représentées dans l'échantillon. La population étudiée comprend environ 20 000 personnes qui ont toutes été identifiées par au moins une caisse de retraite comme bénéficiaires d'un avantage vieillesse ; cette population est approximativement représentative de la population globale des retraités.

Les résultats concernant les retraites perçues par les individus de l'échantillon, retraites qui sont la contrepartie de leurs propres cotisations ou, en cas de réversion, de celles de leur conjoint. Le montant de retraite inclut l'avantage principal et les avantages accessoires (bonification pour enfants, majoration pour conjoint à charge, allocation du Fonds National de Solidarité, ...).

- L'enquête menée par le SESI confirme tout d'abord que les retraités sont en majorité des "polypensionnés", puisqu'un retraité ayant effectué une carrière complète bénéficie en moyenne de 2,8 régimes de retraite (1,5 retraite de base et 1,3 retraite complémentaire). Elle apporte principalement les enseignements suivants :

en francs

	Ensemble	Hommes	Femmes	Droits directs	Droits dérivés
Pension mensuelle moyenne-ensemble des retraités	5.002	6.613	3.504	5.231	3.067
Pension mensuelle moyenne-retraités carrière complète	6.358	7.135	4.520	ND	ND

Source : SESI

L'écart qui sépare la pension moyenne perçue par l'ensemble des retraités de celle perçue par les retraités ayant une carrière complète s'explique par le fait que de nombreux régimes prévoient des réductions du taux des pensions dès lors que l'assuré ne réunit pas 37,5 années de cotisations, tous régimes confondus, et qu'en outre les pensions sont fonction de la durée d'assurance. Dans l'échantillon, 3 hommes sur 4 et 1 femme sur 3 ont une carrière complète. Ces proportions augmentent rapidement du fait de l'allongement des carrières et de la féminisation du travail salarié.

(1) Service des Etudes, des Statistiques et des Systèmes d'Information du Ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité.

En toute rigueur, dès lors que l'on cherche à apprécier le caractère plus ou moins favorable des régimes de retraite actuels et que l'on s'interroge sur les éventuelles mesures d'adaptation à prendre, l'analyse doit reposer sur la situation des retraités "carrière complète". C'est cette situation en effet qui sert de référence dans le fonctionnement des régimes et les problèmes spécifiques tenant à la situation de retraités disposant de carrières très incomplètes ne peuvent être réglés par une action sur les paramètres d'ensemble des régimes qui répercuterait ses effets sur la totalité des retraités.

- Pour être significative, l'analyse doit également s'attacher moins au niveau moyen de la pension de l'ensemble des retraités que, compte tenu de l'extrême diversité de notre système, au **niveau moyen des pensions servies dans chacun des principaux blocs de régime.**

Niveau moyen mensuel des pensions (hommes et femmes) carrière complète - 1988

Fonctionnaires	10.026
Salariés de l'industrie et du commerce	7.149
Artisans/commerçants	2.858
Exploitants agricoles	1.720

Source : SESI

Ce sont les pensions perçues par les non-salariés qui se situent au bas de l'échelle.

Les non-salariés, qui travaillent à leur propre compte, constituent en effet au cours de leur carrière, à travers leur outil de travail, un capital. Ce sont les rentes de ce capital qui assurent une bonne part, sinon l'essentiel du revenu, lorsqu'ils se retirent des affaires. Ainsi les régimes d'assurance vieillesse des agriculteurs, des artisans et des commerçants servent-ils des retraites modestes. Ce n'est pas le cas des salariés pour lesquels l'accumulation d'un capital, lorsqu'elle existe, se réduit dans de nombreux cas à un logement, et qui considèrent donc leur retraite comme le substitut principal de leur salaire d'activité.

Parmi les non-salariés, ce sont les exploitants agricoles qui se situent au bas de l'échelle (1.720 F par mois en moyenne). Les artisans et les commerçants, dont la pension est encore modeste (2.858 F par mois en moyenne), vont bénéficier de plus en plus de l'alignement de leurs régimes d'assurance vieillesse, CANCAVA et ORGANIC, sur le régime général de la sécurité sociale, intervenu en 1973. Les professions libérales ont des pensions plus élevées que les autres non-salariés, car ils se constituent des retraites complémentaires beaucoup plus importantes.

Parmi les salariés, les fonctionnaires (10.026 F par mois en moyenne) bénéficient de retraites supérieures à la moyenne servie par le régime général de la Sécurité Sociale et les régimes complémentaires réunis (7.149 F par mois en moyenne). Cette situation s'explique par le fait que les petites retraites sont pratiquement inexistantes dans la Fonction Publique, et que d'autre part la qualification moyenne plus élevée des fonctionnaires joue favorablement sur le montant de leurs retraites. Le niveau moyen des pensions des fonctionnaires

traduit donc principalement la structure de rémunération d'activité de la fonction publique.

Ainsi, à qualification comparable, la situation est beaucoup moins différenciée (voir aussi Annexe 4). Les agents de catégorie A de la Fonction Publique (administrateurs, attachés, inspecteurs, professeurs, etc) perçoivent des retraites d'un montant équivalent à celle des cadres du privé ayant cotisé plus de 15 ans à une caisse complémentaire de cadres (13.000 F en moyenne). De même, les agents de catégorie B (contrôleurs, instituteurs, infirmières, etc.) perçoivent une retraite comparable à celle des salariés (pour l'essentiel anciens techniciens ou agents de maîtrise) qui ont cotisé à une caisse de cadres en fin de carrière seulement (moins de 15 ans) : 8.400 F environ. Seuls les employés de catégorie C de la Fonction Publique ont une retraite moyenne un peu supérieure à celle des salariés non cadres du privé (de l'ordre de 6%).

- Il peut être également utile de **rapprocher**, pour les actifs ayant eu une carrière complète, **retraite et revenus d'activité**.

• un premier rapprochement a été effectué par le SESI pour les salariés de l'industrie et du commerce ayant une carrière complète, entre leur pension moyenne hors avantages accessoires de droit direct et les salaires moyens des actifs actuels.

	Salaire moyen net	Retraite moyenne	Retraite/salaire
Hommes	9 233 F	8 481 F	92 %
Femmes	7 008 F	5 108 F	73 %

(SESI no 148 décembre 1989)

Ainsi, le montant moyen des pensions versées aux retraités hommes était en 1988 de 8.481 F par mois, alors que le salaire moyen net des salariés du secteur privé et semi-public était au même moment de 9.233 F par mois, ce qui correspond à un écart inférieur à 10 %, l'écart étant sensiblement supérieur pour les femmes (27 %).

• Mais, pour le retraité, l'élément le plus directement perceptible est certainement le rapport de la retraite au dernier revenu d'activité qui caractérise la diminution de revenus due à la mise à la retraite. L'appréciation de cette perte est délicate, car les données individuelles sur les rémunérations de fin de carrière des retraités sont mal connues.

Réalisé sur la génération étudiée la plus récente (1922), ce rapprochement montre que, pour les retraités totalisant une carrière complète et ayant occupé en dernier lieu un emploi de salarié dans le secteur privé, le taux de remplacement du dernier salaire par la retraite s'établit en moyenne à 81 % réparti de la manière suivante :

	25 % des retraités ont un taux inférieur à	50 % des retraités ont un taux inférieur à	25 % des retraités ont un taux supérieur	Moyenne des taux
Hommes	67 %	81 %	95 %	83 %
Femmes	64 %	76 %	88 %	77 %
Ensemble	66 %	79 %	93 %	81 %

Source : SESI

Ainsi, la perte de rémunération liée à la cessation d'activité est-elle en moyenne, pour la génération étudiée, de l'ordre de 20 %.

Les écarts

Les données précédentes portent sur des moyennes. Elles doivent être immédiatement corrigées par un examen des écarts, car la disparité des retraites est forte :

- 10 % des retraités perçoivent plus de 10.740 F par mois au titre des pensions principales ;

- 10 % reçoivent moins de 1 770 F au titre des pensions principales. Pour ces derniers, il importe de souligner que leurs ressources totales sont supérieures à ce chiffre et correspondent au moins au montant mensuel du minimum vieillesse (1) (2 980 F par mois au 1/1/1991 pour une personne seule - 5.348 F pour un couple).

On peut chercher à rapprocher la dispersion des retraites de celle des salaires. Le tableau suivant fournit des indications sur ce point :

Dispersion des retraites et des salaires (*)

	Ensemble des Retraités	Retraités anciens salariés du secteur privé	Salariés actifs
Hommes	5,3	3,3	3,2
Femmes	7,2	2,8	2,5

Source : SESI - Echantillon inter régimes des retraités 1988
INSEE - Déclarations annuelles de salaires

(*) La dispersion est mesurée par le rapport interdécile. Ce rapport est le quotient D₉/D₁. D₉ est la retraite (ou le salaire) au-delà duquel se trouvent les 10 % de retraités ou de salariés les mieux payés. De même, D₁ est la retraite (ou le salaire) en deçà duquel se trouvent les 10 % les moins payés.

(1) Certains retraités ne perçoivent pas le minimum vieillesse auxquels ils ont droit faute d'information sur leurs droits ou plus souvent par crainte de la récupération sur succession. Leur nombre n'est pas connu mais tout indique qu'ils sont peu nombreux.

On y constate que sur l'ensemble des retraités, la dispersion est plus forte chez les femmes que chez les hommes, mais que c'est l'inverse si l'on se limite aux anciens salariés du secteur privé. Sur ce dernier champ, c'est-à-dire les affiliés au régime général, on constate que l'éventail des retraites retrace l'éventail des salaires, et qu'il est un peu plus ouvert sous deux effets :

- d'une part, l'éventail actuel des pensions doit être comparé à l'éventail des salaires d'il y a trente ans(1) ;

- d'autre part, la durée d'activité constitue un facteur supplémentaire d'élargissement de l'éventail des pensions.

Outre les différences entre régimes et catégories socio-professionnelles, deux facteurs essentiels sont à l'origine de ces disparités : la distinction hommes/femmes, l'âge des retraités (effet de génération).

a) La distinction hommes/femmes

Un écart, proche de 1 à 2, sépare la pension mensuelle moyenne perçue par les hommes (6 613 F) et celle perçue par les femmes (3 504 F).

Cet écart tient au fait que les femmes sont :

- plus souvent que les hommes titulaires de pensions de réversion (la pension moyenne de droit direct est de 5 231 F, la pension moyenne de réversion est de 3 067 F) ;

- moins souvent que les hommes titulaires de pensions rémunérant une carrière complète (elles ne sont qu'1/3 au lieu de 65 %), malgré les discriminations positives dont elles bénéficient (majoration de durée d'assurance d'une ou de deux années dans les régimes de base pour l'éducation des enfants).

L'écart est beaucoup moins important entre les pensions de droit direct des hommes et des femmes *ayant une carrière complète*.

6 358 F / mois	
<i>Hommes</i>	<i>Femmes</i>
7 135 F	4 520 F

Source : SESI

L'écart (36 %) reflète alors l'écart de salaires qui est l'autre donnée fondamentale du calcul des pensions.

b) Les différences entre générations de retraités

Les nouveaux retraités ont de meilleures pensions que les anciens. L'amélioration des régimes dont on a vu qu'elle avait souvent été réservée aux nouveaux retraités, le fait que ceux-ci aient cotisé plus longtemps sur les salaires

(1) Ecart entre l'âge moyen de la population des retraités et l'âge moyen de la population des actifs.

plus élevés, ont conduit à une amélioration de la pension moyenne de génération en génération. Ce phénomène est néanmoins globalement stabilisé depuis quelques années.

Année de naissance du retraité

1988 en francs par mois	1906 (82 ans)	1912 (76 ans)	1918 (70 ans)	1922 (66 ans)	Ensemble
Ensemble des retraités	4.323	4.821	5.248	5.227	5.002
Retraités carrière complète	4.706	5.618	6.321	6.293	5.982

Source : SESI

Il y a ainsi entre retraités de 82 ans et ceux de 66 ans en 1988 un écart de la pension moyenne de 21 %, plus important pour les pensions de droit direct (+ 35 % pour les hommes, + 39 % pour les femmes, la progression étant assez homothétique pour les carrières courtes ou longues).

Cette progression ne provient pas seulement de l'amélioration des régimes. Elle recouvre des effets de structure (salarisation croissante du travail, poids élevé des pensions de reversion aux âges élevés ...) ainsi que l'allongement de la carrière.

Une mesure plus significative de l'amélioration des régimes peut être obtenue en comparant dans le temps les pensions versées par le seul régime général de sécurité sociale aux anciens salariés ayant effectué une carrière complète ; la différence entre les retraités de plus de 80 ans et ceux de 65 ans est ramenée à 9% et tombe à 3% entre la génération 1912 et la génération 1922.

Le minimum vieillesse : deux fois moins de bénéficiaires qu'il y a trente ans

Le minimum vieillesse, institué en 1956, a permis d'attribuer aux personnes âgées les plus démunies, un revenu de base, composé de deux parties. Le FNS verse ainsi une allocation⁽¹⁾ différentielle portant au minimum vieillesse les ressources d'une personne isolée ou d'un couple.

Ainsi, les très petites pensions que l'on a cité précédemment ne rendent pas compte des avantages qu'octroient les régimes de retraite aux assurés. Dès lors que les ressources du ménage sont inférieures à un certain montant (3.056 F pour une personne seule, 5.438 F par mois par un couple au 1er janvier 1991), les régimes de retraite accordent l'allocation supplémentaire du FNS.

En bénéficiant 1,3 millions de personnes âgées de plus de 65 ans, soit 1 personne âgée sur 6. Le minimum vieillesse concerne principalement :

(1) Au 1er janvier 1991, l'allocation supplémentaire du FNS vaut 20.525 F par an. Le minimum vieillesse est fixé à 35.770 F pour une personne seule, 64.180 F pour un couple.

- les personnes isolées, singulièrement les femmes ; il s'agit d'une population féminine et isolée à près de 70%.

- les retraités les plus âgés (78 ans en moyenne au 31 décembre 1989) ; la proportion des bénéficiaires dans la tranche d'âge 65-69 ans est de 6,8%, elle atteint 15,7% entre 75 et 79 ans et 29,3% entre 85 et 89 ans.

- les personnes ayant eu une carrière courte (là encore il y a proportionnellement plus de femmes que d'hommes) ;

- parmi ceux qui ont eu une carrière complète, essentiellement les exploitants agricoles.

Le tableau ci-après permet de préciser les caractéristiques de cette population.

L'allocataire type du FNS : Une femme âgée et isolée
Répartition des bénéficiaires du Fonds National de Solidarité selon le sexe et l'âge

	EFFECTIFS						Proportion de bénéficiaire du FNS parmi la population totale (en %)		
	Hommes	%	Femmes	%	Ensemble	%	Hommes	Femmes	Ensemble
60 à 64 ans	45.413	11,9	59.920	6,8	105.333	8,4	3,3	3,9	3,-
65 à 69 ans	74.333	18,5	108.367	12,4	182.700	14,4	6,1	7,2	6,8
70 à 74 ans	49.773	13,0	91.494	10,4	141.267	11,2	8,9	11,9	10,6
75 à 79 ans	86.471	22,7	188.306	21,4	274.777	21,8	12,9	21,4	15,7
81 à 84 ans	73.193	12,9	207.863	23,6	281.056	22,3	17,9	25,6	23,1
85 à 89 ans	40.161	10,5	146.669	16,7	186.830	14,8	22,1	32,1	29,3
90 ans et plus	12.208	3,2	76.778	8,7	88.986	7,0	24,4	40,3	37,0
non ventilé	50		307		357				
Ensemble(*)									
60 ans et plus	381.602	100,0	879.704	100,0	1231.306	100,0	8,6	13,9	11,7
65 ans et plus	336.189	88,1	819.784	93,2	1155.973	91,6	10,9	17,1	14,7
Isolés	166.766	43,7	702.655	79,9	869.421	68,9			
Mariés	214.836	56,3	177.049	20,1	391.885	31,1			

La montée en charge des régimes de retraite et l'amélioration continue de la couverture du risque vieillesse expliquent la diminution rapide du nombre

des bénéficiaires du minimum vieillesse, particulièrement dans la période récente ; 2,5 millions en 1960, un peu plus de deux millions encore en 1975, 1,3 million en 1989.

A titre d'illustration de ce phénomène, on peut noter qu'en 1989, le nombre de liquidations nouvelles du minimum vieillesse s'est limité à 80 000 alors qu'il atteignait encore 95.000 en 1985.

De ce fait, les sommes consacrées par le budget de l'Etat à cette allocation au titre des personnes âgées sont passées de 20,5 milliards en 1985 à 17,5 milliards en 1990, cette décroissance étant due à la fois à celle du nombre de bénéficiaires et à celle du montant moyen, les allocations différentielles versées aux générations les plus jeunes étant inférieures à celles servies aux générations les plus âgées.

La diversité des régimes, des durées de carrière, les différences entre générations de retraités rendent difficile tout jugement global sur le niveau des retraites.

On peut cependant caractériser la situation actuelle par cinq éléments principaux :

- la retraite moyenne d'un ancien salarié du secteur privé ayant eu une carrière complète s'élevait en 1988 à 7.149 F ;

- pour la génération étudiée la plus récente (1922), le taux de remplacement du dernier salaire par la retraite est en moyenne de 81 % dans le cas de retraités totalisant une carrière complète et ayant occupé en dernier lieu un emploi de salaire dans le secteur privé ;

- les différences entre régimes, liées pour une part importante aux différences d'effort contributif fourni, expliquent que le niveau moyen des pensions est très variable selon les catégories socio-professionnelles : 1.720 F pour les exploitants agricoles, 2.848 F pour les artisans-commerçants, 7.149 F pour les salariés de l'industrie et du commerce, 10.026 F pour les fonctionnaires (chiffres 1988 - retraités ayant une carrière complète) ;

- la disparité des retraites est forte et s'exerce principalement au détriment des femmes, en raison de durées de carrière et de salaires d'activité moindres, et des générations de retraités les plus âgées, celles-ci n'ayant pu bénéficier pleinement du mouvement continu d'amélioration de la législation ;

- le minimum vieillesse compte aujourd'hui deux fois moins de bénéficiaires qu'il y a 30 ans. Une personne âgée sur 6 en bénéficie cependant encore aujourd'hui. Il s'agit pour l'essentiel d'une population féminine, isolée et âgée.

Les ressources des retraités et leur niveau de vie

Les ressources des personnes âgées ne se limitent pas aux retraites. L'enquête sur les revenus fiscaux des ménages de 1984 effectuée par l'INSEE, complétée par une actualisation portant sur les revenus fiscaux en 1988, apporte deux éclairages complémentaires :

- elle permet d'appréhender dans leur globalité les ressources des personnes âgées ;

- par la comparaison entre le niveau de vie des ménages d'actifs et de retraités, elle permet surtout d'apprécier la réalité du pacte entre générations scellé par nos régimes de retraite.

a) Les ressources des personnes âgées

Elles s'analysent différemment suivant la catégorie professionnelle des retraités d'une part, suivant leur âge d'autre part.

- La différence entre salariés et non salariés

Les pensions de retraite sont loin de représenter la même part des ressources totales d'inactivité pour les différentes catégories socio-professionnelles :

Age et activité du Chef de foyer	Revenus d'activités (%)	Pensions et rentes (%)	Minimum vieillesse (%)	Revenus de la propriété (%)	Ensemble (%)
Ancien agriculteur	6,1	59,8	17,9	16,4	100,0
Retiré des Affaires	6,2	54,1	4,8	34,9	100,0
Ancien salarié	6,0	82,4	2,8	8,8	100,0
Autre inactif	6,9	65,5	12,1	15,5	100,0
Ensemble	6,1	76,2	5,3	12,4	100,0

Source : Enquête sur les revenus fiscaux des ménages en 1984

Champ : Foyers fiscaux dont le chef est âgé de plus de 60 ans

* Lecture: dans les foyers où le chef est inactif, les revenus d'activité entrent en moyenne pour 6,1% dans le revenu fiscal et les pensions pour 76,2%.

- pour les anciens salariés, les pensions de retraite entrent pour 82 % dans le revenu fiscal ;

- pour les anciens agriculteurs, revenus de la propriété et minimum vieillesse pèsent d'un poids sensiblement plus lourd (respectivement 16,2 % et 17,9 %), les pensions de retraite ne fournissant qu'un peu moins de 60 % du total;

- pour la catégorie "retiré des affaires", à savoir les anciens commerçants, artisans ou membres de professions libérales, les pensions de retraite pèsent d'un poids plus réduit encore (54,1 %) alors que les revenus de la propriété représentent près de 35% du total des revenus.

L'actualisation opérée sur les revenus fiscaux de 1988 confirme la stabilité de cette situation.

- Les écarts entre générations de retraités

L'analyse des revenus des ménages de retraités en fonction de l'âge du chef de famille confirme la tendance observée par l'enquête du SESI sur quatre générations différentes de retraités, selon laquelle les ressources sont plus élevées pour les retraités les plus jeunes, au-delà de 65 ans. Ainsi, le revenu fiscal d'un foyer dont le chef est âgé de plus de 81 ans était-il inférieur près de 30% à celui d'un foyer dont le chef a 65 ans.

Taille du foyer

	1 personne		2 personnes		+ 3 personnes		Ensemble	
	Revenu fiscal (%)	Nombre de foyers	Revenu fiscal (%)	Nombre de foyers	Revenu fiscal (%)	Nombre de foyers	Revenu fiscal (%)	Nombre de foyers
Chef âgé de :								
61 à 65 ans	59 599	559 543	97 657	737 013	103 301	117 456	83 066	1 414 012
66 à 70 ans	61 288	520 444	108 729	501 423			84 639	1 064 437
71 à 75 ans	53 296	828 004	99 276	620 191	94 388	70 628	83 565	1 468 913
76 à 80 ans	51 744	832 671	97 354	420 682			67 149	1 257 941
81 ans et plus	51 237	1 035 664	97 118	237 798			59 826	1 276 014
Ensemble	54 424	3 776 326	100 160	2 516 907	99 954	188 084	73 506	6 481 317

Source : Enquête sur les revenus fiscaux des ménages en 1984

Champs : Foyers fiscaux dont le chef est inactif âgé de plus de 60 ans

* Lecture : Pour les foyers fiscaux composés d'une seule personne âgée de 61 à 65 ans, le revenu fiscal moyen était en 1984 de 59.599 F.

Les causes (allongement des carrières, travail féminin, ...) ont été exposées ci-dessus.

De surcroît, compte tenu de leur espérance de vie plus importante, les femmes deviennent majoritaires parmi les retraités âgés, et les plus âgées ne bénéficient aujourd'hui encore le plus souvent que de pensions de réversion, en moyenne près de deux fois moins élevées que les pensions de droit direct. Les femmes des générations qui les suivent, ayant occupé elles-mêmes une activité salariée dans une proportion croissante, bénéficieront de pensions de droit direct, ce qui devrait conduire à un relèvement sensible de la pension moyenne des retraités les plus âgés dans les prochaines années.

b) Les niveaux de vie comparés des ménages d'actifs et de retraités

Les charges de famille des retraités ne sont plus les mêmes que durant leur vie active. En termes de niveau de vie, il faut en tenir compte. Le tableau ci-dessous fournit, sur la base de l'enquête de 1984, les revenus par classe d'âge.

Indice 100 : Ensemble	Revenu moyen par ménage	Revenu moyen par ménage	Rvenu moyen par unité de consommation
Moins de 26 ans	58,9	83,9	78,2
26-30 ans	87,1	84,5	88,2
31-40 ans	112,4	84,3	92,5
41-50 ans	128,2	96,8	99,6
51-60 ans	113,2	114,9	110,4
61-65 ans	95,5	124,6	114,1
66-70 ans	88,7	129,7	116,2
Plus de 70 ans	68,7	121,2	104,3
Ensemble (Francs courants)	114.700	43.200	55.800

Source : INSEE, enquête revenus fiscaux

Une comparaison de la situation des retraités et de celle des actifs en termes de revenus réels, pour être pertinente (1), doit tenir compte de la taille des ménages.

Ainsi apprécié, le niveau de vie moyen par personne est plus élevé en moyenne chez les "jeunes retraités" (moins de 70 ans) que chez l'ensemble des ménages.

Pour se rapprocher au plus près des situations réelles, cette comparaison doit, mieux que la taille du ménage, prendre en compte le nombre d'unités de consommation (2) qu'il comprend. Sur cette base, si le revenu moyen 1984 par unité de consommation est affecté de l'indice 100, les ménages de 41 à 50 ans disposent d'un revenu par unité de consommation d'indice 99,6 et les ménages de 66-70 ans, d'un revenu par unité de consommation de 116,2 (soit une différence de 16,7 % au profit des retraités de cette tranche d'âge) et les ménages de plus de 70 ans d'un revenu par unité de consommation de 104,3.

Cette situation favorable des ménages de retraités trouve une autre illustration dans la comparaison des niveaux de vie avec les familles dont le chef est salarié

(1) La taille moyenne des ménages de retraités est de 1,8 personne ; celle des ménages d'actifs de 2,7 personnes.

(2) Ce nombre est calculé par l'INSEE en affectant un poids de 0,7 à chaque adulte, de 0,5 à chaque enfant, et en ajoutant forfaitairement 0,3 pour les dépenses du foyer indépendantes de sa composition (frais fixes de logement...)

**Revenu disponible par unité de consommation
(indice base 100 = ensemble des familles dont le chef est salarié)**

	dans le ménage	dans le foyer
Foyers fiscaux dont le chef est un actif âgé de plus de 60 ans :		
Ensemble dont :	102	100
Foyers isolés	105	105
Foyers cohabitants	99	84
Foyers fiscaux dont le chef est salarié :		
Ensemble dont :	100	
Couples 2 actifs :	113	
sans enfant	139	
avec 1 enfant	113	
avec 2 enfants	104	
avec 3 enfants et plus	90	
Couples d'un actif et d'une active :	84	
sans enfant	127	
avec 1 enfant	87	
avec 2 enfants	79	
avec 3 enfants et plus	63	
Personnes seules avec enfants	84	

Source : Enquête sur les revenus fiscaux des ménages en 1984.

Afin de disposer d'informations portant sur des données plus récentes, une actualisation sur l'année 1988 de l'enquête "Revenus fiscaux" de 1984 a été effectuée. Les résultats fournis sont moins détaillés : en particulier, ils ne permettent pas d'opérer une distinction selon que les couples sont composés de deux actifs ou d'une personne active et d'une personne inactive.

Comparaison de revenu disponible par unité de consommation

(Revenus de 1988)

Foyers fiscaux dont l'âge du déclarant est supérieur à 60 ans	Indice Base 100
Foyers dont le déclarant a un salaire :	
<i>a) couple marié dont l'âge du déclarant et du conjoint est inférieur ou égal à 60 ans</i>	
Ensemble	103
sans enfant	132
1 enfant	110
2 enfants	95
3 enfants et plus	64
<i>b) Personnes seule avec enfant(s)</i>	82

Source : Direction de la Prévision

Ces données convergent pour mettre en évidence le fait que le niveau de vie d'un foyer de retraités âgés de plus de 60 ans est aujourd'hui en moyenne :

- *sensiblement plus élevé que celui des personnes seules avec enfant ;*
- *plus élevé que celui des couples composés d'un actif et d'une inactive ayant un enfant ou plus ;*
- *pratiquement équivalent à celui des couples composés de deux actifs et ayant deux enfants.*

Une appréciation de la globalité des ressources des personnes âgées permet de mieux mesurer le niveau de vie respectif des actifs et des retraités et d'apprécier la réalité du pacte de solidarité entre les générations scellé par nos régimes de retraite.

- Les retraites représentent l'essentiel des ressources des anciens salariés (plus de 80 %) mais moins de 60 % de celles des non salariés.
- Les écarts de revenus entre générations de retraités sont sensibles (de l'ordre de 30 % entre les générations 1908 et 1922).
- Le niveau de vie des retraités a, en moyenne, rejoint celui des actifs et lui est supérieur dans certains cas (couples ayant des charges de famille importantes ou ne comptant qu'un seul actif).

Deux éclairages complémentaires : le patrimoine et les avantages accordés aux personnes âgées

Il serait vain de prétendre se livrer à une comparaison exhaustive du niveau de vie des personnes âgées avec celui des autres classes d'âge. Les différences d'âge se traduisent en effet par des différences de mode de vie (limitation des déplacements, importance des dépenses de santé, nature des loisirs). Et au sein même des personnes âgées, les situations sont loin d'être homogènes de ce point de vue ; ainsi, il est probable que les générations de retraités les plus récentes ont des modes de vie assez proches de ceux des actifs mais qu'en revanche, au-delà de 75 ans, les spécificités s'accroissent fortement, le degré d'autonomie des personnes pouvant diminuer rapidement.

Outre le revenu, deux éléments complémentaires doivent être pris en compte pour brosser un tableau fidèle de la situation matérielle des personnes âgées : le patrimoine, ainsi que les divers avantages, prévus par la législation ou mis en place spontanément par certaines collectivités publiques et entreprises, dont peuvent bénéficier les personnes âgées.

a) Le patrimoine

Le patrimoine retrace, au moins de façon partielle, la succession des efforts d'épargne, ou encore de la part des revenus non directement consommée. Ainsi, les ménages jeunes, qui n'ont pu accumuler pendant une longue période, ont, toutes choses égales par ailleurs, un patrimoine plus faible que les ménages

d'âge mûr. En fonction de l'âge, le *patrimoine atteint un maximum entre 50 et 70 ans* ; autrement dit, c'est dans la tranche d'âge où se situent les départs en retraite que les ménages disposent des avoirs les plus importants (1) .

La décroissance après 70 ans traduit trois phénomènes :

- les transferts de biens à la génération suivante, au reste facilités par le niveau satisfaisant des pensions de retraites, le retraité conservant le cas échéant l'usufruit desdits biens ;

- un phénomène de génération relatif au patrimoine immobilier, les personnes âgées n'ayant pu, dans leur jeunesse, accéder à la propriété aussi aisément, même à revenu équivalent, que les ménages issus de générations plus récentes ;

- enfin, la réalisation d'une partie de ce patrimoine durant la retraite, qui permet notamment aux agriculteurs, commerçants et artisans, de tirer de la cession de ce qui constituait souvent leur outil de travail des revenus qui viennent compléter des retraites modestes.

L'analyse de la composition du patrimoine fournit aussi quelques indications complémentaires sur la situation des retraités (Voir tableau page suivante).

Ainsi près des deux-tiers des retraités sont propriétaires de leur résidence principale (soit une proportion plus forte que celle constatée dans toutes les catégories d'actifs mis à part les agriculteurs, artisans et commerçants pour qui elle est souvent indissociable de l'outil de travail) et n'ont plus de ce fait de charges à supporter pour se loger.

b) Les divers avantages au bénéfice des personnes âgées

Divers avantages sont susceptibles de procurer aux retraités un niveau de vie meilleur que le seul examen de leurs revenus pourrait laisser supposer.

L'Etat, à travers certaines déductions fiscales et exonérations de charges sociales, les collectivités locales, sous des formes multiples, diverses entreprises, sous couvert d'une politique commerciale accordent, en effet le bénéfice de certaines dispositions aux personnes âgées.

Au plan fiscal, le premier avantage dont bénéficie le retraité réside dans la faculté de procéder à l'abattement de 10 % sur les pensions, par analogie avec la déduction opérée par le salarié, au titre des frais professionnels bien que le retraité ne les assume plus. S'il est âgé de plus de 65 ans, il a également droit à un abattement spécial (8 580 F ou 4 290 F en 1990, en fonction du revenu). Enfin, après 70 ans, il peut obtenir une réduction d'impôt pour les dépenses d'hébergement dans un établissement de long séjour, ou pour un emploi d'une aide à domicile (25 % des frais dans la limite de 13.000 F). Dans ce dernier cas, le retraité bénéficie également de l'exonération des charges sociales patronales. Enfin, les retraités non imposables, ne supportent ni la cotisation maladie sur leur pension, ni la contribution sociale généralisée. L'Etat accorde également, sous conditions de

(1) Enquête INSEE sur les actifs financiers (1986).

Taux de détention d'actifs financiers et immobiliers

	Livret	Epargne	Valeurs mobilières	Résidence principale	Autre logement (secondaire ou de rapport)	Logement (ensemble)
Age <i>(de la personne de référence)</i>						
Moins de 30 ans	82	30	81	6	4	20
de 30 à 39 ans	82	35	17	49	10	56
de 40 à 49 ans	81	36	21	58	21	67
de 50 à 59 ans	79	35	23	65	30	73
de 60 à 69 ans	82	27	26	65	26	70
70 ans et plus	83	13	22	55	18	60
Catégorie socio-professionnelle <i>(de la personne de référence)</i>						
Agriculteurs	83	47	16	77	27	80
Artisans, commerçants, chefs d'entreprises	78	42	26	66	32	74
Cadres	85	54	49	58	36	75
dont professions libérales	80	58	54	58	38	74
Professions intermédiaires	88	43	27	55	19	63
Employés	79	26	9	37	11	43
Ouvriers	78	25	7	44	10	49
Retraités	83	19	23	60	19	64
Autres inactifs	77	15	17	38	15	44
Ensemble	82	29	20	52	18	59

Source : INSEE, enquête sur les actifs financiers 1986

Lecture : 64% des retraités possèdent un logement.

ressources, l'allocation de logement sociale aux personnes âgées de plus de 65 ans, et les dispense dans certains cas du paiement de la redevance télévision.

Il ne saurait être question ici ni d'en contester le bien fondé, ni d'en établir une liste exhaustive.

On se doit simplement de rappeler l'existence des principaux de ces avantages, attribués pour certains à une période où de manière générale, vieillesse était dans notre pays synonyme de pauvreté.

*

* *

Il faut se garder, au terme de cette analyse, de prétendre que dans notre pays la situation de toutes les personnes âgées est aujourd'hui la plus satisfaisante qui soit. D'abord parce que tout n'est pas qu'affaire d'aisance financière - fût-elle relative ; selon l'environnement social et familial et l'état de santé, la solitude, le sentiment d'insécurité pèsent d'un poids plus ou moins lourd. Ensuite, parce que chacun connaît autour de lui des personnes, souvent très âgées, dont les ressources sont modestes ou des personnes isolées et ayant perdu une bonne part de leur autonomie.

Mais ces réalités ne doivent pas dissimuler aux yeux des Français la transformation historique de la situation des retraités à laquelle on a assisté depuis une quarantaine d'années. Cette situation n'a plus rien de commun aujourd'hui avec ce qu'elle était aux lendemains de la Libération ni même au début des années 1970. Elle se compare souvent avantageusement à celle des générations intermédiaires en activité, surtout lorsqu'elles ont charge de famille. Elle est à bien des égards meilleure que celle des Français les plus jeunes qui, sous l'effet en particulier du chômage, ont vu depuis une quinzaine d'années leurs perspectives d'insertion professionnelle et sociale se détériorer sensiblement.

Cette transformation permet aux personnes retraitées de participer pleinement à la vie sociale et culturelle du pays ; la vitalité de leurs associations et les responsabilités grandissantes qu'elles exercent dans la vie de la cité en portent témoignage.

Les perspectives à moyen et long terme

L'exposé des perspectives des régimes de retraite se doit d'éviter d'être :

- *inutilement dramatisé* : toutes les informations contenues dans ce chapitre sont établies à législation constante, c'est-à-dire en supposant maintenues à l'horizon d'une cinquantaine d'années les règles actuelles de liquidation et de revalorisation des pensions. Dès lors ces données, qui peuvent paraître inquiétantes, ne servent qu'à confirmer le caractère inéluctable d'une réforme des règles de calcul et d'évolution des pensions ;

- *inutilement irénique* : pour mieux permettre à chacun des acteurs du système de retraite de prendre ses responsabilités, il ne faut occulter aucune des difficultés auxquelles les générations futures devront faire face, qu'il s'agisse du vieillissement de la population ou du choc lié à l'arrivée des générations du "baby-boom" à l'âge de la retraite ;

- *inutilement péremptoire* : une projection n'est pas une prévision. A côté des tendances de fond, il est indispensable d'indiquer les marges d'incertitude liées notamment à l'évolution des taux d'activité, au rythme de résorption du chômage, ou aux flux migratoires. Il faut insister sur la pluralité des facteurs d'évolution sans, comme c'est souvent le cas, les réduire aux seules tendances démographiques. Enfin il convient de nuancer ces perspectives au fur et à mesure de leur échelonnement dans le temps.

Partant d'un examen du contexte socio-démographique et économique à moyen et long terme (1), on analyse dans ce cadre les perspectives financières des régimes de retraite (2) avant de souligner les principales conséquences économiques et sociales qui résulteraient d'une évolution non maîtrisée de ces régimes (3).

Le contexte socio-démographique et économique à moyen et long terme : incidences sur les paramètres des régimes de retraite

On s'intéresse ici aux perspectives macro-économiques et aux évolutions socio-démographiques de l'ensemble de la population française à long terme. Une démarche aussi globale ne peut être cohérente, en matière de retraite, qu'avec une approche "tous régimes". On suppose ainsi que ces évolutions globales s'appliquent à un régime unique fictif résultant de la fusion de l'ensemble des régimes de retraite, des salariés comme des non-salariés, de base comme complémentaires. Bien entendu, une telle approche ne peut être transposée à chacun des régimes particuliers, qui connaissent des évolutions démographiques propres, mais elle permet de caractériser le cadre général à l'intérieur duquel ces évolutions sont appelées à prendre place.

L'équilibre d'un régime de retraite en répartition repose sur l'évolution du ratio cotisants/retraités. En effet, si on suppose que les pensions sont liquidées et indexées sur la base des salaires bruts, la pension moyenne s'exprime alors comme une certaine fraction du salaire brut moyen, que l'on appelle le taux de remplacement. Pour une année donnée, la condition d'équilibre du régime s'écrit : 1

$$\text{salaire brut moyen} \times \text{taux de cotisation} \times \text{nombre de cotisants (ressources)} \\ = \text{salaire brut moyen} \times \text{taux de remplacement} \times \text{nombre de retraités (dépenses)}$$

On voit que le niveau du salaire brut moyen affecte identiquement ressources et dépenses du régime (1). Dès lors, l'équation précédente fait apparaître deux facteurs distincts :

- un facteur "volume" : le ratio cotisants/retraités

- un facteur "prix" : le taux de remplacement qui dépend du salaire de référence sur la base duquel est calculée la pension et de la durée d'assurance validée. Avec l'arrivée à maturité du régime, il tend à se stabiliser.

Le taux de cotisation, quant à lui, compense les évolutions en "volume" et en "prix" pour assurer l'équilibre du régime.

On s'intéressera dans ce qui suit aux seules évolutions en "volume", c'est-à-dire à la déformation du ratio cotisants/retraités. On observe tout d'abord les composantes socio-démographiques (population totale, taux d'activité, taux de chômage) qui déterminent l'évolution du ratio (1.1), puis on envisagera le contexte macroéconomique associé à de telles perspectives (1.2).

(1) Cela ne signifie pas que le niveau des salaires puisse être fixé indifféremment puisqu'il n'exercerait aucune influence sur les comptes des régimes. Comme il est indiqué plus loin (cf. 1.2.2.), il peut exister par ailleurs une perspective d'évolution souhaitable des salaires associé à un certain environnement macroéconomique (évolution des effectifs, réduction du chômage ...) rendant plausibles les hypothèses socio-démographiques.

Le contexte socio-démographique : population totale, taux d'activité, chômage

Le nombre des cotisants se détermine comme :

$$\begin{aligned} & \text{population âgée de 15 ans et plus} \\ & \times \text{taux d'activité de la population âgée de 15 ans et plus} \\ & \times (1 - \text{taux de chômage}) \end{aligned}$$

Le nombre des retraités est approximativement égal à :

$$\begin{aligned} & \text{population âgée de 60 ans et plus} \\ & \times (1 - \text{taux d'activité de la population âgée de 60 ans et plus}) \end{aligned}$$

En conséquence, le ratio cotisants/retraités apparaît comme le produit de trois composantes :

- une composante **démographique** : le ratio :

$$\frac{\text{population âgée de 15 ans et plus}}{\text{population âgée de 60 ans et plus}}$$

- une composante liée aux **taux d'activité** :

$$\frac{\text{taux d'activité de la population âgée de 15 ans et plus}}{1 - \text{taux d'activité de la population âgée de 60 ans et plus}}$$

- une composante liée au **taux de chômage** :

$$1 - \text{taux de chômage}$$

La démographie

Celle-ci évolue en fonction des taux de fécondité, des taux de mortalité et des flux migratoires. Il faut aussi tenir compte du passé, c'est-à-dire de la taille des générations antérieures : à fécondité ou à mortalité donnée, il n'est pas indifférent que les taux correspondants s'appliquent à des générations plus ou moins nombreuses. Ainsi, l'arrivée prochaine à l'âge de la retraite des générations du "baby-boom" de 1945-1955 coïncidera avec l'arrivée sur le marché du travail des générations nées dans les années 1980, beaucoup moins nombreuses.

Plus précisément, l'application répétée de taux de fécondité et de mortalité fixes à une population initiale quelconque entraîne la convergence à horizon infini vers une population dont la structure par âge reste constante. Cette stabilisation des structures démographiques est indépendante de la dynamique de la population totale : celle-ci sera croissante ou décroissante à long terme selon que l'indicateur de fécondité sera supérieur ou inférieur au seuil de remplacement des générations (2,1 enfants par femme). Ainsi le ratio

$$\frac{\text{population âgée de 60 et plus}}{\text{population âgée de 15 ans et plus}}$$

se stabilise, en régime invariant de fécondité et de mortalité, même si le taux de fécondité, inférieur à 2,1 enfants par femme, entraîne une décroissance de la population totale. Mais cette propriété de très long terme peut connaître d'importantes altérations à horizon fini : à court terme, les flux migratoires peuvent modifier la structure par âge de la population ; surtout, un choc démographique, même ponctuel, exerce des effets sur la pyramide des âges tout au long du cycle

de vie des générations concernées. L'élimination des effets d'une variation transitoire de la fécondité, comme le "baby-boom", demande ainsi une durée de 80 ans environ, correspondant à la durée de vie des générations nées dans l'immédiat après-guerre. C'est cette raison qui justifie le choix de l'horizon 2040 dans les projections des charges et des besoins de financement des régimes de retraite.

Dès lors, quelles hypothèses retenir en matière de fécondité et de mortalité, à l'horizon d'une cinquantaine d'années ? Plusieurs scénarios sont envisageables :

- depuis cinq ans, l'indicateur conjoncturel de fécondité s'établit en France aux alentours de 1,8 enfant par femme, soit l'un des niveaux les plus élevés d'Europe Occidentale. La bonne tenue de la nuptialité et l'augmentation de la part des naissances de rang trois et plus dans l'ensemble des naissances légitimes au cours de la décennie écoulée conduisent à penser qu'une baisse durable en-dessous de ce niveau est peu probable. Par conséquent le maintien de l'indicateur conjoncturel de fécondité à un niveau voisin de 1,8 enfant par femme, et ce jusqu'à l'horizon 2040, paraît une hypothèse raisonnable.

Une alternative plausible pourrait consister dans une certaine augmentation de la fécondité pour atteindre progressivement, au cours des dix prochaines années, le seuil de remplacement des générations. Une telle évolution a pu être observée dans certains pays européens, comme la Suède (1). Dans ce pays la fécondité aux âges jeunes a fini par se stabiliser, pendant que le taux de fécondité après trente ans continuait d'augmenter, tirant le niveau de l'indicateur conjoncturel de fécondité vers un niveau proche du seuil de remplacement des générations. Or la démographie française présente certaines similitudes avec la Suède : le taux d'activité féminine y est élevé, les pouvoirs publics développent une politique volontaire d'aides aux familles, sous la forme de transferts financiers mais aussi d'équipements et de dispositifs susceptibles de créer un environnement favorable à la famille et à l'enfance, permettant notamment la conciliation des responsabilités professionnelles et familiales. Si rien ne permet d'affirmer à l'heure actuelle qu'une telle évolution se dessine, on peut toutefois penser que, dans l'hypothèse où un mouvement général de reprise de la natalité se dessinerait en Europe, la France ne devrait pas rester à l'écart, compte-tenu du relatif dynamisme de sa démographie.

- en ce qui concerne l'évolution des taux de mortalité, les projections démographiques disponibles retiennent fréquemment l'hypothèse d'une évolution tendancielle prolongeant l'allongement séculaire de l'espérance de vie. Ainsi, une projection démographique à l'horizon 2040 réalisée par l'INSEE (2) prolonge les tendances actuelles des taux de mortalité jusqu'en l'an 2000. Les taux de mortalité se stabilisent ensuite progressivement entre 2000 et 2020. Il faut toutefois noter que l'hypothèse d'une baisse encore plus forte de la mortalité est parfois envisagée, au vu des évolutions constatées dans certains pays comme le Japon.

(1) Gérard CALOT : "Fécondité du moment, fécondité des générations : comparaisons franco-suédoises", Population et Sociétés, n° 245, Avril 1990.

(2) DINH QUANG CHI et Jean-Claude LABAT : "Le vieillissement de la population française est inéluctable", Economie et Statistiques, n° 190, Juillet-Août 1986.

Si on retient finalement deux hypothèses de fécondité (respectivement 1,8 et 2,1 enfants par femme) et une hypothèse d'évolution tendancielle de la mortalité, on obtient les évolutions suivantes de la structure par âge :

Tableau 1

Population âgée de 60 ans et plus
Population âgée de 15 ans et plus

(en %)

	1990	2000	2005	2010	2020	2040
Fécondité = 1,8	23,9	25,2	25,3	27,4	31,3	35,6
Fécondité = 2,1	23,9	25,2	25,1	27,0	30,2	32,2

Tableau 2

Population âgée de 70 ans et plus
Population âgée de 15 ans et plus

(en %)

	1990	2000	2005	2010	2020	2040
Fécondité = 1,8	11,4	13,7	14,5	14,8	16,4	21,3
Fécondité = 2,1	11,4	13,7	14,5	14,6	15,8	19,3

A court terme, les différentes hypothèses de fécondité ne sont d'aucun effet sur cet indicateur puisque les actifs et les retraités de l'an 2005 sont déjà présents. Au-delà de 2010, les évolutions des ratios présentés ci-dessus dépendent uniquement du dénominateur - la population âgée de 15 ans et plus - puisque, à l'horizon 2040, l'effectif des personnes âgées est insensible à la fécondité future. Le choc démographique à partir de 2005 apparaît clairement dans ce tableau. Dans tous les cas, il y aura en 2020 une personne âgée de plus de 60 ans pour environ deux personnes d'âge compris entre 15 et 59 ans. Ce n'est qu'après 2020 que l'hypothèse démographique la plus favorable pourrait faire sentir ses effets : ainsi, si la fécondité retrouvait le niveau requis pour le remplacement des générations, la dégradation de ce ratio démographique serait réduite de moitié entre 2020 et 2040.

La forte augmentation de ces ratios, dans toutes les hypothèses, prendra effet dans des contextes d'évolution de la population totale assez différents (cf. Annexe 5). Avec une fécondité maintenue à 1,8 enfant par femme, la population totale devrait baisser de - 0,18 % par an entre 2010 et 2040 (- 100 000 personnes par an). Avec une remontée à 2,1 enfants par femme, elle connaîtrait une légère croissance : + 0,14 % par an de 2010 à 2040 (+ 85 000 personnes par an).

Les taux d'activité

La physionomie des taux d'activité en France a connu d'importants bouleversements depuis une trentaine d'années. L'augmentation de l'activité féminine a facilité la montée en charge des régimes de retraite. Le tassement de

ce phénomène et la baisse des taux d'activité aux âges jeunes et élevés depuis une quinzaine d'années ont au contraire rendu plus difficile la réalisation de l'équilibre financier. L'évolution des taux d'activité à moyen et long terme ne devrait donc pas être sans influence sur l'ampleur des difficultés financières.

Une projection à l'horizon 2010 réalisée par l'INSEE (1) montre que les taux d'activité des hommes et des femmes tendront à se rapprocher dans toutes les classes d'âge. En outre, les taux d'activité avant 25 ans et après 55 ans devraient décliner régulièrement : avant 20 ans et après 60 ans, ils devraient s'établir en-dessous de 10 %. L'alignement des taux d'activité exclut logiquement tout gisement d'offre de travail supplémentaire lié à une nouvelle expansion de l'activité féminine au-delà de 2010. La baisse de l'activité avant 20 ans, compatible avec l'objectif de porter 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat, ne semble pas devoir être contre-carrée. En revanche, on ne peut être assuré que l'évolution à la baisse des taux d'activité aux âges élevés (cf. graphique I), observée depuis une quinzaine d'années, doit être prolongée à moyen et long terme, si on observe notamment le niveau particulièrement bas des taux d'activité après 55 ans en France, en comparaison du niveau qu'ils atteignent chez nos principaux partenaires (cf. tableau 3).

Tableau 3

Taux d'activité des personnes âgées

(en %)

	55-64 ans				65 ans et plus			
	1960	1970	1980	1988	1960	1970	1980	1988
France	59,3 ¹	56,8	53,4	39,2	19,1 ¹	12,8	5,0	2,9
Allemagne	52,9 ¹	50,3	42,8	41,3	14,0 ¹	10,4	4,5	3,1
Canada	54,4	56,7	53,9	50,5	17,6	13,0	8,9	7,1
Etats-Unis	60,1	60,4	55,1	54,1	19,2	16,0	11,9	10,3 ³
Italie ²	37,4	28,8	24,5	22,5	19,3	7,0	7,5	4,9 ⁴
Japon	66,4	64,1	63,0	63,0	39,6	31,8	26,3	23,8
Royaume-Uni	58,8	63,9	59,4	51,9	13,4	11,6	6,2	4,8

(1) Chiffres de 1962

(2) La première tranche d'âge est celle de 60-64 ans

(3) Chiffre de 1986

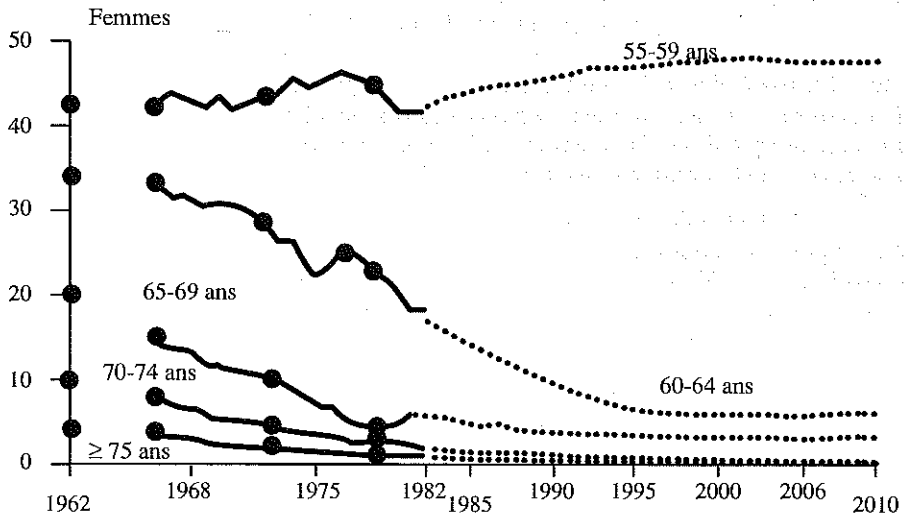
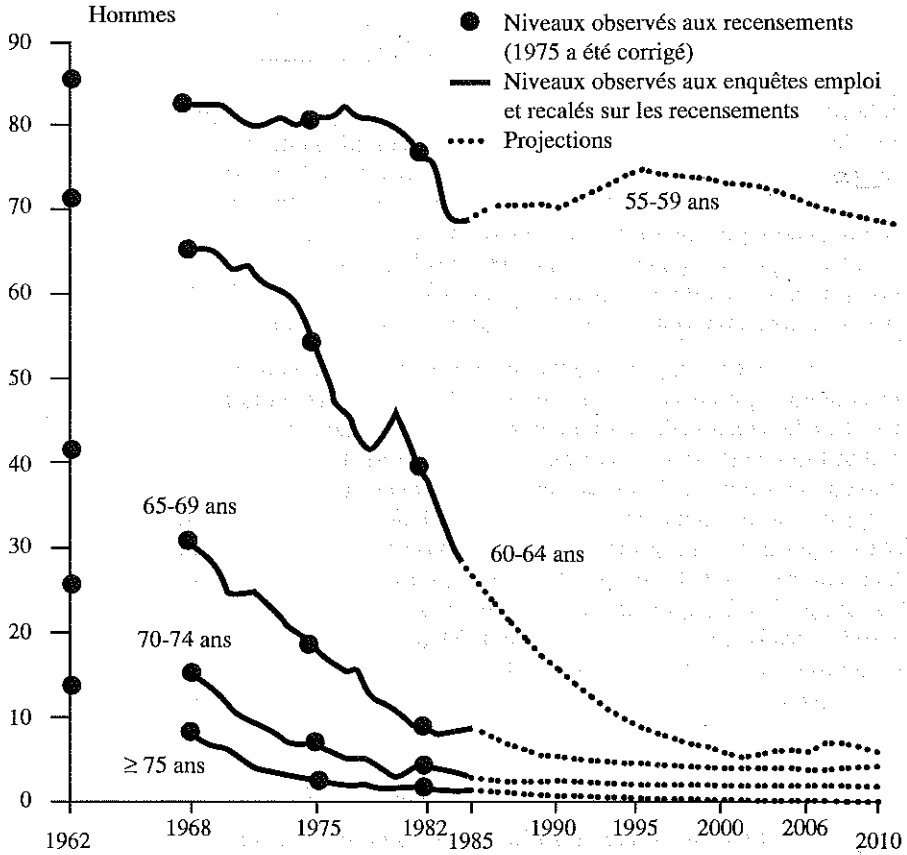
(4) Chiffre de 1987

Source : OCDE, Statistiques de la population active.

(1) Olivier MARCHAND : "La population active commence à diminuer juste après l'an 2000", Economie et Statistiques, n° 190, Août-Juillet 1986.

Graphique I

Évolution des taux d'activité après 55 ans de 1962 à 2010



Source : cf. note (1) de la page précédente

Une approche privilégiant l'offre de travail incite à considérer que la baisse continue des taux d'activité aux âges élevés jusqu'en 2010, puis leur stabilité, ne peuvent être notablement infléchies si aucune modification n'affecte les règles de fonctionnement des régimes de retraite. Dans cette approche, le comportement d'offre de travail aux âges élevés résulte de l'arbitrage entre poursuite de l'activité et départ précoce en inactivité, en tenant compte des niveaux relatifs de la rémunération nette du travail et de la retraite. A législation constante, le salaire net moyen devrait progresser moins rapidement que la pension moyenne en raison des relèvements de cotisations sociales nécessaires à l'équilibre des régimes. Par conséquent, les conditions de l'arbitrage travail - inactivité risquent d'être encore plus favorables à cette dernière et les taux d'activité aux âges élevés n'ont que peu de chance de s'élever au-dessus de leurs niveaux actuels. Ces comportements valent certainement pour les salariés âgés de plus de 60 ans qui peuvent librement opter pour le travail ou pour la retraite.

Des comportements plus volontaires des ménages, des entreprises et des pouvoirs publics pourraient toutefois entraîner des évolutions plus favorables. En effet, la décision de se maintenir en activité ne dépend pas seulement du calcul économique individuel, mais aussi de la capacité de la société à créer un environnement favorable à l'activité aux âges élevés. La baisse prononcée des taux d'activité après 55 ans résulte ainsi, en période de chômage élevé, d'une certaine convergence des comportements des employeurs, soucieux de réduire à tout prix leur volume total d'emploi plutôt que de maintenir un certain équilibre de la pyramide des âges, et des salariés, parfois désireux de cesser rapidement leur activité. Mais que ces comportements changent, que les entreprises créent des incitations au maintien en activité des travailleurs âgés, que de vigoureux efforts de formation professionnelle assurent aux travailleurs expérimentés les moyens de maîtriser les nouvelles technologies, et c'est logiquement que l'activité aux âges élevés pourra augmenter, au demeurant sans réduction de la durée de jouissance de la retraite grâce à l'allongement de l'espérance de vie.

Les statistiques les plus récentes permettent-elles de trancher entre ces deux explications ? L'évolution des taux d'activité aux âges élevés depuis cinq ans semble être légèrement plus favorable que celle de la projection de l'INSEE de 1985. Mais il faut y voir plus sûrement l'effet de la flexion conjoncturelle des taux d'activité liée à la reprise de l'emploi depuis cinq ans : observant que l'économie crée des emplois, certains inactifs décident de se présenter sur le marché du travail. De plus, ces évolutions plus favorables sont compensées par une baisse plus importante que prévue de l'activité avant 20 ans.

Une telle indétermination incite à construire des scénarios illustrant des hypothèses contrastées. A l'horizon des vingt prochaines années, on peut considérer que l'évolution des taux d'activité, ne devrait guère s'écarter de la tendance prévue par l'INSEE dans sa projection de 1985. Au-delà, et jusqu'en 2040, deux hypothèses sont concevables :

- un maintien des taux d'activité à leur niveau atteint en 2010, conformément aux conséquences économiques de l'hypothèse de législation inchangée en matière de retraite ;

- une reprise à partir de 2005 des taux d'activité entre 55 et 64 ans, pour les hommes comme pour les femmes, qui remonteraient en 2040 à leur niveau

de 1975 environ, prenant en compte des changements structurels des comportements d'offre et de demande de travail.

On peut noter (cf. Annexe 5) que, dans toutes les hypothèses, le taux d'activité global baisserait - de deux à six points selon les cas - en raison de la déformation de la structure par âge de la population.

Ces hypothèses sont retracées dans le tableau suivant :

Tableau 4

Evolution annuelle de la population active

Taux de croissance annuel moyen (en %) et variation annuelle moyenne

Population active	1990-2005		2005-2010		2010-2040	
	Taux	Effectif	Taux	Effectif	Taux	Effectif
Taux de fécondité = 1,8						
. Taux d'activité stables à partir de 2010	+ 0,57	+ 144 000	- 0,4	- 106 000	- 0,5	- 120 000
. Reprise des taux d'activité après 55 ans à partir de 2005	+ 0,57	+ 144 000	-0,2	- 53 000	- 0,3	- 79 000
Taux de fécondité = 2,1						
. Taux d'activité stables à partir de 2010	+ 0,57	+ 144 000	- 0,3	- 75 000	- 0,1	- 17 000
. Reprise des taux d'activité après 55 ans à partir de 2005	+ 0,57	+ 144 000	- 0,1	- 22 000	+ 0,1	+ 24 000

Dans l'hypothèse d'un maintien durable de la fécondité à son niveau actuel et d'une évolution tendancielle des taux d'activité, la population active connaîtrait, après 2010, une nette décroissance : - 120 000 personnes par an. Toutefois, d'une hypothèse de fécondité à l'autre, les évolutions annuelles de la population active entre 2010 et 2040 seraient sensiblement modifiées. Si les taux de fécondité revenaient rapidement à 2,1 enfants par femme, il y aurait alors, à partir de 2010, environ 100 000 actifs de plus par an par rapport à l'évolution prévisible en cas de maintien du taux de fécondité à 1,8 enfant par femme. Le passage de l'hypothèse de stabilité des taux d'activité à celle d'une reprise aux âges élevés à partir de 2005 se traduirait par un gain supplémentaire de population active de 40 000 personnes par an environ de 2010 à 2040. En cumulant les hypothèses les plus favorables (fécondité égale à 2,1, reprise des taux d'activité à partir de 2005), on pourrait observer une légère croissance de la population active (+ 24 000 personnes par an) à partir de 2010.

La réduction du chômage

Des marges supplémentaires d'évolution des effectifs de cotisants peuvent toutefois être trouvées dans la réduction plus ou moins rapide du chômage, qui s'établit actuellement à 9,2 % de la population active.

Deux hypothèses ont été considérées (1) :

- dans la première, le taux de chômage passerait à 8 % en 2005-2010, puis à 6 % à partir de 2030. C'est donc une hypothèse de réduction assez lente ;

- dans une hypothèse alternative, on suppose une résorption sensiblement plus rapide : le taux de chômage s'établirait à 4,5 % environ en 2005-2010, puis à 3 % en 2030.

Les évolutions des effectifs cotisants, combinées avec les hypothèses démographiques et relatives aux taux d'activité, seraient alors les suivantes :

Tableau 5

Taux de croissance annuels moyens et variation annuelle moyenne des effectifs de cotisants

(en milliers)

	Réduction lente du chômage						Réduction rapide du chômage					
	1990-2005		2005-2010		2010-2040		1990-2005		2005-2010		2010-2040	
	Taux	Effectif	Taux	Effectif	Taux	Effectif	Taux	Effectif	Taux	Effectif	Taux	Effectif
Taux de fécondité = 1,8	%		%		%		%		%		%	
Taux d'activité stable à partir de 2010	+0,73	+166	-0,3	-74	-0,43	-95	+0,94	+219	-0,10	-26	-0,4	-104
Reprise des taux d'activité après 55 ans à partir de 2005	+0,73	+166	-0,1	-23	-0,26	-56	+0,94	+219	+0,10	+25	-0,3	-64
Taux de fécondité = 2,1												
Taux d'activité stables à partir de 2010	+0,73	+166	-0,2	-49	+0,01	+1	+0,94	+219	0	0	-0,02	-4
Reprise des taux d'activité après 55 ans à partir de 2005	+0,73	+166	0	0	+0,16	+41	+0,94	+219	+0,2	+51	+0,1	+36

Le tableau précédent confirme, pour les cotisants, certaines tendances déjà observées pour l'ensemble des actifs. A long terme, la baisse du nombre des cotisants serait importante (- 100 000 personnes par an) avec une fécondité durablement égale à 1,8 enfant par femme et une évolution tendancielle des taux d'activité. Des hypothèses plus favorables apporteraient toutefois un surcroît significatif de cotisants : + 100 000 à partir de 2010, avec l'hypothèse de fécondité la plus favorable, et encore + 40 000 avec la reprise des taux d'activité à partir de 2005. A court et moyen terme, la réalisation de l'hypothèse de réduction franche du chômage exigerait des créations annuelles nettes d'emplois s'élevant à

(1) Ces hypothèses sont discutées dans le paragraphe 1.2 relatif au contexte économique.

219 000 par an d'ici à 2005, soit la poursuite pendant une quinzaine d'années des performances exceptionnelles réalisées par l'économie française en 1988 et 1989.

Synthèse : quelle évolution du ratio cotisants/retraités d'ici l'an 2040 ?

En combinant les hypothèses de fécondité, de taux d'activité et de chômage, on peut définir huit variantes décrites dans le tableau suivant :

Tableau 6

Les huit variantes

Variante n°	Fécondité (enfants/femme)	Taux d'activité de 55 à 64 ans (1)	Chômage résorption
1	1,8	stables à partir de 2010	lente
2	1,8	stables à partir de 2010	rapide
3	1,8	reprise à partir de 2005	lente
4	1,8	reprise à partir de 2005	rapide
5	2,1	stables à partir de 2010	lente
6	2,1	stables à partir de 2010	rapide
7	2,1	reprise à partir de 2005	lente
8	2,1	reprise à partir de 2005	rapide

(1) Jusqu'en 2005, les taux d'activité évoluent comme dans la projection tendancielle de l'INSEE (1985).

Le tableau 7 présente les principales évolutions socio-démographiques. L'indicateur retenu est le taux de dépendance de la population âgée, égal au rapport du nombre des inactifs de plus de 60 ans au nombre des cotisants. Le taux de dépendance de la population âgée est exactement l'inverse du ratio cotisants/retraités du début de ce chapitre. Une augmentation de cet indicateur traduit donc une dégradation de la situation démographique des régimes de retraite.

Jusqu'en 2005 les fluctuations du taux de dépendance devraient rester limitées. Ce n'est qu'après cette date que l'éventail s'ouvrirait beaucoup plus largement selon les variantes.

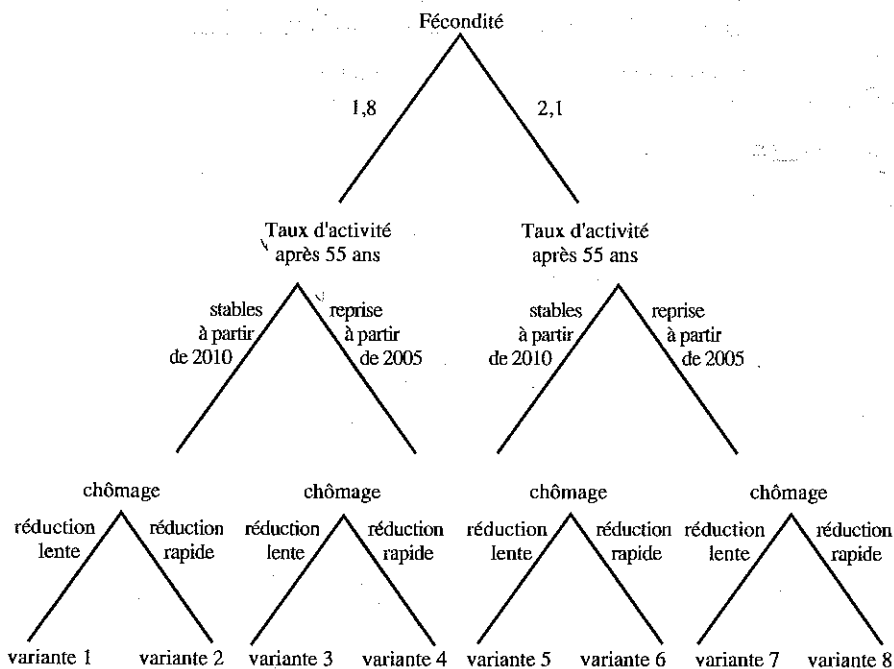
L'horizon 2005 : seule une forte réduction du chômage pourrait limiter la progression du taux de dépendance

Les actifs comme les retraités de l'an 2005 sont tous déjà nés : par conséquent l'influence de la démographie est nulle. Les variations de la structure par âge de la population sont très progressives, et rendent compte d'effets de génération très réduits. Les taux d'activité, comme on l'a vu, suivent dans tous les scénarios une évolution tendancielle jusqu'en 2005. La population active connaît une évolution encore assez dynamique puisqu'elle augmente en moyenne de plus de 140 000 personnes par an au cours de cette période. Seule la réduction plus ou

Tableau 7

Taux de dépendance de la population âgée

(inactifs âgés de 60 ans et plus cotisants)



1990	46,5	46,5	46,5	46,5	46,5	46,5	46,5	46,5
2000	48,0	47,0	48,0	47,0	48,0	47,0	48,0	47,0
2005	48,5	47,0	48,5	47,0	48,5	47,0	48,5	47,0
2010	54,2	52,0	52,8	50,7	53,9	51,7	52,5	50,4
2020	64,6	62,3	60,4	58,3	62,3	60,1	58,3	56,2
2040	77,6	74,9	67,9	65,6	67,8	65,4	59,8	57,8

(1) L'indicateur présenté ne mesure qu'une partie de la charge des inactifs supportée par les actifs. On pourrait ainsi définir un indicateur de charge globale des inactifs jeunes et âgés. Les évolutions seraient alors probablement moins brutales, comme semble l'indiquer le calcul suivant qui ne prend en compte que les effets démographiques :

- le ratio population de 60 ans et plus / population de 20 à 59 ans

passerait de 35,5 % en 1990 à 61,5 % en 2040 sous l'hypothèse de fécondité basse, soit une hausse de 70 % environ

- le ratio âgée de moins de 20 ans et 60 ans et plus / 20 à 59 ans

passerait de 87,6 % en 1990 à 105,8 % en 2040 sous la même hypothèse de fécondité, soit une hausse de 21 % seulement.

L'augmentation relative de la population âgée semble pouvoir être donc partiellement compensée par la diminution de la proportion des plus jeunes dans la population totale.

Le rapport "Vieillir solidaires" (Commissariat Général de Plan, la Documentation Française, 1986) a clairement montré le caractère illusoire de cette compensation, car "le revenu des personnes âgées est principalement alimenté par des circuits socialisés, alors que le coût de l'enfant est pour l'essentiel supporté par ses parents. Les économies que la collectivité réaliserait sur les dépenses d'éducation et les prestations familiales seraient loin d'équilibrer le surcoût des retraites".

On peut ajouter que le vieillissement de la population au travail appellera inéluctablement un renforcement des dépenses de formation professionnelle continue, afin de favoriser l'adaptation de la main d'oeuvre à l'évolution des technologies. Cet effort s'ajoutera à moyen terme, aux investissements considérables déployés dans la formation initiale depuis plusieurs années, et qui devraient se prolonger au cours des dix prochaines années.

moins rapide du chômage peut exercer une influence sur le taux de dépendance : mais celle-ci devrait sans doute rester limitée. En 2005, un écart de 1,5 point pourrait séparer les taux de dépendance, selon que la réduction du chômage serait rapide ou lente.

A partir de 2005 : l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération du "baby-boom"

On a vu que les évolutions lourdes de la démographie et des taux d'activité étaient lentes et progressives. Mais il a été également noté que ces régularités pouvaient être perturbées lorsque les paramètres socio-démographiques s'appliquent à des générations anciennes dont les effectifs ont connu d'importantes fluctuations. Ainsi, un choc sur la fécondité retentit avec soixante ans de retard sur le ratio cotisants/retraités. C'est bien ce qui devrait se passer à partir de 2005, avec l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du "baby-boom" (1).

Les graphiques II et III permettent de suivre le déplacement de ces générations au cours du prochain demi-siècle. Il s'agit de démogrammes, qui décrivent les effectifs par classes d'âge de la population, en prenant pour base 100 une classe d'âge donnée. Ces démogrammes ont été tracés pour la population observée au 1er janvier 1988 et pour les populations projetées au 1er janvier 2005 et au 1er janvier 2030 avec un indicateur de fécondité égal à 1,8 enfant par femme. La classe d'âge de référence retenue - celle à laquelle correspond l'indice 100 - est, pour les trois années, celle des 40-44 ans (2).

Les démogrammes montrent comment se déplacent dans le temps les générations nombreuses du baby-boom et les poids respectifs des classes actives et inactives (les deux lignes verticales correspondent aux abscisses 19 ans et 59 ans et séparent la population en trois groupes : les moins de 20 ans, les 20-59 ans et les plus de 60 ans) :

- en 1988, les générations nombreuses du baby-boom sont âgées de 20 à 45 ans et sont actives. Elles sont de taille largement supérieure à la classe des 40-44 ans. On observe sur le démogramme les creux des deux guerres. Au cours des dix prochaines années, les générations atteignant l'âge de 60 ans auront un effectif qui ira en se réduisant (ce sont les générations 1930-1940). Ce ralentissement allègera temporairement la croissance des effectifs d'inactifs ;

- en 2005, la vague des générations du baby-boom sera aux portes de l'inactivité. Cependant la situation démographique se sera détériorée puisque la

(1) En fait le "baby-boom" ne s'est pas limité aux seules années 1945-1950 : l'évolution du taux de fécondité français montre qu'il a duré en fait une vingtaine d'années (soit jusqu'en 1965 environ). Le sommet de la vague liée au "baby-boom" devrait en fait être atteint vers 2025-2030 lorsque toutes ces générations seront entrées en retraite.

(2) Les graphiques se lisent ainsi : au 1er janvier 1988, la classe d'âge numériquement la plus importante est celle des 35-39 ans, dont l'effectif est de 20 % environ supérieure à celle des 40-44 ans. Au 1er janvier 2030, c'est la classe d'âge 55-59 ans qui possède l'effectif le plus nombreux. La classe d'âge 40-44 ans correspond aux générations 1943-1947 pour la population de 1988, aux générations 1960-1964 pour la population de 2005, aux générations 1985-1989 pour la population 2030.

génération la plus nombreuse est celle des 40-44 ans. Le poids relatif des 20-60 ans par rapport aux plus de 60 ans aura diminué ;

- en 2030, la vague des générations du baby-boom aura en totalité plus de 60 ans, amplifiant brutalement pendant 25 ans (entre 2005 et 2030) le vieillissement de la population française. En outre la population totale sera décroissante.

Les démogrammes permettent de visualiser l'inertie des phénomènes démographiques et l'effet générationnel lié au poids respectif des actifs et des inactifs. L'examen du déplacement dans le temps des générations (c'est-à-dire leur vieillissement) met en évidence les contraintes imposées par les fluctuations de la taille des générations ou des classes d'âge. Les paramètres démographiques à prendre en compte ne sont plus seulement le taux de croissance de la population mais aussi et surtout les poids relatifs de chaque catégorie d'âge dans la population totale. La phase de transition va faire coexister des générations d'actifs dont le taux de croissance se ralentit puis s'annule et des générations de plus de 60 ans de plus en plus nombreuses. Il se confirme en outre, d'une part que l'horizon 2040 est l'horizon minimal de cette période de transition, d'autre part que l'année 2005 constitue bien une rupture significative des tendances.

A l'effet de l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération du "baby-boom", s'ajoutent les conséquences du retournement de la population active qui se produira à la même période. Dans la plupart des variantes, la population active devrait baisser entre 2005 et 2010. Ce n'est que dans l'hypothèse la plus favorable concernant le chômage (variantes 4 et 8) que le nombre des cotisants pourrait encore connaître une légère augmentation. La combinaison de ces deux phénomènes explique ainsi la hausse de 5 points environ du taux de dépendance entre 2005 et 2010, et ce dans l'ensemble des variantes.

L'après 2010 : l'influence de la fécondité et des taux d'activité

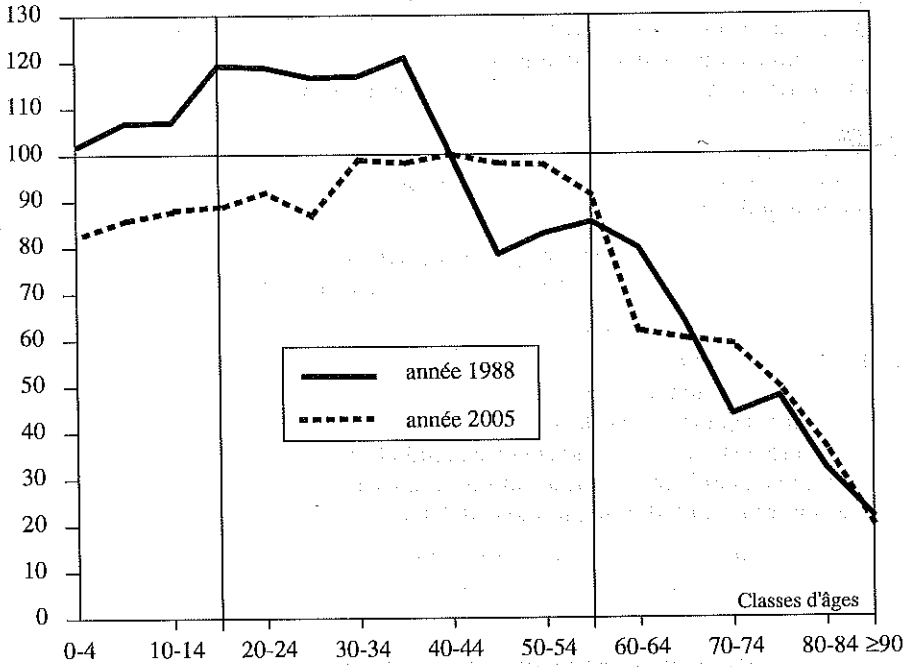
On a vu que, au-delà du choc de 2005-2010, l'effet de l'arrivée des générations du "baby-boom" à l'âge de la retraite devrait s'amplifier jusqu'en 2025-2030 environ pour décliner ensuite. A cet horizon, la situation démographique ne sera pas stabilisée et, de ce fait, les niveaux absolus atteints par les taux de dépendance dans les diverses variantes ne sont que provisoires. Il est en revanche intéressant de comparer ces variantes entre elles en choisissant pour référence la variante n° 1, qui est la plus défavorable en termes de taux de dépendance : elle correspond en effet aux hypothèses les plus pessimistes de fécondité, de taux d'activité et de rythme de résorption du chômage.

En tout état de cause, le taux de dépendance ne devrait guère être inférieur à 60 % en 2040 : il y aurait alors, et dans l'hypothèse la plus favorable, seulement 1,7 cotisants par retraité. Cette évolution résulte essentiellement de l'effet de génération lié au passage à la retraite des générations nombreuses de l'après-guerre.

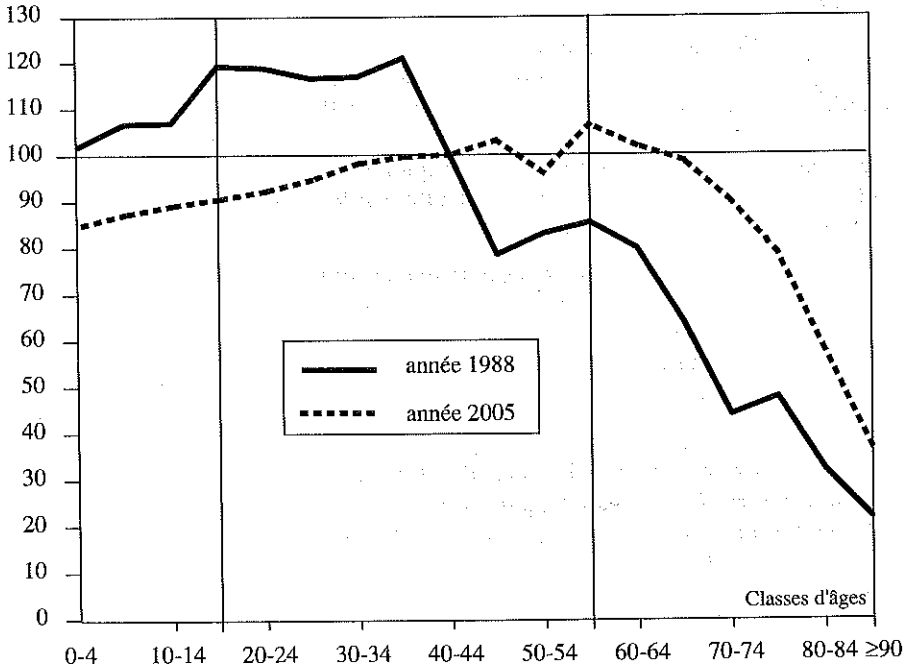
La variation du taux de dépendance à l'horizon 2040 dépend essentiellement des hypothèses de fécondité et de taux d'activité après 2010. Avec une valeur de 2,1 pour l'indicateur conjoncturel de fécondité, l'effectif des cotisants

Graphiques II et III

Démogrammes



Démogrammes



resterait stable après 2010, et connaîtrait même une croissance très modérée (+0,1 % à +0,2 % par an) dans l'hypothèse la plus favorable concernant les taux d'activité (variantes n° 7 et 8). On s'est toutefois attaché à montrer dans ce qui précède que l'amélioration de la démographie et la reprise des taux d'activité ne sont en rien assurées. Elles supposent notamment d'importantes modifications de comportement des agents économiques, particulièrement en ce qui concerne l'emploi des travailleurs âgés. Enfin, la vitesse de résorption du chômage ne soulagera les contraintes pesant sur les régimes de retraite que dans le court et le moyen terme. Au delà de 2010, l'économie serait plus proche du plein emploi, de sorte que les marges d'utilisation plus intensive des ressources en main d'oeuvre seraient singulièrement limitées.

Certains facteurs qui n'ont pu être pris en compte dans l'analyse précédente, sont susceptibles d'introduire des incertitudes supplémentaires :

- en premier lieu, on a négligé le rôle que pourrait jouer l'évolution de la *durée du travail*. La stabilité observée depuis le début des années 80 ne doit pas faire oublier que la tendance séculaire est à la baisse de la durée du travail, interrompue seulement par la situation de forte pénurie de main d'oeuvre qui a prévalu entre la fin de la seconde guerre mondiale et le début des années 70. Passée une phase de stabilisation autour du seuil, devenu symbolique, des 39 heures, la baisse pourrait reprendre, notamment si deux conditions sont réunies :

- une évolution relativement favorable de la population active (variantes de type 3-4 ou 7-8 capables de modérer les tensions sur le marché du travail) ;

- des gains de productivité du travail importants, permettant d'affecter une partie du surplus à la réduction des horaires sans réduction concomitante des revenus.

En tout état de cause, l'incidence d'une baisse de la durée du travail sur l'équilibre des régimes est difficile à déterminer avec certitude : elle peut se traduire par une réduction des cotisations si elle reflète une réduction globale du volume de travail mobilisé, ce qui n'est pas le cas le plus probable. Si en revanche elle accompagne une progression de l'emploi et de la masse salariale, partagés entre un plus grand nombre d'actifs, son effet sur les recettes des régimes devrait être neutre au total.

- par ailleurs, on a considéré exclusivement l'hypothèse d'évolution "tendancielle" des *taux de mortalité* (baisse jusqu'en l'an 2020, stabilité ensuite). Rappelons que certaines projections démographiques prennent également en compte une hypothèse de baisse encore plus rapide des taux de mortalité. Avec une telle évolution, le vieillissement de la population se trouverait encore accentué ;

- reste, en sens inverse, l'*incidence des flux d'entrée et de sortie d'actifs du territoire national*. Depuis la crise de 1974 et la dégradation du marché du travail qui l'a suivie, les flux d'immigration ont considérablement diminué et les pouvoirs publics ont cherché avec continuité à maintenir le solde migratoire aux alentours de zéro. Les trois années de croissance et de fortes créations d'emploi qui viennent de s'écouler ont vu toutefois une certaine reprise des entrées de travailleurs étrangers, principalement au titre du regroupement familial ou des

demandeurs d'asile, tandis que le taux d'activité féminin progressait plus rapidement que la moyenne parmi la population étrangère résidente.

Si pour les prochaines années, la persistance d'un niveau élevé de chômage et la priorité donnée à l'effort d'intégration des actifs étrangers déjà résidents conduisent à étayer l'hypothèse d'un solde migratoire nul, l'éventail des cheminements possibles peut s'élargir à l'horizon 2000-2005, lorsque la population active devrait entamer son recul.

Deux facteurs seront à cet horizon décisifs : la situation du marché du travail national, et l'écart des niveaux de vie et des rythmes de croissance entre la France et les principaux pays d'immigration. Il est probable que si le retour à une situation de pénurie globale de main d'oeuvre en France se combine avec un écart persistant des taux de croissance du revenu par tête, notamment entre Nord et Sud, les flux migratoires redeviendront significativement positifs à cet horizon, et seront en raison directe de l'ampleur de ces déséquilibres.

Quatre enseignements majeurs se dégagent de l'examen des perspectives socio-démographiques à l'horizon 2040 :

- le vieillissement de la population est inéluctable. Le rapport : Population de 60 ans et plus / Population de 15 ans et plus, actuellement de 23,9 %, se dégradera fortement à partir de 2010 (environ 27 %) pour atteindre 35,6 % en 2040 dans l'hypothèse d'un taux de fécondité stabilisé à 1,8 enfant par femme. Une remontée du taux de fécondité à 2,1 ne réduirait que faiblement cette dégradation (32,2 % en 2040) ;

- la population active (actifs employés + demandeurs d'emploi) continuera à croître à un rythme soutenu jusque 2005 (+ 144 000 par an) mais aura tendance, à compter de cette date, à diminuer. Ce n'est que dans l'hypothèse d'un taux de fécondité à 2,1 et d'une remontée sensible des taux d'activité aux âges élevés dès 2005 que la population active pourrait, sur la période 2010-2040, échapper à la diminution et connaître une croissance faible (+ 24 000 par an) ;

- une réduction rapide du chômage permettrait d'obtenir une augmentation forte des effectifs de cotisants jusqu'en 2005, qui atténuerait quelque peu les effets de la rupture des années 2005-2010 mais, au delà, ne modifierait que marginalement la tendance lourde à la diminution des effectifs de cotisants ;

- le taux de dépendance de la population âgée Inactifs de plus de 60 ans / Cotisants

qui est le paramètre déterminant pour les régimes de retraite, s'alourdira de manière sensible. Son évolution à l'horizon 2040 dépend essentiellement du taux de fécondité et du taux d'activité. Dans les hypothèses les plus défavorables (de fécondité, d'activité et de réduction du chômage), le taux de dépendance passerait de 46,5 % à 77,6 %. Dans les hypothèses les plus favorables, il se dégraderait encore d'un quart environ pour atteindre 57,8 % en 2040.

Les perspectives économiques : croissance, productivité, emploi et salaires

Les tensions prévisibles sur le financement des régimes de retraite trouvent pour une part leur origine dans le vieillissement de la population. Pour préciser l'importance de ces difficultés, il faut toutefois compléter la perspective socio-démographique par un certain nombre d'hypothèses macro-économiques : celles-ci conditionnent en effet l'évolution des ressources des régimes de retraite.

Les ressources des régimes de retraite dépendent pour l'essentiel de l'évolution de la masse des revenus du travail, c'est-à-dire principalement de l'augmentation des salaires par tête et des effectifs. Or, même sous des hypothèses relativement favorables (retour rapide au plein emploi, hausse continue des taux d'activité, etc...), la croissance de la masse salariale devrait rester sensiblement inférieure à la progression tendancielle (à législation inchangée) des dépenses de retraite. Comparée au poids des évolutions socio-démographiques, l'ampleur des marges de manoeuvre ouvertes par les évolutions économiques restera sans doute limitée.

Dans les hypothèses les plus favorables, l'effectif des cotisants ne serait plus que légèrement croissant après 2005

L'évolution des effectifs cotisants constitue le premier déterminant des ressources futures des régimes de retraite. Encore faut-il être assuré que l'économie aura la capacité de créer le nombre d'emplois nécessaires à la réalisation des hypothèses d'évolution de la population active et de réduction du chômage.

Les hypothèses retenues sont à cet égard plutôt favorables :

- plusieurs des hypothèses socio-démographiques précédentes permettent d'envisager la stabilité à long terme de la population active. Avec un taux de fécondité continûment égal à 1,8 enfant par femme, la reprise des taux d'activité à partir de 2010 limiterait la diminution de la population active. De plus, une fécondité égale au seuil requis pour le remplacement des générations garantit la stabilité à long terme, à taux d'activité constants, de la population active. C'est ce que l'on peut observer dans le tableau 4 : la population active connaîtrait entre 2010 et 2040, dans l'hypothèse de retour au remplacement des générations, des variations annuelles comprises entre - 17 000 et 24 000 personnes ;

- le taux de chômage passerait de 9 % en 1990 à 8 % en 2005-2010 et 6 % à partir de 2030 dans une première hypothèse de réduction assez lente. On envisage toutefois une hypothèse alternative plus favorable, dans laquelle le taux de chômage s'établirait à 4,5 % environ au cours de la période 2005-2010 et à 3 % en 2030. Ce dernier taux peut être considéré comme le taux de chômage de plein emploi.

Cette réduction franche et continue du chômage constitue sans doute une hypothèse favorable. Elle suppose notamment la réalisation de progrès importants dans le fonctionnement du marché du travail et dans les politiques de gestion de la main-d'oeuvre internes aux entreprises, afin d'accroître la qualification et la mobilité professionnelle des travailleurs. On ne saurait en outre négliger le risque que, du fait notamment de pénuries de main d'oeuvre qualifiée, elle

s'accompagne de tensions inflationnistes susceptibles de mettre en péril la compétitivité, la croissance, et finalement les créations d'emplois.

Combinant des hypothèses de réduction du chômage et de progression modérée de la population active, les scénarios 5 à 8 feraient donc apparaître une forte croissance des effectifs à l'horizon 2005, très supérieure aux évolutions constatées durant les années 80. Ainsi, les créations nettes d'emplois devraient s'élever à 220 000 environ par an jusqu'en 2005 pour respecter le sentier de réduction rapide du chômage. Il faut noter qu'un tel rythme correspond approximativement à la reprise exceptionnelle de l'emploi observée de 1988 à 1990. A partir de 2005, en revanche, la croissance des effectifs ne connaîtrait au mieux qu'une croissance modeste.

A long terme, la productivité du travail devrait croître à un rythme modéré

Depuis le milieu des années 1970, la productivité ne progresse plus en France et dans le reste du monde industriel qu'à un rythme modeste : sauf à envisager un renversement de grande ampleur des tendances de la productivité, la croissance des salaires réels ne retrouvera pas dans un avenir prévisible le rythme élevé des "trente glorieuses" (années 1945-1975).

La croissance des salaires réels est, à long terme, dépendante du rythme de croissance de la productivité. Sur une très longue période, la croissance de la productivité a oscillé entre 1 et 2 % l'an. Entre 1945 et 1975, toutefois, la productivité du travail s'est accrue d'environ 5 % par an. Cette progression exceptionnelle correspondait notamment à une phase de rattrapage vis-à-vis de l'économie américaine, pays dont le niveau de productivité était incontestablement très supérieur à celui des autres grands pays industriels ; pendant "les trente glorieuses", la croissance de la productivité a d'ailleurs été plus faible aux Etats-Unis qu'en Europe : de l'ordre de 3 % contre 5 %, et plus, dans la plupart des pays d'Europe continentale. Le ralentissement des gains de productivité s'est manifesté dès 1968 aux Etats-Unis.

Depuis 1973, une forte décélération des gains de productivité du travail a été enregistrée dans l'ensemble des économies occidentales. Dans les sept plus grands pays industrialisés, le rythme de croissance de la productivité du travail est ainsi passé de 4 % l'an dans les années 1960 à 1,5 % par an depuis 1973. La croissance de la productivité du travail en France reste cependant parmi les plus élevées des pays de l'OCDE. Avec 3 % par an depuis 1973, le Japon est le seul grand pays industrialisé qui surpasse la performance française (+ 2,5 %).

Le seul examen de la productivité du travail peut cependant conduire à surestimer les véritables progrès de la productivité dans l'économie. Lorsque les salaires croissent de façon excessive, les entreprises ont tendance à accélérer la substitution du capital au travail. Les réductions d'effectifs, que cette substitution provoque, stimulent "artificiellement" la croissance de la productivité du travail ; en contrepartie, la croissance de la productivité du capital se réduit car cet effort prolongé de substitution rend nécessaire le recours à des équipements de moins en moins efficaces. La productivité de l'économie, ou productivité globale des facteurs de production, croît alors moins vite que la productivité apparente du travail.

Au total, alors que la productivité du travail s'est accrue de 2,5 % en moyenne annuelle depuis 1975, la productivité globale des facteurs n'a augmenté en France que d'un point et demi de PIB par an environ. Ce rythme de croissance assez modeste de la productivité globale des facteurs restera sans doute une caractéristique durable de l'économie française dans les années à venir. Il serait imprudent, à cet égard, d'interpréter l'accélération des gains de productivité des facteurs en 1988-1989 comme les prémises d'une amélioration durable.

Le rebond de 1988-1989 tient notamment à un phénomène de reprise cyclique, la vive accélération de la demande ayant entraîné une forte hausse du taux d'utilisation des capacités de production. Cette accélération des gains de productivité a fait place dès 1990 à une sensible décélération suscitée par le ralentissement de l'activité.

A cet égard, l'hypothèse d'une croissance annuelle du salaire réel par tête de 2 % dès 1990, que l'on retiendra dans les projections des charges et des besoins de financement des régimes de retraite doit être considérée comme favorable. Elle correspond en effet à une situation où la totalité des progrès de la productivité globale serait consacrée à l'amélioration du pouvoir d'achat des salaires. Pourtant, la persistance d'un chômage élevé pourrait tout aussi bien justifier l'affectation d'une partie des gains de productivité au financement des capacités de production supplémentaires requises pour accélérer le rythme des créations d'emploi. Dans un tel contexte, la croissance des salaires réels n'atteindrait 2 % l'an qu'une fois rétabli le plein emploi.

Sans doute convient-il de rappeler plus généralement que le choix d'une hypothèse de croissance des salaires réels doit être effectué avec prudence, en raison des répercussions éventuelles qu'une progression excessive des salaires peut avoir sur l'emploi. Une croissance des salaires durablement supérieure aux gains de productivité tend en effet à augmenter les coûts de production, réduire la compétitivité et, enfin, à freiner la croissance des effectifs.

Compte tenu de ces perspectives, le pouvoir d'achat de la masse des salaires (effectifs + pouvoir d'achat du salaire brut par tête) pourrait connaître une croissance annuelle comprise entre 2,5 et 3 % jusqu'en 2005, et, au-delà, entre 1,5 et 2 %. Les marges dégagées par la croissance des revenus du travail sont ainsi singulièrement étroites.

Il faut enfin souligner que ces hypothèses sur les salaires et sur l'emploi ne peuvent être formulées indépendamment l'une de l'autre : il n'y a pas, d'un côté, les conditions de l'équilibre du marché du travail, de l'autre, les contraintes financières auxquelles font face les régimes de retraite. Tout au contraire, ces deux questions sont étroitement interdépendantes : dans l'hypothèse où l'équilibre des régimes de retraite devrait requérir une hausse importante des cotisations sociales, il est à craindre que l'évolution de l'emploi soit de ce fait plus défavorable. On ne peut non plus exclure que, passé un certain niveau des prélèvements sociaux, toute nouvelle augmentation ne s'impute sur le coût du travail. Ces aspects sont développés plus avant (cf. paragraphe 3).

Pour obtenir une croissance maximale des effectifs cotisants, il ne suffit pas de disposer de ressources en main-d'oeuvre, qu'elles proviennent à moyen terme de la réduction du chômage ou à long terme de l'évolution de la fécondité et des taux d'activité. Encore faut-il que l'économie ait la capacité de créer les emplois correspondants.

En effet, l'hypothèse de réduction rapide du chômage suppose des créations annuelles d'emploi de l'ordre de 220 000 par an d'ici à 2005. C'est ce que l'économie française est parvenue à réaliser en 1988 et 1989, dans un contexte international très favorable, marqué par une reprise de la croissance en Europe. La poursuite de cette remarquable performance au cours des quinze prochaines années, dans un contexte international très incertain, ne peut être aujourd'hui considérée comme acquise.

En tout état de cause, même dans les hypothèses les plus favorables, l'effectif des cotisants ne serait plus que légèrement croissant après 2005 cependant que la productivité ne devrait, sur le long terme, croître qu'à un rythme modéré.

L'ampleur des marges de manoeuvre financières dont les régimes de retraite sont susceptibles de bénéficier du fait des évolutions économiques restera donc en toute hypothèse limitée.

Perspectives financières des régimes de retraite à législation inchangée

Les huit variantes socio-démographiques et économiques précédentes permettent d'encadrer les évolutions probables du ratio cotisants/retraités ou, ce qui revient au même, du taux de dépendance. Elles ne suffisent pas cependant à déterminer les charges et besoins de financement des régimes de retraite : il faut ajouter une hypothèse d'évolution de la pension moyenne et d'évolution du salaire brut par tête sur la base duquel les pensions doivent être revalorisées aux termes de la législation actuelle.

Munie de ces jeux complets d'hypothèses, que l'on détaillera plus avant, la maquette MARGARET (1), construite à la Direction de la Prévision du Ministère des Finances, permet d'évaluer l'évolution à l'horizon 2040 des prestations versées par un régime unique fictif résultant de la fusion de l'ensemble des régimes - de base et complémentaires, de salariés et de non-salariés. A ces projections de charges peuvent être associés les taux de cotisation assurant l'équilibre financier.

Une telle indication est suffisante pour prendre la mesure de l'impact macroéconomique à long terme de la dérive des prestations d'assurance vieillesse à législation inchangée. Il est toutefois nécessaire de la compléter à un horizon plus proche par la présentation de la situation spécifique des principaux régimes de retraite de base et complémentaires. Chacun a, en effet, une démographie propre, des règles de revalorisation et de liquidation qui déterminent des évolutions diversifiées de la pension moyenne. En outre, il existe d'importants transferts entre régimes - notamment, dans les régimes de base, au titre de la compensation démographique - qui apportent par ailleurs des altérations au seul jeu de la socio-démographie. Elaborées par les gestionnaires eux-mêmes, des projections à l'horizon 2010 sont disponibles pour la quasi-totalité des régimes, dont la juxtaposition est globalement cohérente au même horizon avec certaines variantes de la projection "tous régimes" réalisée à l'aide de la maquette MARGARET.

Dans un premier temps, on présentera les principales évolutions à l'horizon 2040 pour l'ensemble des régimes à l'aide de la maquette MARGARET, réalisées sur la base d'hypothèses conventionnelles de revalorisation et d'évolution de la pension moyenne. Puis on examinera les projections par grandes catégories de régimes à l'horizon 2010, qui intègrent des données socio-démographiques et des règles de fonctionnement diversifiées conformes aux caractéristiques propres à chacun des régimes.

La projection à l'horizon 2040 pour l'ensemble des régimes

La maquette MARGARET permet de simuler les conséquences des huit variantes précédentes sur les charges et les besoins de financement du régime unique fictif de retraites. Rappelons que ces variantes se distinguent par des hypothèses portant sur la fécondité (1,8 ou 2,1 enfants par femme), les taux d'activité (stabilité ou reprise aux âges élevés à partir de 2005-2010) et l'évolution du chômage (lente ou rapide).

Il faut compléter ces variantes par les hypothèses concernant la revalorisation et la liquidation des pensions :

- s'agissant de la revalorisation, la référence est faite à l'évolution moyenne des revenus bruts d'activité (2). Comme indiqué précédemment

(1) Laurent VERNIERE : "MARGARET, maquette d'analyse des régimes de retraites", Direction de la Prévision, 1989.

(2) Salaire brut dans les régimes de salariés, excédent brut d'exploitation des entreprises individuelles dans les régimes de non salariés. En fait, les salaires bruts représentent plus de 75 % des revenus bruts d'activité.

(cf. 1.2.2.), le pouvoir d'achat du salaire brut par tête devrait augmenter en moyenne annuelle comme les gains de productivité de l'ensemble de l'économie en longue période : un rythme annuel moyen de 2 % semble constituer une limite supérieure à long terme. Ce rythme peut être transposé au pouvoir d'achat des revenus d'activité non salariaux par tête ;

- la pension moyenne, quant à elle, peut encore augmenter en raison de la progression des droits des nouveaux retraités. On fait ainsi l'hypothèse que le taux d'annuité (1) devrait progresser de 0,5 % par an jusqu'en 2010 pour les nouveaux retraités, en raison de l'allongement des carrières validées et de l'augmentation des salaires de référence. Au-delà de 2010, on considère que les régimes de retraite seront parvenus, à législation constante, à complète maturité. A partir de cette date, le taux d'annuité devrait donc rester stable. A cette augmentation du taux d'annuité s'ajoute l'effet de l'allongement des carrières validées : avec l'évolution tendancielle des taux d'activité, notamment féminine, cet allongement pourrait atteindre 2 ans environ d'ici à 2010 et 4 ans environ d'ici à 2040.

On a retenu une présentation des résultats des projections "tous régimes" centrée sur le taux apparent de cotisation qui assurerait l'équilibre financier du régime unique fictif dans les diverses variantes. Ce taux apparent est calculé comme le rapport du total des prestations à la masse des revenus bruts d'activité : en 1990 son niveau s'établit à 18,9 %. Le tableau 8 montre l'évolution de ce taux moyen.

Dans le cas le plus défavorable (variante 1), le taux de cotisation pourrait plus que doubler d'ici à 2040. Une réduction rapide du chômage (variantes 2, 4, 6, 8) n'apporterait qu'une très faible marge de manoeuvre (à peine plus d'un point de cotisation). L'impact d'une reprise des taux d'activité à partir de 2005 (variantes 3, 4, 7, 8) serait plus substantiel : il réduirait de cinq points environ la hausse des taux de cotisation. Enfin, les effets d'un relèvement de la fécondité jusqu'au seuil requis pour le remplacement des générations se feraient sentir tardivement. Ce n'est en effet qu'à partir de 2025-2030 que l'on constaterait une influence significative de la stabilisation du nombre des cotisants. Au total, dans le cas le plus favorable, le taux de cotisation progresserait encore de plus de 50 %.

Les tableaux font également bien apparaître l'importance du choc que subiront les régimes de retraite vers 2005-2010 : le taux de cotisation devrait augmenter de trois à quatre points entre 2005 et 2010, quels que soient les scénarios.

(1) Le taux d'annuité est la pension moyenne par année de cotisation rapportée au revenu moyen d'activité. Dans le régime général, par exemple, ce taux est égal à 1,33 %. En effet, pour 100 francs de revenu perçus chaque année pendant toute la carrière - c'est-à-dire pendant au moins 37,5 années -, le régime verse une pension annuelle de 50 francs. Par année de cotisation, la pension due s'élève à $50 : 37,5 = 1,33$ franc.

Tableau 8

Taux moyen de cotisation - Ensemble des régimes de retraites

(en %)

Taux de fécondité = 1,8				
Années	Variante 1	Variante 2	Variante 3	Variante 4
1990	18,9	18,9	18,9	18,9
1995	19,8	19,6	19,8	19,6
2000	21,1	20,7	21,1	20,7
2005	22,2	21,5	22,2	21,5
2010	26,2	25,1	25,5	24,4
2015	30,0	28,9	28,4	27,5
2020	33,4	32,1	31,0	29,9
2025	36,7	35,4	33,3	32,2
2030	39,4	38,0	35,1	33,9
2035	41,7	40,3	36,4	35,2
2040	41,9	40,5	36,3	35,1
Taux de fécondité = 2,1				
Années	Variante 5	Variante 6	Variante 7	Variante 8
1990	18,9	18,9	18,9	18,9
1995	19,8	19,6	19,8	19,6
2000	21,1	20,7	21,1	20,7
2005	22,2	21,5	22,2	21,5
2010	26,0	25,0	25,3	24,3
2015	29,4	28,4	27,9	26,9
2020	32,2	31,0	29,9	28,9
2025	34,6	33,4	31,5	30,5
2030	36,4	35,1	32,5	31,4
2035	37,6	36,2	33,0	31,9
2040	36,7	35,4	32,0	30,9

Ces projections tendanciennes de long terme donnent une mesure du défi posé au financement des régimes de retraite :

- c'est un problème de très long terme, permanent au cours des cinq prochaines décennies ;

- si des besoins de financement apparaissent à l'horizon des 15 prochaines années, ils sont d'un montant modéré par rapport à leur ampleur à compter de 2005 ;

- l'entrée en inactivité des générations nombreuses du baby-boom à partir de 2005 introduit un choc supplémentaire qui accélère brutalement la détérioration ;

- dans le cas le plus défavorable, le taux de cotisation pourrait plus que doubler d'ici à 2040. Dans le cas le plus favorable, il progresserait encore de plus de 50 %.

Les projections financières des régimes de retraite à l'horizon 2010

L'approche précédente donne une mesure globale des principales tendances à l'oeuvre. Elle montre notamment qu'à législation inchangée, le cumul des hypothèses les plus pessimistes en matière démographique, de taux d'activité et de réduction du chômage pourrait conduire à un doublement du taux de cotisation. Mais elle repose sur plusieurs hypothèses globales, concernant notamment l'évolution de la pension moyenne et les revalorisations, qui ne rendent pas compte de la diversité des régimes de retraite. Il est donc utile de la compléter par les projections pour chacune des principales catégories de régimes.

Réalisées par les gestionnaires des régimes et synthétisées par la Division des Etudes Economiques et Statistiques du Ministère des Affaires sociales et de la Solidarité, ces projections concernent la quasi-totalité des régimes de base à l'exception du régime des ouvriers de l'Etat, de la SEITA, et des ministres des cultes. Sont également inclus les régimes de retraite complémentaire participant à des mécanismes de solidarité financière dans le cadre de l'ARRCO et de l'AGIRC. Au total leur champ couvre approximativement 95 % des pensions de base comme complémentaires.

La démographie des régimes

Les effectifs de cotisants

Les projections, pour les régimes concernés, reposent sur des hypothèses contrastées d'évolution des effectifs de cotisants :

- dans le régime général, on suppose une progression de 1 % par an du nombre des cotisants ;

- dans les autres régimes de base, les évolutions sont plus différenciées :

- . dans les régimes spéciaux des fonctions publiques (d'Etat, des collectivités locales et hospitalière), les effectifs de cotisants devraient rester globalement stables ;

- . dans les autres régimes spéciaux de salariés (Mines, SNCF, Marins, EDF, RATP, Banque de France), l'évolution moyenne des effectifs cotisants devrait être orientée à la baisse : - 1,1 % par an jusqu'en 2010 ;

- . les régimes agricoles connaîtraient une baisse plus prononcée du nombre de leurs cotisants : - 2,7 % par an ;

- . enfin, les régimes des non-salariés non-agricoles pourraient voir leurs effectifs cotisants augmenter modérément ;

- dans les régimes complémentaires de retraite, l'évolution du nombre des cotisants est cohérente avec les tendances à l'oeuvre dans le régime général : + 1 % par an pour l'ARRCO, + 2,2 % par an pour l'AGIRC en raison de la progression prévisible du taux d'encadrement de la population active française.

Au total, la progression du nombre total des cotisants des régimes de base serait comprise entre 0,5 % et 0,6 % par an en moyenne de 1990 à 2010. Une telle hypothèse serait légèrement plus favorable que les évolutions de cotisants

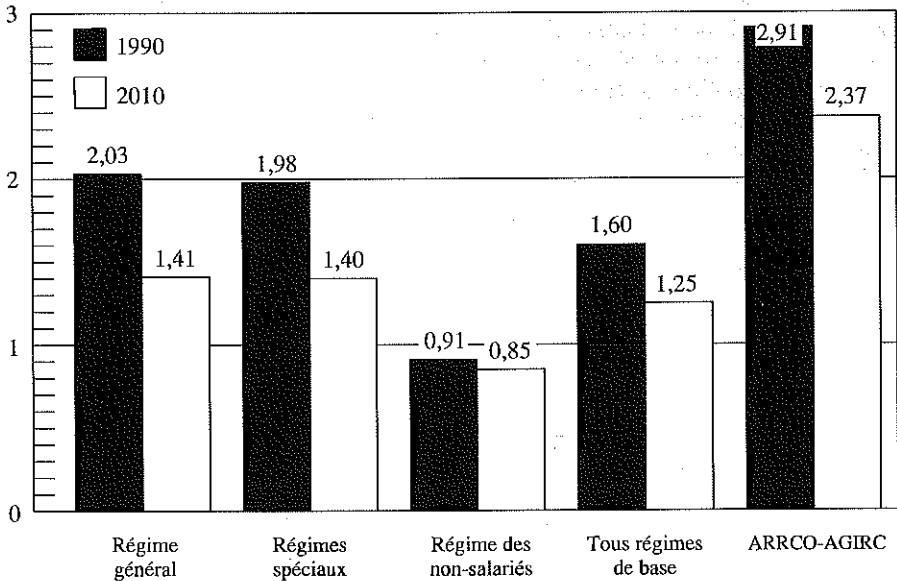
associées aux scénarios de réduction lente du chômage présentés précédemment (variantes 1, 3, 5, 7).

Les effectifs de retraités

Connaissant les évolutions des effectifs de cotisants, présentées ci-dessus, l'évolution du nombre des retraités (1) de chaque régime permet de calculer le rapport démographique (cotisants/retraités).

Graphique IV

Ratios cotisants/retraités en 1990 et 2010



Le régime général

Ce régime verse en 1990 une pension à environ un retraité de droit direct sur deux. Il devrait connaître à l'avenir une très forte progression du nombre de ses bénéficiaires : + 76 % de 1990 à 2010. Cette évolution est à rapporter à l'évolution de la population âgée de 60 ans et plus : + 24 % de 1990 et 2010. On voit ainsi que le régime général augmenterait sa couverture de la population retraitable : il verserait en 2010 environ 62 % du nombre total de pensions de droit direct des régimes de base, contre 50 % en 1990.

(1) Il s'agit du nombre des retraités de droit direct que l'on peut connaître à l'aide des modèles de projections construits par les gestionnaires des régimes. Le nombre des retraités de droit direct est supérieur au nombre de retraités (au sens de la nomenclature des catégories socio-professionnelles), puisqu'en moyenne un retraité bénéficie d'1,6 pension de droit direct.

Cette évolution plus rapide du nombre des pensions par rapport à la population âgée affecte l'ensemble des régimes, mais est particulièrement accentuée dans le cas du régime général. Deux raisons de fond semblent à l'origine de la croissance des avantages de droit direct :

- le développement de l'activité féminine et les systèmes de validation gratuite de droit à la retraite pour les mères de famille font progresser extrêmement vite le nombre de pensions servies aux femmes ;

- d'autre part, la multiplicité des systèmes de retraite et la mobilité professionnelle des français expliquent, pour leur part, le nombre de retraites de base reçues en moyenne par chaque retraité (1,6 en moyenne en 1988), ce ratio étant probablement amené à croître à l'avenir compte tenu de la décroissance progressive des effectifs de certains régimes (régimes agricoles et spéciaux, pour certains d'entre eux au moins).

Les régimes spéciaux des fonctions publiques

Le nombre des retraites de droit direct devrait augmenter de 69 % environ entre 1990 et 2010. Le ratio cotisants/retraités passerait alors de 2,9 à 1,6 environ. Cette évolution s'explique essentiellement par les recrutements importants au cours des deux dernières décennies, notamment dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Les autres régimes spéciaux

Le tableau suivant donne l'évolution du nombre des cotisants et des retraités des principaux régimes entrant dans cette catégorie :

Tableau 9

Evolution du nombre de cotisants et de pensionnés de droit direct pour les régimes spéciaux de salariés

(hors agents statutaires de l'Etat et des Collectivités Locales)

Effectifs	1990	2010	Evolution
CAMR rapport démographique	0,0		
- cotisants	70		- 100 %
- retraités	18 000	3 800	- 79 %
MINES rapport démographique	0,2	0,0	
- cotisants	44 200	5 000	- 89 %
- retraités de droits directs	272 700	180 000	- 34 %
SNCF rapport démographique	0,9	0,9	
- cotisants	204 700	157 200	- 23 %
- retraités de droits directs	231 000	175 500	- 24 %
MARINS rapport démographique	1,0	0,7	
- cotisants	60 000	53 000	- 12 %
- retraités de droits directs	63 000	72 000	+ 14 %
EDF rapport démographique	1,9	1,3	
- cotisants	160 120	148 300	- 7 %
- retraités de droits directs	84 800	110 600	+ 30 %
RATP rapport démographique	1,5	1,3	
- cotisants	39 000	39 000	0 %
- retraités de droits directs	26 500	29 700	+ 12 %
B. de FRANCE rapport démographique	1,5	1,7	
- cotisants	16 700	15 500	- 7 %
- retraités de droits directs	10 800	9 000	+ 17 %
ENSEMBLE rapport démographique	0,7	0,7	
- cotisants	524 800	418 000	- 20 %
- retraités de droits directs	706 800	580 600	- 18 %

Au total, le nombre de retraités de droits directs diminuerait de 18 % environ au cours des vingt prochaines années, soit à un rythme sensiblement égal à la décroissance des cotisants.

Les régimes de non-salariés

Les régimes agricoles connaîtront sur la période de projection une baisse importante du nombre de leurs ressortissants, tant cotisants que retraités. Suivant les projections faites pour le régime des exploitants agricoles, le nombre de bénéficiaires de droit direct devrait connaître une baisse de près de 30 %. Le rapport démographique chuterait à 0,5 en 2010, en raison d'une réduction plus rapide encore du nombre des cotisants.

Dans les régimes des non-salariés non-agricoles, le nombre des droits directs devrait augmenter de 40 % environ d'ici à 2010.

Les régimes complémentaires

L'AGIRC connaît une démographie très particulière liée à la progression de la part des cadres dans la population active. Cette démographie exerce des effets favorables sur le nombre des cotisants, mais ne va pas manquer également, à l'horizon 2010, de gonfler fortement le nombre des retraités : + 148 % pour les retraités de droit direct.

L'ARRCO affiche des évolutions du nombre de ses ressortissants retraités moins rapide que dans le régime général : + 41 % contre + 76 % de 1990 à 2010. Cet écart peut s'expliquer par des différences de champ : l'ARRCO accueille les salariés agricoles et les salariés des mines, tandis que le régime général comprend tous les salariés couverts par d'autres régimes complémentaires. En outre, par convention, les projections faites par les régimes complémentaires ne portent que sur les retraités de 65 ans et plus.

Les charges de prestation des régimes

Les évolutions démographiques étant connues, la charge des prestations dans les divers régimes ne dépend plus que de l'évolution de la pension moyenne. Celle-ci est la conséquence d'hypothèses conventionnelles sur les revalorisations, mais aussi d'évolutions calculées de manière endogène par les modèles de projection qui reposent généralement sur des échantillons d'assurés que l'on fait vieillir au cours du temps et dont on simule les conditions de liquidation des droits.

A la différence des simulations réalisées à l'aide de la maquette MARGARET, on a retenu des hypothèses différenciées de revalorisation des pensions dans les divers régimes :

- dans le régime général et dans les régimes des non-salariés, on a considéré que la "législation constante" équivalait à une revalorisation des pensions en fonction de l'évolution du salaire brut moyen par tête, soit 2 % par an en pouvoir d'achat conformément aux hypothèses macroéconomiques. Pour ces régimes qui couvrent environ les deux tiers des retraités, il y a cohérence complète entre ces hypothèses et celles des projections tous régimes à l'horizon 2040 ;

- dans les régimes spéciaux de salariés, l'évolution de la rémunération moyenne des personnels en place dans le secteur public suit l'évolution du salaire moyen du secteur privé, soit 2 % par an en termes réels (1). Compte-tenu d'un glissement vieillesse-technicité (GVT) positif de l'ordre de 2 % par an, cela signifie que le point d'indice de traitement brut augmenté des mesures catégorielles statutaires, suit sensiblement l'évolution des prix. Comme les pensions de ces régimes sont calculées par référence à l'indice de traitement brut, elles sont donc revalorisées au rythme de la hausse des prix ;

- les régimes complémentaires adoptent des principes de revalorisation diversifiés : l'ARRCO retient l'hypothèse d'une revalorisation de la valeur du point par référence au salaire brut par tête. L'AGIRC retient une hypothèse d'indexation sur les prix, conforme à la pratique de ce régime dans le passé récent.

A ces évolutions générales du "stock" des pensions s'ajoutent les conséquences sur la pension moyenne du renouvellement de la population des retraités. Tant que la montée en charge des régimes n'est pas achevée, on peut s'attendre, hors revalorisations, à une progression de la pension moyenne en raison de l'allongement des durées d'assurance validées par les nouveaux retraités. En fait, la plupart des régimes sont proches de la maturité et cet "effet de noria", lié aux flux d'entrée en retraite et aux décès, est relativement faible (2) :

- dans le régime général et les régimes spéciaux des fonctions publiques, il s'élève à 5 % environ sur l'ensemble de la période 1990-2010. Encore cette progression est-elle surtout acquise en fin de période de projection (2005-2010), en raison de l'arrivée de l'âge de la retraite de générations qui, tant pour les hommes que pour les femmes, ont acquis en moyenne des droits plus élevés que ceux des générations nées avant 1935. La féminisation progressive du régime et, de façon plus générale, la validation d'un nombre plus important de carrières courtes expliquent la faiblesse apparente de cette progression ;

(1) et une augmentation moyenne de 1 % par an du pouvoir d'achat du salaire moyen par tête compte tenu des effets de noria.

(2) Les tendances d'évolution de la pension moyenne hors revalorisations, telles qu'elles sont évaluées par les régimes eux-mêmes, semblent diverger par rapport aux hypothèses de la projection tous régimes réalisée par la Direction de la Prévision. Celle-ci projette, à l'horizon 2010, une amélioration relative de 19 % environ de la pension moyenne par rapport au salaire brut moyen. Les informations précédentes montrent que, dans la plupart des régimes, cette amélioration serait bien plus réduite. Pour une part, cette divergence n'est qu'apparente car elle tient essentiellement à la progression, de 1990 à 2010, du nombre des retraités percevant des pensions dans plusieurs régimes. L'accroissement modéré de la pension moyenne dans chaque régime se combine ainsi avec l'augmentation du nombre de pensions par retraité. L'évolution de la pension moyenne tous régimes confondus peut dès lors être sensiblement plus importante.

L'écart entre les deux projections a une autre cause. En effet, la maquette MARGARET ne calcule pas une vraie pension moyenne par retraité, mais plutôt une pension moyenne par inactif âgé de 60 ans et plus. Or, avec le développement passé et présent de l'activité féminine, la proportion des retraités dans les inactifs de 60 ans et plus tend à progresser. La masse des pensions est donc à répartir au sein d'une population effective (les retraités) qui croît plus vite que la population théorique de la maquette MARGARET (les inactifs de 60 ans et plus).

- il serait plus important dans les autres régimes de salariés (+ 14 % au cours des prochaines années), en raison du poids croissant des régimes les plus favorables, comme celui des industries électriques et gazières ;

- dans les régimes de non-salariés et les régimes complémentaires, la pension moyenne hors revalorisations resterait stable ou connaîtrait même une légère régression. Dans le cas de l'AGIRC, la légère diminution observée tient à l'évolution différentielle, passée et actuelle, du plafond de la Sécurité Sociale et du salaire médian des cadres.

Le tableau suivant récapitule l'évolution de la masse des pensions de droits directs, en distinguant les contributions respectives du nombre des retraités, de la pension moyenne hors revalorisation, et des revalorisations.

La masse des pensions de droits directs devrait connaître en définitive une progression de 109 % au cours des vingt prochaines années. Mais cette évolution est légèrement modérée par la stabilisation de la masse des pensions de droits dérivés, conséquence de la féminisation des régimes. *Au total, l'ensemble des prestations devrait presque exactement doubler dans le champ couvert par ces projections, passant de 627 à 1 257 milliards de francs en 1990 à 2010.*

Tableau 10

Décomposition de l'évolution de la masse des pensions de droits directs de 1990 à 2010

(en francs de 1990)

	Nombre de retraités	Pension moyenne hors revalorisation	Revalorisations	Total
Régime général	+ 76 %	+ 5,3 %	+ 48,6 %	+ 175,4 %
Régimes spéciaux des fonctions publiques	+ 69,4 %	+ 5,1 %	+ 0,0 %	+ 78,2 %
Autres régimes spéciaux de salariés	- 17,9 %	+ 14,3 %	+ 0,0 %	- 6,4 %
Régimes agricoles	- 29,8 %	- 17,3 %	+ 48,6 %	- 13,7 %
Régimes des non-salariés non-agricoles	+ 41,2 %	- 2,7 %	+ 48,6 %	+ 115,5 %
Régimes complémentaires de salariés :				
-ARRCO	+ 40,9 %	- 0,2 %	+ 48,6 %	+ 108,9 %
-AGIRC	+ 148,4 %	- 3,8 %	0,0 %	+ 139,0 %
Ensemble des régimes	+ 47,0 %		+ 42 %	+ 109,0 %

Lecture : la masse des prestations de droits directs est égale au produit du nombre des retraités par le montant de la pension moyenne. Ce dernier évolue en fonction de la revalorisation générale, mais aussi de la modification de la structure des retraités. Ainsi, dans le régime général de 1990 à 2010, le nombre

Tableau 11

Besoins de financement avant rééquilibrage des principales catégories de régimes de retraite à l'horizon 2010

(milliards de francs de 1990)

	1990	2010	Besoin de financement en 2010 (= variation du solde)
Ensemble des régimes :			
- cotisations	554	889	
- prestations	628	1 260	
- compensation démographique	2	2	
- solde (1)	- 76	- 374	298
Régimes de base :			
- cotisations		424	645
- prestations	488	968	
- compensation démographique	2	2	
- solde (1)	- 65	- 324	259
dont :			
• régime général			
- cotisations	212	384	
- prestations	215	576	
- compensation démographique	11	11	
- solde (1)	- 13	- 203	190 soit l'équivalent de 7,8 points de cotisations de 2010
• régime des fonctionnaires civils			
- cotisations	88	108	
- prestations	74	123	
- compensation démographique	15	14	
- solde (1)	0	- 29	29 soit l'équivalent de 11 points de cotisations de 2010
• autres régimes spéciaux			
- cotisations	94	112	
- prestations	118	155	
- compensation démographique	- 1	- 3	
- solde (1)	- 23	- 41	18
• autres régimes de base			
- cotisations	29	41	
- prestations	81	113	
- compensation démographique	- 22	- 20	
- solde (1)	- 29	- 52	23
(1) Solde = cotisations - (prestations + compensation)			

	1990	2010	Besoin de financement en 2010 (= variation du solde)
Régimes complémentaires de salariés			
- cotisations	129	244	
- prestations	140	293	
- solde	- 11	- 49	38
dont :			
ARRCO			
- cotisations	82	156	
- prestations	95	199	
- solde	- 13	- 43	30
AGIRC			
- cotisations	43	82	
- prestations	41	88	
- solde	+ 2	- 6	8

(suite du tableau 11)

de retraités augmenterait de 76 % et la pension moyenne de 56,5 % (+ 48,6 % au titre des revalorisations, 5,3 % au titre de l'effet de structure) : la masse des prestations augmenterait donc de 175,4 %.

Les besoins de financement

Le besoin de financement global des régimes à l'horizon 2010 est égal à la différence à cette date entre la totalité des dépenses et des recettes.

Outre les dépenses de pensions, les régimes supportent d'autres charges : dépenses de gestion administrative, d'action sanitaire et sociale. Ils perçoivent également d'autres ressources notamment d'origine fiscale.

On peut estimer que sur l'ensemble de la période, ces opérations annexes concernent des montants stables en francs constants. Elles n'ont donc pas été prises en compte dans les projections. S'agissant des transferts au titre de la compensation démographique entre régimes de base, ils connaissent quelques fluctuations en 1990 et 2010 en raison des différences d'évolution démographique entre les diverses catégories de régimes. Il est donc nécessaire d'en tenir compte dans les projections. Au total, on peut donc considérer que la variation du solde "cotisations - prestations - compensation" est bien représentative du besoin de financement des régimes.

Dans le champ considéré dans ces projections, qui couvrent environ 95% de la masse des prestations, ce besoin de financement global cumulé avant toute mesure de redressement, mais compte-tenu d'hypothèses de revalorisation des pensions différenciées selon les régimes, s'établirait à **298 milliards de francs en 2010**. Extrapolé à une couverture exhaustive de l'ensemble des régimes de retraite, il atteindrait, **307 milliards de francs en 2010**.

Le tableau 11 présente des comptes simplifiés des principales catégories de régime. Une ligne "compensation démographique" représente les transferts au titre de ce mécanisme de solidarité financière entre régimes de base (1). Pour tous les régimes, ces transferts sont considérés comme des augmentations ou des diminutions de charges : lorsque les montants sont positifs, cela signifie que les régimes sont débiteurs au titre de la compensation en raison de leur situation démographique favorable (cas du régime général ou les fonctionnaires civils) ; lorsque les montants sont négatifs, la compensation bénéficie aux régimes dont la situation démographique est plus dégradée qu'en moyenne dans l'ensemble des régimes.

L'annexe 8 contient des fiches signalétiques pour les régimes de base les plus importants, ainsi que pour l'ARRCO et l'AGIRC.

Ce tableau appelle trois commentaires :

- les deux principaux régimes de base que sont le régime général et celui des fonctionnaires civils sont confrontés à des difficultés financières d'ampleur tout à fait comparable. Leurs besoins de financement, en apparence très différents (190 milliards pour le régime général, 29 milliards pour celui des fonctionnaires civils), sont en fait assez proches dès lors qu'on les rapporte aux masses salariales respectives : environ 8 points pour le régime général, environ 11 points pour les fonctionnaires civils. Il faut noter que ces résultats reposent sur des hypothèses différentes car spécifiques à chacun des régimes : dans le régime général, revalorisation des pensions par référence au salaire moyen brut mais progression substantielle de la masse des cotisations (1 % d'effectifs, 2 % de pouvoir d'achat) ; dans le régime des fonctionnaires civils, revalorisation des pensions en fonction de l'évolution du point fonction publique supposé évoluer comme les prix, mais stabilité des effectifs et augmentation du salaire moyen par tête de 1 % par an en pouvoir d'achat en raison de l'effet de "noria" ;

- les deux principaux régimes de retraite complémentaire devraient connaître une détérioration de leur situation financière moins forte que celle des principaux régimes de base (besoin de financement de 30 milliards pour l'ARRCO pour un total de prestations de 199 milliards, de 8 milliards pour l'AGIRC pour un total de prestations de 88 milliards). Ces chiffres reposent sur des hypothèses spécifiques à chacun de ces régimes : revalorisation des pensions en fonction du salaire brut à l'ARRCO et des prix à l'AGIRC ; progression des effectifs plus rapide à l'AGIRC (+ 2,2 %) qu'à l'ARRCO (+ 1 %). La projection AGIRC retient en sens inverse une hypothèse de progression du pouvoir d'achat du salaire des cadres de 1 % (contre 2 % pour l'ARRCO) ;

(1) Pour l'ensemble des régimes de base, la ligne "compensation démographique" n'est pas exactement équilibrée en raison de l'omission, dans ces projections financières, de certains petits régimes de base (ouvriers de l'Etat, SEITA, ministres des cultes).

- l'évolution des transferts au titre de la compensation démographique entre régimes de base ne modifie que marginalement les besoins de financement de chacune des catégories de régimes : la marge de fluctuation de ces transferts entre 1990 et 2010 n'est jamais supérieure à 2 milliards. Tout au plus peut-on relever que la situation relative des régimes de salariés devrait s'améliorer, au détriment des régimes de non salariés dont les transferts reçus pourraient être réduits de 10 % environ.

Les conséquences économiques et sociales d'une évolution non maîtrisée des dépenses des régimes de retraite et d'une dérive des prélèvements sociaux

L'évolution des charges des régimes de retraite à législation constante pose en des termes préoccupants la question de la recherche de l'équilibre financier à long terme. Mais une approche strictement financière laisse de côté certains aspects économiques et sociaux d'une croissance non maîtrisée de la masse des pensions :

- l'augmentation des transferts entre générations modifierait le partage du revenu national entre actifs et retraités au bénéfice de ces derniers ;

- une telle évolution soulèverait des problèmes importants d'équité entre générations : les générations aujourd'hui jeunes risqueraient de voir se dégrader le rapport des prestations qu'elles recevront au moment de leur retraite à l'effort contributif qu'elles auront à accomplir. Elles pourraient être tentées de remettre en cause le contrat qui les lie aux générations plus âgées ;

- enfin, une dérive des prestations servies par les régimes de retraite et des prélèvements sociaux pourrait entraîner des modifications de certains comportements économiques, alors que l'économie s'apprête à subir les conséquences d'un choc démographique de grande ampleur. En particulier, l'existence d'importants revenus de transfert peut modifier les paramètres de l'arbitrage entre consommation présente et future et de l'alternative entre travail et loisir, au moment même où le vieillissement de la population pourrait rendre souhaitables un effort soutenu d'épargne et une augmentation de l'offre de travail.

La déformation du partage du revenu entre actifs et retraités serait accentuée

Il est légitime de considérer qu'un certain équilibre doit s'établir entre les niveaux moyens respectifs des revenus d'activité et des pensions. Des taux de remplacement trop bas conduiraient à un nombre élevé de retraités dont les ressources devraient être garanties par des systèmes d'assistance. La logique

d'assurance qui est dominante dans le système français de retraite, comme la volonté de renforcer la contributivité des régimes, ont ainsi conduit à relever progressivement les taux de remplacement. Mais un tel mouvement rencontre nécessairement des limites, faute de quoi la parité entre actifs et retraités serait rompue, au détriment des premiers et au bénéfice des seconds.

Les constats récents (cf. Chapitre 1 : Constat) font clairement apparaître la parité des niveaux de vie moyens des ménages d'actifs et de retraités atteinte depuis quelques années. Cette parité tient pour une large part aux niveaux relatifs du revenu moyen d'activité brut de prélèvements sociaux d'une part, de la pension moyenne d'autre part. On peut ainsi prendre pour indicateur de parité de ressources le rapport de la pension moyenne au revenu brut moyen d'activité. Le tableau 12 indique que, partant d'une base 100 en 1990, cet indicateur passerait à 118,7 en 2010 et à 132,9 en 2040 sous les hypothèses des projections à l'horizon 2040 construites à l'aide de la maquette MARGARET. Ainsi le niveau moyen des pensions, ressource principale des retraités, s'améliorerait de 33 % environ par rapport au salaire brut moyen des actifs.

Tableau 12

(1990 = 100)

	Pension moyenne / Revenu brut moyen d'activité	Pension moyenne/revenu moyen d'activité net des cotisations vieillesse	
		Fécondité = 1,8	Fécondité = 2,1
1990	100	100	100
2000	108,1	110,4	110,4
2010	118,7	129,5	128,3
2020	127,0	151,8	149,2
2030	131,0	171,5	163,7
2040	132,9	181,1	167,1

Qui plus est, ce mode de calcul prend en compte uniquement la progression de la pension moyenne due au fait que les nouveaux retraités bénéficient de pensions moyennes supérieures à leurs aînés, en raison de durées d'assurance plus longues. C'est la raison pour laquelle les évolutions précédentes sont indépendantes des hypothèses démographiques. Mais il faudrait tenir compte également du fait que les actifs risquent de se voir imposer les relèvements des prélèvements sociaux nécessaires à l'équilibre financier. Si tel était le cas, la dissymétrie des évolutions des ressources respectives des actifs et des retraités serait sensiblement accentuée. On peut ainsi calculer le rapport de la pension moyenne au revenu moyen d'activité **net des cotisations sociales afférentes à l'assurance vieillesse** (dernières colonnes du tableau 12). Partant d'une base 100 en 1990, il s'élèverait à 128,5 en 2010 dans les variantes de réduction rapide du chômage. Au-delà, dans l'hypothèse où les taux d'activité resteraient stables, il continuerait à augmenter jusqu'à 181,1 avec un indicateur de fécondité égal à 1,8, et jusqu'à 167,1 avec un indicateur de fécondité égal à 2,1.

L'équité entre les générations ne serait plus assurée

Ces évolutions moyennes ne peuvent en aucun cas être regardées comme équitables. Partant de la parité globale actuelle des niveaux de vie des actifs et des retraités, elles aboutiraient à transférer à ces derniers un pouvoir d'achat qui pourrait atteindre, dans l'hypothèse extrême, près du double de celui auquel peuvent prétendre les actifs en moyenne. Une telle dissymétrie violerait le principe fondamental d'équité qui prévaut dans le contrat que les générations passent entre elles à travers le choix de la retraite en répartition. En mettant en cause ce principe fondamental, l'évolution tendancielle à législation inchangée des charges des régimes de retraite mettrait ces derniers en péril dans leur existence même.

Un critère acceptable d'équité, dans un régime de retraite en répartition, consiste à garantir durablement à toutes les générations des niveaux de prestations équivalents pour des efforts contributifs identiques. Bien entendu, ce principe ne peut être appliqué pendant la montée en charge des régimes : les premières générations peuvent obtenir des droits importants malgré des durées d'assurance réduites grâce aux cotisations des actifs qui sont immédiatement disponibles. Mais la persistance d'un avantage de cet ordre est difficilement justifiable dès lors que les régimes ont atteint la maturité, et que les niveaux de vie des actifs et des retraités se sont très sensiblement rapprochés.

A législation inchangée, le "rendement" de longue période que les régimes peuvent garantir aux cotisations de retraite n'est autre que le rythme de progression du pouvoir d'achat de la masse des revenus d'activité. Avec les hypothèses macroéconomiques retenues (cf. paragraphe 1.2.), ce rythme de longue période est vraisemblablement compris entre 2 % et 3 %. Or tout indique que les générations qui prendront leur retraite au début du siècle prochain bénéficieront, par application de la législation actuelle, de "rendements" très supérieurs. Une telle situation équivaut à opérer d'importants transferts entre générations : les retraités des générations ultérieures ne pourront bénéficier de tels avantages s'ils doivent supporter d'importants relèvements de leurs prélèvements sociaux. Pire même, un scénario dans lequel le taux de cotisation constituerait l'unique levier de l'équilibre des régimes pourrait conduire à un niveau insupportable des prélèvements obligatoires, qui devrait imposer à terme une réduction brutale des prestations. Dans ce cas, il se pourrait que les générations qui subiraient à la fois le relèvement des prélèvements et la réduction des prestations n'obtiennent même pas le "rendement" de long terme pour leur effort contributif.

Des déséquilibres économiques importants risqueraient d'apparaître

Un niveau durablement excessif des transferts entre générations pourrait en outre exercer des effets économiques néfastes : d'une part, en raison de la hausse des prélèvements sociaux obligatoires, inéluctable à législation inchangée ; d'autre part, du fait de l'incidence des revenus de transfert, lorsqu'ils atteignent un montant élevé, sur l'arbitrage entre consommation présente et future et le choix entre l'activité et le loisir.

Les dangers associés à une montée des prélèvements sociaux

On a supposé dans les projections précédentes que le pouvoir d'achat du salaire brut connaîtrait une progression annuelle moyenne de 2 % environ jusqu'en 2040. Si les salariés devaient intégralement supporter les relèvements des prélèvements sociaux nécessaires à l'équilibre des régimes, on peut calculer que la progression du pouvoir d'achat du salaire net de cotisations de retraite ne s'élèverait plus qu'à 1,6 % par an jusqu'en 2010, et qu'à 1,2 % à 1,5 % par an de 2010 à 2040 selon l'hypothèse de fécondité d'évolution des salaires que de celle relative à l'évolution des effectifs cotisants (+ 1 % jusqu'en 2005) qui permettent de limiter le relèvement des prélèvements sociaux.

Un tel décalage pourrait susciter des phénomènes de résistance à la montée des cotisations de retraite, débouchant sur une hausse du coût du travail. Cette résistance au prélèvement social marquerait une rupture avec les comportements observés dans le passé. Jusqu'à présent, en effet, les hausses successives de cotisations n'ont pas entraîné de dérapages durables du coût du travail car elles ont été "compensées" par un ralentissement de la croissance des salaires nets. Dans le cas français, la bonne acceptation des prélèvements sociaux tient sans doute pour une large part à la logique d'assurance sociale collective qui caractérise le système de protection sociale. Dans ce système, en effet, les cotisations ont un caractère largement contributif puisqu'elles constituent la contrepartie d'éléments de rémunérations différées (les retraites) ou de services d'assurance (les prestations de l'assurance maladie). Mais si les salariés devaient modifier leur perception des cotisations sociales, pour ne plus y voir qu'une différence infime avec l'impôt direct, les pressions en faveur d'un rattrapage dans le salaire brut des augmentations des prélèvements sociaux pourraient déboucher sur une hausse du coût du travail supportée par les entreprises.

Une telle évolution du coût du travail pourrait contrarier les créations d'emplois en affaiblissant la compétitivité et en stimulant la substitution du capital au travail. Selon des simulations réalisées à l'aide de plusieurs modèles macroéconomiques, une hausse d'un point des cotisations sociales à la charge des salariés intégralement répercutée dans le salaire brut se traduirait par la suppression de plusieurs dizaines de milliers d'emplois.

Les conséquences d'une croissance rapide des pensions sur les comportements individuels d'épargne et d'offre de travail

Une évolution non maîtrisée des dépenses de retraite risque également de modifier les comportements individuels d'épargne et d'offre de travail.

Pour les ménages jeunes, la perspective de percevoir des ressources convenables le moment de la retraite venu tend à réduire l'effort d'épargne. En effet, les droits à la retraite peuvent être regardés comme des éléments "d'équivalent-patrimoine" qui, dans une certaine mesure, se substituent à l'épargne de précaution financière ou immobilière. En outre, si les actifs d'aujourd'hui anticipent pour eux-mêmes un "rendement" de leurs cotisations aux régimes de retraite identique à celui dont on pu bénéficier les retraités, ils ne sont pas incités à constituer une épargne personnelle, puisque ce "rendement" n'est pas jusqu'à présent inférieur au rendement réel des actifs financiers.

Ces modifications des comportements individuels d'épargne des ménages jeunes risquent d'être aggravées au plan macroéconomique, dès lors que l'évolution non maîtrisée des dépenses de retraite tend à amplifier les transferts des ménages jeunes vers les retraités dont les préférences pour le présent sont plus fortes, et dont l'effort d'épargne est plus limité.

Par ailleurs, on doit considérer que, dans une certaine mesure, le choix pour un individu de se présenter ou non sur le marché du travail, ou d'y rester ou non, dépend de ses préférences personnelles et des revenus qu'il pourra percevoir en activité comme en inactivité. Aux âges élevés, la perspective de percevoir une retraite de montant convenable incite probablement nombre de salariés à cesser leur activité professionnelle dès qu'ils ont atteint l'âge minimum pour faire valoir leurs droits. Cet effet est sans nul doute renforcé par la montée des prélèvements sociaux, qui réduit le montant des salaires nets.

Une baisse de l'épargne et de l'offre de travail globales des ménages est donc à redouter avec la dérive des prestations d'assurance vieillesse. Or, de telles évolutions vont à l'encontre des objectifs de la politique économique en période de vieillissement de la population. Si les pouvoirs publics recherchent le maintien de l'économie sur un sentier de croissance suffisamment forte, il apparaît clairement que l'offre de travail doit être soutenue et l'épargne encouragée en vue de l'accumulation, de la substitution du capital au travail et de l'augmentation de la production par tête. La maîtrise des comptes des régimes de retraite permet de rapprocher ces deux objectifs en assurant un partage équitable et efficace du revenu entre actifs et inactifs.

On insiste souvent sur les incidences sociales de la maîtrise des dépenses des régimes de retraite, en mettant l'accent sur la nécessité, pour préserver la cohésion sociale, de sauvegarder le principe de solidarité entre générations. Les développements précédents montrent que cette maîtrise peut également poursuivre des objectifs de politique économique. Au surplus, il n'y a aucune contradiction entre les exigences économiques et sociales, puisque c'est en préparant la croissance de demain par une épargne suffisante que l'on pourra garantir aux futurs retraités une rétribution convenable de leur effort contributif, et qu'ainsi on assurera la pérennité des régimes de retraite en répartition.

Laisser évoluer de manière incontrôlée les dépenses des régimes de retraite et les prélèvements sociaux, c'est se résigner à l'inacceptable :

- la déformation continue du partage du revenu au bénéfice des retraités et au détriment des actifs ;
 - la rupture de l'équité entre générations ;
 - la croissance future obérée par les risques de dégradation de la compétitivité et par la désincitation à l'épargne et l'activité.
-

Les réformes entreprises à l'étranger

La diversité qui continue à caractériser le système de retraites français 45 ans après la généralisation de l'assurance-vieillesse se retrouve dès lors que l'on appréhende d'un même regard les systèmes nationaux qui coexistent au sein de la Communauté Economique Européenne. Ces systèmes restent en effet extrêmement diversifiés tant dans leurs fondements conceptuels, leur mode de financement que leur niveau de protection (cf. annexe 7 sur les régimes de retraite de la Communauté Européenne).

L'harmonisation des systèmes nationaux, parallèlement à l'achèvement de la construction européenne, n'est donc pas concevable. Elle n'est au demeurant ni inscrite dans les textes ni imposée dans les faits par l'approfondissement de l'intégration économique des différents états membres. Cette perspective rend en revanche plus nécessaire encore que soient levés les obstacles que le cloisonnement des systèmes peut représenter pour la réalisation de l'un des objectifs fondamentaux du Traité de Rome : la complète liberté de circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes sur le territoire de la CEE.

D'ores et déjà, diverses dispositions ont été prises afin d'ouvrir aux travailleurs communautaires l'égal accès à différents avantages sociaux offerts par chaque Etat à ses nationaux, et de garantir aux travailleurs migrants les droits correspondants à l'activité exercée dans chaque Etat membre. Cette garantie passe par des dispositifs de coordination des législations nationales (totalisation des périodes d'activité, exportation des prestations notamment).

Cette action devra être approfondie dans les années qui viennent par la Communauté Européenne notamment dans tout le secteur des régimes complémentaires et professionnels.

Mais ces évolutions n'ont jamais conduit à remettre en cause les caractéristiques essentielles de chacun des systèmes de retraite et n'y conduiront pas dans le futur : à titre de référence, le projet de directive récente sur les fonds de pension exclut de son champ les régimes de retraite en répartition notamment ceux que regroupent l'ARRCO et l'AGIRC.

Il reste que, si l'achèvement de la construction européenne ne conduit en rien à une harmonisation des systèmes de retraite sur un niveau européen moyen, les différents pays de la Communauté Européenne, et au-delà l'ensemble des pays industrialisés, sont confrontés à des problèmes de vieillissement démographique, que nombre d'entre eux ont déjà engagé des réformes et que celles-ci sont riches d'enseignements pour notre pays.

Un problème commun à l'ensemble des pays étrangers

L'avenir des régimes publics de retraite est devenu une préoccupation commune à l'ensemble des pays industrialisés. La recherche d'un équilibre financier durable et la poursuite d'objectifs d'efficacité et d'équité afin de réduire les effets négatifs des dispositifs de financement, ont conduit les gouvernements à engager des réformes des régimes de pensions.

Deux facteurs principaux, intervenant à des degrés divers selon les pays, sont à l'origine de ce processus de réforme visant à réguler à long terme le financement des régimes.

1) Les pays industrialisés ont connu un itinéraire démographique comparable qui les engage actuellement dans un processus de vieillissement inéluctable de leur population :

- aux taux de fécondité élevés d'après-guerre a succédé depuis le milieu des années soixante une diminution rapide de ces taux qui restent inférieurs au seuil de remplacement. Ces comportements de fécondité similaires entraînent dans tous les pays une diminution de la part des moins de quinze ans et une décélération rapide du rythme de croissance de la population en âge de travailler ;

- l'accroissement continu de l'espérance de vie de la population conduit à augmenter la part des personnes âgées de plus de 65 ans ;

- le déplacement dans le cycle de vie des cohortes du baby-boom nées entre 1945 et 1970 accentuera après l'an 2000 le phénomène de vieillissement.

Comme le montre le tableau de la page suivante, la proportion des plus de 65 ans dans la population totale, qui était de 12,2 % en 1980 pour l'ensemble des pays de l'OCDE atteindra 15,4 % en 2010 et 22,1 % en 2040. Toutes les études démographiques indiquent qu'une vive reprise de la fécondité ne permettrait pas d'éviter le vieillissement de la population d'ici le milieu du siècle prochain. Cette transition démographique associée à la déformation de la pyramide des âges va se traduire par une augmentation sensible du nombre de pensionnés et une dégradation du rapport des cotisants aux retraités.

2) Les déséquilibres financiers persistants des régimes de pensions résultent aussi de l'arrivée progressive à maturité de ces régimes. Dans le passé la forte croissance des revenus du travail, base de prélèvement des cotisations a permis de distribuer des avantages supplémentaires aux nouveaux retraités. La croissance des effectifs salariés et les hausses de rémunérations unitaires engendrées par la croissance ont favorisé le financement de ces avantages sans peser trop lourdement sur les revenus du travail. La moindre progression des revenus du travail liée au tassement de la croissance économique a restreint les ressources disponibles alors que de plus en plus nombreux sont les nouveaux retraités bénéficiant de ces avantages. De plus la plupart des améliorations distribuées au

Proportion de personnes âgées dans la population (a) 1980 - 2050

	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Canada	7,67	9,51	12,84	14,61	22,39	22,39	22,47	21,34
France	11,38	13,96	15,28	16,26	19,45	21,76	22,72	22,33
Allemagne	9,35	15,51	17,12	20,35	21,74	25,82	27,60	24,48
Italie	8,02	13,45	15,31	17,28	19,37	21,92	24,15	22,61
Japon	5,21	9,10	15,20	18,62	20,92	19,97	22,66	22,30
Royaume -Uni	10,73	14,87	14,48	14,61	16,27	19,24	20,43	18,74
Etats-Unis	8,14	11,29	12,15	12,79	16,16	19,49	19,80	19,31
Moyenne des pays ci-dessus (b)	8,64	12,53	14,63	16,36	18,93	21,52	22,83	21,59

(a) Population de 65 ans et plus en pourcentage de la population totale.

(b) Moyenne non pondérée

Source : OCDE, Banque de données sociales.

cours des années de forte croissance n'ont pas encore fait pleinement sentir leurs effets. Cette maturation progressive révèle que la valeur de certains avantages distribués dans le passé n'est plus totalement compatible avec le potentiel de croissance économique actuel. En l'absence de maîtrise des dépenses de pensions, l'accroissement des transferts de revenus vers les retraités risqueraient d'avoir en retour des effets négatifs sur la croissance économique et mettraient en péril l'équité entre les générations au sein des régimes de retraite par répartition.

Les réformes engagées à l'étranger

La République Fédérale d'Allemagne

Le champ de la réforme : le système légal d'assurance vieillesse

Les mesures proposées concernent uniquement les systèmes d'assurance vieillesse régis par la loi, c'est-à-dire :

- l'assurance de base des salariés du secteur privé ;
- le système de retraite des fonctionnaires, y compris la prévoyance complémentaire ;

Fondés sur le principe de la répartition, ces systèmes étaient menacés d'être sérieusement et rapidement déséquilibrés, du fait du vieillissement prévisible de la population allemande.

L'assurance complémentaire du secteur privé, quelle que soit sa forme (pensions d'entreprise, caisses de prévoyance, assurance-vie) n'est donc

pas concernée : cette forme d'assurance, d'ailleurs largement fondée sur le système de capitalisation, ne relève pas de la compétence du législateur.

Les principales mesures et leur évaluation

Selon le Ministère du travail qui a chiffré les conséquences du train de réformes, les mesures proposées permettraient de réduire de 3 points le taux des cotisations de retraite en 2010, date à laquelle elles joueraient pratiquement à plein. L'économie réalisée par les caisses légales serait de l'ordre de 50 milliards de DM à cette date ; mais les subventions du budget fédéral seront augmentées d'environ 154 Mds de DM, ce qui suppose un effort supplémentaire des contribuables.

L'indexation sur le salaire net

Cette mesure est la principale source d'économie, puisqu'elle devrait permettre d'économiser 2,1 points de cotisation.

Actuellement la référence servant au calcul des retraites est revalorisée le 1er juillet de chaque année en fonction de l'évolution moyenne des rémunérations brutes constatées au cours de l'année précédente, telle qu'elle ressort de la Comptabilité Nationale.

Pour faire participer les retraités à la prise en charge des futurs alourdissements sociaux et fiscaux, les nouvelles mesures prévoient une indexation des retraites sur les salaires nets (de cotisations et d'impôts, selon la terminologie allemande) : les allocations vieillesse de l'assurance légale ne sont en effet que partiellement imposées et ne donnent lieu à des cotisations que pour la maladie.

L'augmentation de la subvention fédérale

Cette mesure devrait limiter la hausse des cotisations à 0,9 point, au détriment des contribuables.

Actuellement, la subvention fédérale aux caisses de retraites est revalorisée chaque année en fonction de la croissance de la masse des rémunérations brutes. Les mesures envisagées conduiraient à augmenter en outre cette subvention en proportion des futures variations des taux de cotisation de retraite, pour maintenir la part du financement pris en charge par le budget fédéral.

Avant même l'entrée en vigueur de la loi, la subvention fédérale a été augmentée de 0,3 Md de DM en 1990 et de 2,3 Mds en 1991, afin principalement de contribuer à l'accroissement des réserves constituées par les régimes.

Le recul de l'âge de la retraite

Cet élément est sans doute un des plus "voyants" de la réforme, bien que son effet à l'horizon de 2010 soit encore assez limité (0,2 point de cotisation).

Actuellement, l'âge légal de la retraite est de 65 ans ; les femmes et les chômeurs (sous certaines conditions de durée de cotisations), les handicapés et les invalides peuvent faire valoir leurs droits à partir de 60 ans. Sous certaines conditions d'âge et de présence dans l'entreprise, les salariés masculins peuvent bénéficier d'une retraite anticipée à 63 ans.

Le "consensus" prévoit un recul progressif de l'âge de la retraite à 65 ans pour tous :

- à partir de 2001, à raison de 3 mois de recul par an ;
- à partir de 2005, à raison de 6 mois de recul par an.

Ainsi, le système de pré-retraite disparaîtra en 2005, et les femmes et les chômeurs seront au régime général en 2010. La limite de 60 ans restera valable pour les seuls handicapés.

La réforme prévoit une possibilité de flexibilité de l'âge effectif de départ en retraite, avec des contreparties financières, c'est-à-dire :

- en cas de départ anticipé, une réduction de la pension de 0,3 % par mois d'avancement ;
- en cas de maintien de l'activité au-delà de la limite légale, une augmentation de la pension de 0,5 % par mois supplémentaire.

Le premier projet proposé par le Ministre du travail prévoyait un échéancier plus rapproché : le recul se serait fait en raison de 6 mois par an à partir de 1995. Les sociaux-démocrates ont obtenu un délai supplémentaire ; ils auraient souhaité en outre introduire dans le projet une "clause de mise en oeuvre", selon laquelle le recul de l'âge de la retraite ainsi programmé ne serait intervenu que si une expertise du marché du travail menée en 1998 l'estimait nécessaire : le SPD n'a pas obtenu gain de cause sur ce point.

L'élargissement de la base des cotisations

Les nouvelles mesures permettant d'élargir la base des cotisations devraient économiser environ 0,3 point de cotisation ; elles s'inscrivent de façon plus générale dans le souci de mieux proportionner le montant de la retraite à l'effort préalable de la cotisation.

Actuellement, les cotisations de retraite ne sont perçues que sur les salaires correspondant aux périodes d'activité, non sur les prestations de remplacement, en cas de chômage ou de longue maladie par exemple. En outre, les périodes d'interruption d'activité soit pour l'éducation d'un enfant (à raison d'un an par enfant) ou l'entretien d'un parent nécessitant des soins, soit pour formation professionnelle (dans la limite de 13 ans) ne sont pas déduites lors du calcul de la pension, dès lors que la moitié au moins de la période s'étendant entre l'entrée dans le système d'assurance et la limite d'âge a donné lieu à des cotisations effectives (système de la "demi-couverture" - Halbbelegung).

Le nouveau système prévoit une limitation des exemptions de cotisations et une adéquation plus stricte entre cotisations et prestations. De façon générale, le système de la "demi-couverture" sera remplacé par celui de l'appréciation de l'effort global" (Gesamtleistungsbewertung) :

- les années d'activité, donnant lieu à des cotisations normales, et les congés d'éducation et de soins seront prises en compte intégralement dans le calcul des retraites ;
- les périodes de formation seront prises en compte à 80 % et dans la limite de 7 ans au maximum ;

- les périodes de chômage et de longue maladie seront prise en compte à 80 % ;

- les allocations de chômage et de maladie seront soumises à des cotisations assises sur 80 % du salaire remplacé.

Ces deux dernières mesures ne devraient intervenir qu'à partir de 1995.

Quelques mesures sociales d'accompagnement

Ces réformes comprennent deux mesures améliorant la protection sociale :

- la remise en vigueur de la retraite minimum, abandonnée en 1973 : quelles qu'aient été ses rémunérations, le retraité aura droit au minimum à une pension assise sur 75 % de la base de référence (environ 1 200 DM actuellement) s'il a cotisé au moins 35 ans ; les personnes mises à la retraite depuis 1973 pourront bénéficier de cette mesure ;

- la période défrayée de cotisations pour cause d'éducation d'un enfant, actuellement d'un an par enfant, pourra être prolongée jusqu'à la troisième année des enfants nés après 1992.

Les événements de 1989 et de 1990 (migrations et unification) en Allemagne ne remettent pas en cause la réforme

Si l'on raisonne au niveau de l'Allemagne unifiée, les migrations interne Est-Ouest sont neutres, voire légèrement favorables à l'équilibre financier du système de retraites : en effet, le rapport ayants droit/cotisants de ces migrants est nettement plus faible que celui de la population native de la RFA II en résulte un excédent pour les caisses de retraite de l'Ouest, que ne compense probablement pas le manque à gagner pour les caisses de l'Est (car les salaires donc les cotisations et les prestations sont plus faibles à l'Est).

L'impact de l'immigration de "souche allemande" en provenance des pays de l'Est (Aussiedlung) est encore plus clairement favorable grâce à un faible rapport ayants droit/cotisants (le manque à gagner est, dans ce cas, assumé par le pays d'origine).

En revanche, la détérioration de la situation économique dans les nouveaux Länder allemands (où la population active diminue sensiblement) et les mesures de relèvement des retraites (+ 15 % au 1er janvier 1991) compromettent l'équilibre du régime général sur l'ensemble de l'Allemagne.

En tout état de cause, ces difficultés, même si elles devaient se révéler durables ne compromettent nullement la mise en place de la réforme en 1992.

Les USA

Le système américain de pensions de sécurité sociale (Old Age and Survivor's Insurance, OASI) est entrée en vigueur en 1937.

En 1987, la pension de sécurité sociale bénéficiait à 91 % des personnes âgées et elle constituait la seule ressource de 46 % d'entre elles.

La situation de l'assurance vieillesse était bonne au début des années 1970, mais la crise économique a compromis son équilibre financier, pour deux raisons principales :

- les pensions étaient indexées sur les prix si bien que les prestations ont augmenté plus vite que les cotisations, assises sur les salaires, dont la progression était freinée par la crise ;

- l'augmentation du nombre de chômeurs (non cotisants) s'est traduite par une perte de cotisations importante.

Outre les aspects budgétaires, cette tendance répond sans doute aussi à la prise en compte de la contrainte démographique. En effet, le régime public, qui couvre aujourd'hui 40 millions de salariés, devrait en concerner 50 millions en 2010 puis 65 millions en 2020, lorsque la génération du "baby-boom" sera à la retraite. Or, la croissance de la population active devrait ralentir au cours des prochaines décennies, de sorte que le nombre de travailleurs pour un retraité passerait de 3 aujourd'hui à 2 d'ici l'an 2005.

L'OASI s'est ainsi vu contraint de recourir à l'emprunt en 1982, alors même qu'il avait des réserves importantes au début des années 70. Une commission nationale sur la réforme de la sécurité sociale a été instituée en 1982 sous la présidence de M. Alan GREESPAN afin d'étudier les modifications à apporter au système public de pensions. Un plan de réforme, présenté par cette commission, a été adopté en 1983 par le Congrès, dont les traits principaux sont une certaine réduction des prestations, l'extension du nombre des cotisants et le recul progressif et à long terme de l'âge de la retraite.

La réduction des prestations concerne essentiellement les personnes qui peuvent prétendre à la fois à une pension de la sécurité sociale et à une retraite au titre d'un emploi non couvert par l'OASI, et qui ne peuvent plus cumuler les deux pensions.

Mais surtout, l'indexation des pensions n'est plus fonction de la seule évolution des prix, mais elle s'opère sur l'évolution des prix ou sur celle des salaires, le taux le plus bas étant retenu, et cela lorsque les actifs détenus par l'OASI sont inférieurs à 20 % de ses dépenses.

Par ailleurs, les pensions sont taxées au-delà d'un certain plafond (le produit de cette taxation est transféré aux caisses de sécurité sociale).

Les nouveaux fonctionnaires sont astreints à cotiser au régime général, ce qui a pour but d'accroître le nombre de cotisants. De plus, le relèvement des cotisations a été plus rapide que prévu de 1984 à 1990 et les cotisations des indépendants ont été majorées. Ces cotisations supplémentaires alimentent un fonds de réserves temporaires qui sera utilisé au 21^{ème} siècle au profit des générations du baby-boom arrivées à l'âge de la retraite ;

Le pallier de l'âge de la retraite à taux plein sera relevé au 21^{ème} siècle, entre 2003 et 2007, à raison de deux mois par an en fonction de l'année de naissance.

Ainsi l'âge de la retraite à taux plein sera de 65 ans et 2 mois, en 2003 pour les Américains nés en 1938, et ... de 67 ans en 2027 pour les Américains nés en 1960.

Par ailleurs, dès maintenant, les travailleurs âgés sont encouragés à continuer de travailler :

- la prime versée si la retraite est prise après 65 ans, passera progressivement, entre 1990 et 2008, de 3 % à 8 % de la prestation ;
- la réduction opérée sur la pension de l'OASI en fonction des autres revenus perçus de 65 à 69 ans sera atténuée.

Le Japon

Les évolutions démographiques

Le phénomène du vieillissement de la population se caractérise au Japon par deux points :

- il est récent ;
- il est rapide.

Au Japon la proportion des personnes âgées (65 ans et plus) dans la population totale était en 1980 la plus faible de toutes celles des principaux pays industrialisés (9 %) ; elle devrait devenir la plus forte dans les années 2020 (22 %) : si en 1985 un japonais sur dix avait 65 ans ou plus, en l'an 2020 ce sera un japonais sur cinq.

Cette évolution rapide qui s'explique à la fois par une baisse du taux de fécondité et par une augmentation de l'espérance de vie, aura d'importantes conséquences macro-économiques :

- la décroissance de la population d'âge actif qui devrait commencer dans la décennie en cours pour atteindre - 0,5 % par an après l'an 2000 ;
- la réduction du taux d'épargne.

La réforme

La réforme du régime public de retraite au Japon, adoptée en avril 1985 et entrée en vigueur en avril 1986, a été radicale.

Elle a unifié le régime de base précédent qui comprenait trois grands régimes de protection s'appliquant aux personnes âgées, aux conjoints survivants et aux handicapés : l'assurance vieillesse des salariés (EP1), la caisse nationale de retraite (NPS) couvrant essentiellement les travailleurs indépendants et certains ouvriers, et des associations d'aide mutuelle (MAA) principalement pour la fonction publique.

Le fondement des systèmes anciens, créés dans l'après-guerre, était le principe de l'assurance : les prestations étaient fonction du montant et de la durée des cotisations (liées aux gains pour les salariés, forfaitaires pour les indépendants).

La réforme de 1986 vise à mettre en place progressivement un régime national de base unique, qui concerne aussi bien le secteur privé que le secteur public. Le but est d'établir une structure unique de prestations et de cotisations.

Il existe au Japon six régimes publics de retraite :

- un régime public de caractère national pour la pension de base ;
- cinq régimes de retraite complémentaire pour les salariés.

La pension de base - versée à partir de 65 ans pour une période minimale de cotisation de 25 ans - correspond à des versements d'un montant fixe et à des cotisations versées par les travailleurs indépendants et par les salariés. Ce régime public couvre l'ensemble de la population.

Les pensions complémentaires sont versées par les cinq caisses de retraite des salariés à partir de 60 ans. Les cotisations comme les prestations sont cette fois proportionnelles au salaire et l'ensemble de ces prestations représentent environ 70 % du salaire (boni exclus).

- Le nouveau système assure à toutes les personnes âgées du pays une pension forfaitaire, dont le montant est sans lien avec l'activité professionnelle antérieure. Cette pension de base a été fixée à 50 000 yens par mois, aux prix de 1984 pour 40 ans de cotisations (après un régime transitoire allant de 25 ans de cotisations pour les personnes nées avant le 2 avril 1927 à 40 ans de cotisations pour les personnes nées après le 2 avril 1941). Dans ce système, toutes les femmes, y compris les veuves et les divorcées, bénéficient d'une retraite indépendante.

- Le taux de rendement de la retraite proportionnelle complémentaire, qui complète la pension de base, diminuera également par étape.

.pour les salariés, l'âge de la retraite reste fixé à 60 ans pour les hommes et passera de 55 à 60 ans pour les femmes progressivement avant l'an 2000.

.la pension de base versée aux indépendants ne l'est d'ores et déjà qu'à partir de 65 ans.

.par ailleurs, l'emploi de salariés âgés de plus de 60 ans par les entreprises est encouragé par des aides publiques.

- Enfin, le Japon a constitué par le biais d'un compte spécial non intégré au budget de l'Etat, des réserves préaffectées au régime de retraite dont le but est d'assurer une certaine équité entre les générations. Ces réserves ont constitué une épargne supplémentaire et contribué à relever le taux d'épargne national.

Part dans le total des assurés

(en %)

Système national : pension de base dont :	100
- travailleurs indépendants et familiaux	29
- affiliés à un régime de salariés	53
Régimes de salariés : retraite complémentaire dont :	
- salariés du secteur privé	44
- salariés de l'Etat	2,5
- salariés des collectivités locales	5
- salariés de l'enseignement privé	0,5
- salariés du "Nokyo"	1

La Grande-Bretagne

Le système de pension britannique repose sur deux piliers :

- une pension de base forfaitaire couvrant la totalité des retraités et complété pour les personnes ayant peu ou pas travaillé par un "minimum vieillesse" qui n'est autre que le revenu minimum garanti à tout britannique (Income Support) ;

- une pension complémentaire calculée en fonction du salaire :

- .pension pouvant être servie en répartition dans le cadre de la sécurité sociale. Il s'agit des State Earning Related Pensions (SERPS) mis en place en 1975 pour éviter que les salariés les plus défavorisés ne soient obligés de faire appel au revenu minimum ;

- .pension pouvant être servie dans le cadre d'un régime de retraite d'entreprise géré en capitalisation (occupational schemes). Les cotisations versées à la sécurité sociale sont alors moins fortes, l'employeur s'engageant à offrir des prestations au moins équivalentes au SERPS. En pratique, les grandes entreprises offrent des avantages très largement supérieurs.

La réforme engagée dans les années 1980 (livre vert puis livre blanc en 1985) et conclue par le Social Security Act de 1986 avait deux objectifs :

- faire face aux problèmes financiers auxquels allait être confronté le SERPS à partir des années 1990 en raison de l'évolution démographique (diminution du rapport cotisants/retraités passant de 2,3 à 1,6 entre 1985 et 2035) ;

- décourager au maximum les entreprises et les personnes à continuer à adhérer au système public du SERPS, le gouvernement estimant que la responsabilité de la collectivité devait se limiter à assurer aux personnes âgées une pension forfaitaire, éventuellement complétée par le revenu minimum et que, pour le reste, c'était aux employeurs, à travers les "occupational schemes" et aux individus eux-mêmes à travers le développement de plans individuels, de pourvoir à leur retraite.

Après avoir cherché à supprimer totalement le SERPS, le gouvernement a dû en fin de compte accepter le maintien du SERPS pour tous ceux qui ne souhaitaient pas en sortir, tout en réduisant le niveau des pensions auquel il ouvre droit (20 % du salaire moyen calculé sur l'ensemble de la période de cotisation au lieu de 25 % du salaire des 20 meilleures années). Diverses incitations ont également été mises en place afin d'encourager les entreprises à sortir du SERPS (4 millions de salariés cotiseraient maintenant à un occupational scheme) et d'encourager les individus, grâce à des avantages fiscaux, à souscrire des plans individuels de retraite.

Au total, la réforme engagée en Grande-Bretagne n'a pas été d'abord inspirée par le souci de permettre au système de retraite existant de faire face aux évolutions démographiques. Elle l'a été par la volonté de remettre en cause une partie du système public de pension en partant du principe que la sécurité sociale ne devait qu'être un filet de sécurité et qu'il appartenait aux individus d'agir pour se constituer la retraite qu'ils jugeaient nécessaire.

Les enseignements des expériences étrangères

L'examen des réformes entreprises à l'étranger montre que, à partir de situations initiales différentes et dans des contextes économiques et sociaux a priori éloignés, des constantes existent dans les moyens employés, pour rendre viables les régimes de pensions.

Qu'elles marquent ou non une rupture prononcée avec les dispositifs existants, les réformes engagées cherchent à s'appuyer sur un consensus très large

Selon les pays, les réformes engagées traduisent une rupture plus ou moins forte avec les systèmes existants. En Grande-Bretagne, la volonté de rupture est délibérée : il s'agit de sortir d'une logique de solidarité pour laisser aux individus le maximum d'initiatives. Au Japon, la refonte de l'organisation même du système de retraite est profonde. Aux Etats-Unis et surtout en R.F.A., les réformes s'inscrivent davantage dans le prolongement de l'existant.

Mais dans tous les cas, ces réformes ont été précédées d'un long processus de maturation s'appuyant sur la concertation avec les partenaires sociaux et transcendant dans la mesure du possible les clivages politiques. Aux Etats-Unis la réforme a été préparée par une commission comprenant des représentants de toutes les tendances politiques et syndicales et des universitaires. En RFA le projet de réforme a été élaboré conjointement par les partis de la coalition au pouvoir et les socio-démocrates dans le but explicite de préserver la confiance des cotisants. Au Royaume-Uni, bien que finalement approuvée par le seul parti conservateur, la réforme avait été précédée d'une large consultation (dix neuf conférences publiques), à la publication d'un livre vert présentant les enjeux et les premières propositions, puis après de nouvelles discussions, à un livre blanc engageant les autorités publiques. Au Japon, les consultations ont duré près de deux ans.

Les réformes des régimes publics étrangers combinent des adaptations progressives du mode de détermination des droits (âge, montant) avec des mesures d'effet immédiat concernant le financement et les règles de revalorisations des pensions.

Les leviers retenus sont une combinaison des instruments : action sur les volumes par l'allongement de la durée d'assurance ou le recul de l'âge de la retraite, action sur le taux de liquidation des pensions des flux de nouveaux retraités, action sur la revalorisation du stock de pensions.

Les mécanismes de solidarité et d'assurance font l'objet d'un renforcement parallèle

L'extension des dispositifs de solidarité traduit le souci des gouvernements de concentrer les ressources publiques sur les groupes sociaux les plus fragiles. La recherche de l'université de la protection de base et le souci de prévenir la pauvreté sont à l'origine de ce mouvement. Le "filet de sécurité" garantissant un niveau de vie minimal a été renforcé.

Simultanément la contributivité des régimes publics a été renforcée afin de favoriser l'équité entre les générations : resserrement du lien entre le niveau des pensions et les cotisations versées, prise en compte de l'ensemble de la carrière, restriction sur les règles de cumul des pensions.

Les réformes s'appliquent à l'ensemble des régimes de retraite, y compris les régimes de fonctionnaires

Les réformes ont saisi l'occasion soit de progresser vers une harmonisation des règles applicables aux divers régimes assortis de dispositifs transitoires protecteurs des droits déjà acquis, soit de retenir des mesures parallèles applicables à ces régimes. C'est une logique de long terme commune aux divers régimes qui a été privilégiée, concernant notamment les règles de revalorisation ou l'évolution des âges effectifs de cessation d'activité.

Malgré les incertitudes relatives sur le rythme futur de croissance économique, les mesures prises à l'occasion des réformes s'accompagnent d'un calendrier de mise en oeuvre qui s'étend sur plusieurs décennies

Ces calendriers traduisent à la fois des engagements, échelonnés et annoncés, et la gradualité des ajustements.

La plupart des réformes recherchent une diversification des ressources des personnes âgées

Cette diversification passe pour une part par un encouragement à la prolongation de l'activité et par la possibilité offerte de cumuler pension et revenus d'activité. Une seconde voie de diversification consiste à favoriser l'épargne personnelle en vue de la retraite. Une troisième voie retenue par les Etats-Unis, est d'accumuler des réserves temporaires au sein des régimes obligatoires par répartition.

Garantir dans l'équité les retraites de demain

Dans un contexte socio-économique et démographique favorable, les missions assignées en 1945 aux régimes de retraite par répartition - régimes de base et régimes complémentaires - ont été remplies.

Les engagements pris par les générations successives sont tenus. La population française est en totalité couverte par un régime obligatoire. Les mécanismes de solidarité institués entre générations et au sein de chaque génération ont fait la preuve de leur efficacité : la grande pauvreté aux âges élevés de la vie a été éliminée ; les personnes âgées vulnérables ont été largement préservées des conséquences de la crise économique amorcée au début des années 70 et le niveau de vie des retraités a en moyenne rejoint celui des actifs.

Maintenir ces acquis collectifs, préserver et approfondir les solidarités à l'oeuvre supposent que tous nos régimes de retraite s'adaptent aux mutations socio-démographiques et économiques en cours ou prévisibles.

Ne rien faire est exclu

Ne rien faire doit être clairement écarté : ce serait accepter le scénario de l'intolérable sur le plan social et sur le plan économique.

Ne rien faire conduirait au mieux à subir une augmentation inéluctable des prélèvements sociaux à la charge des ménages et des entreprises, réduisant ou annulant les gains du pouvoir d'achat espérés par les actifs, rompant la parité de revenus atteinte entre actifs et inactifs, pesant sur la capacité d'épargne des ménages et des entreprises et, au-delà, mettant en péril la compétitivité des entreprises françaises dans la bataille économique mondiale, donc la croissance du pays et l'emploi.

Cette perte de richesses collectives, préjudiciable à tous, actifs comme retraités, ne permettrait même pas, au demeurant, de garantir au-delà de 2010 le contrat des générations qui fonde nos régimes de retraites.

Ne rien faire pourrait conduire, par manque de prévoyance ou par refus d'anticipation, à une baisse brutale des prestations servies au-delà de 2010, l'effort supplémentaire demandé aujourd'hui aux actifs ne pouvant alors être honoré à son juste prix par les générations futures d'actifs que sont leurs enfants et petits-enfants. Ne rien faire aujourd'hui, c'est prendre le risque à terme d'un éclatement du système, d'une rupture des solidarités essentielles.

En ce domaine aussi, le laisser-faire et la résignation feraient peser une menace lourde sur la cohésion sociale et la prospérité économique de notre pays.

Garantir l'équité

Un système de retraites est en effet, par excellence, le lieu où se reflète une société avec sa culture, ses institutions, son histoire. Il noue entre générations, professions et classes de revenus, un ensemble complexe d'obligations réciproques dont la pérennité est fondée sur le respect du contrat, son équité et la confiance qu'il inspire.

Le système des retraites "à la française" est largement basé sur le principe de la répartition, choix lié à l'histoire mais également choix technique et politique.

Ce choix est, par construction, largement irréversible.

Il entraîne des obligations fortes : le pacte de confiance qui fonde la stabilité du système doit être renouvelé et confirmé, face aux inquiétudes manifestées et aux incertitudes de l'avenir.

Ce renouvellement du contrat des générations concerne au premier chef ceux qui, âgés aujourd'hui de 25 à 45 ans, arriveront à la retraite à partir des années 2005-2010. Ils sont directement impliqués, dans ce débat de l'avenir, pour eux-mêmes comme pour leurs enfants. Ils souhaitent légitimement bénéficier à l'âge de la retraite de revenus convenables, en rapport avec l'effort contributif qu'ils auront effectué durant toute leur carrière professionnelle. Ils n'entendent pas qu'une génération ou l'autre soit sacrifiée.

Ce renouvellement du contrat des générations, indispensable pour garantir dans l'équité les retraites de demain, doit satisfaire trois objectifs :

- assurer sur le long terme la maîtrise financière du système : c'est la condition du maintien de la confiance à son égard et donc de sa pérennité ;

- respecter l'exigence d'équité entre les générations, celles qui sont aujourd'hui en retraite, celles qui le seront au début du siècle prochain, celles qui, au-delà de 2010, auront alors à payer les retraites de leurs parents ;

- approfondir la recherche de l'équité au sein de chaque génération, en remédiant aujourd'hui aux dispositions qui produisent des effets contraires à cet objectif.

Débattre sur la base de scénarios alternatifs

De nombreuses idées ont été jusqu'à présent émises, traduisant trois approches du problème : le passage à la capitalisation, la transformation en profondeur de l'organisation du système actuel, l'aménagement progressif des régimes en répartition.

Ces diverses approches doivent être soumises au débat public et appréciées au regard des objectifs précités. Leur comparaison doit permettre de préciser les choix et valeurs auxquels chacun se rattache.

Ces scénarios ne sont en aucune manière des solutions préétablies "prêtes à l'emploi". Ce sont des guides pour le débat. Celui-ci pourra en modifier les termes, voire en faire émerger de nouveaux.

Substituer la capitalisation aux systèmes par répartition

Constituer des droits à la retraite revient à établir un engagement à long terme entre un organisme et un cotisant ou un groupe de cotisants en vue du versement d'une pension. Deux méthodes sont à cet égard envisageables - la répartition et la capitalisation - dont les mérites respectifs doivent être analysés objectivement au regard des principes de sécurité financière, d'équité sociale et d'efficacité économique.

Bien que largement tranché par l'histoire et par les faits - les expériences malheureuses d'avant-guerre (en France celles des retraites ouvrières et paysannes et des grandes lois de 1930) qui reposaient sur un système de capitalisation facultatif ayant conduit la plupart des pays à adopter le principe de la répartition pour les régimes de base - ce débat sur les limites et la place respective des deux techniques revient au premier plan. La capitalisation est en effet parfois présentée comme plus apte à faire face à des déséquilibres démographiques futurs et à répondre aux besoins de l'économie en épargne longue. Autrement dit, pour faire face aux besoins de financement futurs, il vaudrait mieux épargner aujourd'hui plutôt que d'espérer que les actifs de demain accroîtront leur effort de transfert de revenus vis à vis des générations qui les précèdent.

Ce débat prend souvent dans notre pays un tour passionnel, probablement parce qu'au-delà de considérations sur les avantages et inconvénients de ces deux techniques s'y greffe la question de savoir si les droits à la retraite doivent être constitués pour l'essentiel dans un cadre collectif et obligatoire mettant donc en jeu diverses formes de solidarité ou s'ils doivent l'être d'abord dans un cadre facultatif, chaque individu prenant en charge par un effort d'épargne individuel sa propre retraite.

Cette dernière question n'a en fait rien de technique : c'est un choix de principe. Dès lors que le choix clairement exprimé en 1945 et réaffirmé aujourd'hui est de faire reposer notre système de retraites sur le principe de solidarité, le débat peut être ramené à ses justes dimensions :

-les deux techniques reposent sur des logiques différentes de constitution des droits ;

-aucune des deux techniques ne présente de supériorité intrinsèque en termes de rendement et de garanties des droits, les garanties étant dans les deux cas virtuelles ;

-une éventuelle substitution aurait des conséquences inacceptables au plan tant de l'équité entre générations que de l'équité à l'intérieur d'une même génération.

Des logiques différentes de constitution des droits

Dans un système par répartition, les cotisations des actifs sont immédiatement utilisées pour financer les pensions des retraités. Cette technique de financement s'articule sur un enchaînement des obligations qui s'imposent à chaque génération sur le partage des revenus d'activité. La répartition est donc un

contrat social noué entre les différentes générations pour lequel le financement des pensions est prélevé sur les revenus courants du travail des actifs. Ces transferts obligatoires se renouvellent chaque année, de telle sorte que les actifs d'aujourd'hui attendent des actifs de demain qu'ils financent à leur tour leur retraite.

Deux traits principaux caractérisent le fonctionnement de ces régimes, dont la technique a été retenue par la plupart des pays industrialisés pour le financement de leurs régimes publics de base : leur caractère obligatoire, le transfert intergénérationnel des revenus qu'ils opèrent au profit des retraités.

La capitalisation repose en revanche sur une logique d'accumulation et d'épargne. Les cotisations acquittées dans un cadre individuel ou collectif alimentent un compte ou un fonds investi en actifs financiers et immobiliers. Au moment de la retraite, les contributions versées tout au long de la vie active, augmentées des gains de placement, sont reversées sous forme de rente viagère ou de capital. Lorsqu'ils sont en place au niveau des entreprises ou des secteurs d'activité, ces fonds de retraite complémentaires sont privés et, bien que collectifs, n'ont pas toujours un caractère obligatoire. Ils n'impliquent pas a priori de transferts entre générations mais organisent le transfert dans le temps d'une épargne. Nombre de pays (Etats-Unis, Allemagne, Royaume-Uni, Japon) ont retenu cette technique pour le financement des retraites complémentaires à côté des régimes publics de base en répartition.

Des garanties toujours virtuelles

L'observation des garanties offertes par l'un et l'autre système conclut dans les deux cas à leur caractère virtuel. Aucune des deux techniques ne présente en effet de supériorité intrinsèque en termes de garantie sur le niveau futur des pensions.

La répartition lie les générations successives sur la durée de leur cycle de vie par l'intermédiaire du contrat collectif obligatoire qui organise instantanément les transferts du revenu du travail entre générations. La garantie offerte repose donc sur la participation obligatoire des générations futures au financement des retraites. Elle met donc théoriquement à l'abri du risque d'appartenir à une génération de "vaches maigres" et induit pour les actifs d'aujourd'hui "un droit de propriété" sur les revenus futurs du travail.

Ce contrat social qui lie les générations pour le partage des revenus du travail conduit généralement à considérer la technique de la répartition comme invulnérable. Le rendement de cette technique est toutefois dépendant du ratio cotisants/retraités et de l'augmentation à long terme de la productivité du facteur travail. Que ce ratio se dégrade, et le rendement des régimes par répartition diminue, soit qu'il faille cotiser davantage ou plus longtemps pour obtenir des droits identiques ou, qu'à contribution équivalente, les prestations servies soient moindres.

Les régimes par répartition, sensibles aux évolutions socio-démographiques et à la croissance économique, sont cependant épargnés par le risque d'inflation et par l'instabilité des marchés financiers.

En définitive, dans un régime par répartition, l'ajustement des prestations est réalisé à chaque instant en fonction des capacités contributives des

cotisants. L'arbitrage du partage des revenus entre les générations successives assure la sécurité du système et l'absence de risque de faillite, même si les régimes par répartition sont confrontés à la question de la permanence et de l'adaptation de leur base cotisante.

La capitalisation repose pour sa part sur la capacité individuelle ou collective à réaliser un effort d'épargne sur la durée de vie afin de transférer des ressources pour la période de retraites et sur la capacité des marchés financiers à maintenir ou à accroître la valeur des actifs ainsi accumulés. Le transfert de revenus vers la période de retraite a pour support le placement de l'épargne en actifs financiers et immobiliers. La garantie repose sur la performance de l'économie et sur la rémunération positive du capital.

Peu sensibles directement aux variations socio-démographiques et à l'évolution du chômage, les régimes par capitalisation peuvent apporter un plus important aux retraites grâce aux intérêts cumulés sur l'ensemble de la période d'épargne dès lors que les taux d'intérêt réels sont positifs. Mais ils sont extrêmement sensibles au risque d'inflation.

Leur capacité à tenir leurs engagements sur longue période et en particulier à protéger les rentes versées de l'érosion monétaire reste fragile, comme l'ont montré la grande crise des années 30 et la période de forte inflation qui a suivi la seconde guerre mondiale. Elle suppose à long terme un environnement économique stabilisé, une croissance satisfaisante permettant de dégager des marges de manoeuvre pour l'épargne collective et individuelle. Elle implique surtout une économie non inflationniste, à défaut de laquelle il ne peut y avoir de rémunération convenable du capital investi ou même simplement maintien de la valeur de celui-ci. C'est pourquoi la capitalisation est souvent considérée comme vulnérable.

La préparation à la retraite, quelle que soit la méthode utilisée, passe par la constitution d'une créance sur la production des générations futures au prix du renoncement à une partie de la production présente. Aucune procédure ne permet de garantir la valeur réelle de cette créance. Le rendement des deux techniques est au demeurant équivalent quand le taux d'intérêt réel (capitalisation) est égal à la somme des taux de croissance des salaires et de la population active occupée (répartition). Cette équivalence ne vaut qu'à très long terme lorsque l'ensemble des variables démographiques et économiques est stabilisé.

Les garanties offertes par les deux systèmes sont donc toujours virtuelles ; les unes reposent sur la force du contrat social, les autres sur la capacité de l'économie à être vertueuse et sur la stabilité des marchés. Si ces garanties ne sont bien évidemment pas opposables de façon manichéenne, il reste que, dans le cas de la capitalisation, le pari fait sur le rendement des actifs financiers est soumis à des aléas que la collectivité ne maîtrise pas alors que, dans le cas de la répartition, la collectivité, si elle ne peut garantir un niveau préalablement défini de pension, a la possibilité de maîtriser pleinement et en permanence les termes du pacte social irréversible qui est scellé entre les générations.

Les conséquences inacceptables de la substitution en termes d'équité

Outre qu'elle n'apporterait en elle-même aucune garantie absolue pour la constitution des droits futurs à la retraite, une éventuelle substitution de la capitalisation à la répartition serait doublement contraire à l'équité :

- équité entre générations : ce scénario se traduirait pour les générations de la période de transition par un double effort. Il faudrait pour ces générations simultanément payer des cotisations pour honorer les retraites actuelles et épargner afin de se constituer leurs propres droits à la retraite par capitalisation ;

- équité au sein de chaque génération : toutes les personnes ne seraient pas en mesure de compenser de la même manière un retrait programmé des régimes par répartition. La capacité d'épargne des ménages est en effet sensiblement différente selon les catégories socio-professionnelles et les niveaux de revenus : le recours à des formules individuelles de retraite par capitalisation serait donc d'autant plus fréquent que la capacité d'épargne des ménages est grande. S'agissant de formes collectives de constitution de retraite par capitalisation, par exemple dans le cadre de l'entreprise ou d'un secteur d'activité, le risque d'un accroissement des disparités est tout aussi fort, tant sont grandes les différences de situation entre branches et entre entreprises.

Le scénario de la substitution intégrale de la capitalisation à la répartition peut paraître excessif ou irréaliste, nul ne le revendiquant explicitement. Il a une vertu toutefois, celle d'explicitier les effets à long terme de toute mesure visant à figer la part de la richesse nationale distribuée en répartition.

Il est parfois proposé en effet de plafonner à leur niveau actuel (soit 12 % du P.I.B.) les prélèvements affectés aux régimes de retraite en répartition (1). Un tel plafonnement reviendrait à stabiliser les taux de cotisation et les taux d'appel des régimes existants aux pourcentages atteints aujourd'hui.

Compte tenu de l'alourdissement inévitable sur le long terme des charges de retraite, un tel plafonnement conduirait soit à l'érosion régulière des régimes de base, soit au déclin progressif des régimes complémentaires obligatoires, soit à une évolution combinant les deux phénomènes. La diminution des garanties offertes dans ce cadre est parfois présentée comme s'accompagnant d'une montée en charge parallèle des droits constitués dans un autre cadre selon la technique de la capitalisation.

Un tel scénario, considéré comme de nature à rapprocher le système français de retraites de celui des principaux pays industrialisés et à garantir, grâce à la diversification des techniques utilisées, une meilleure solidité d'ensemble, omet d'analyser les conséquences qu'il aurait en termes d'équité. Car s'il est clair que le freinage des droits constitués en répartition sera le même pour tous, rien ne garantit que la constitution parallèle de droits selon la technique de la capitalisation

(1) Il faut noter qu'autant un objectif global de stabilisation des prélèvements obligatoires a un sens dans le cadre d'une économie ouverte, autant le gel de chacune de ses composantes est difficilement justifiable.

sera ouverte et possible à tous dans les mêmes conditions. Que cette constitution prenne une forme individuelle ou collective, c'est-à-dire en relation avec le contrat de travail, ce sont les mieux dotés par les revenus, l'éducation ou leur appartenance à une entreprise ou un secteur d'activité prospère qui auront la possibilité d'investir dans leurs retraites.

Ainsi, au regard des principes posés, la substitution de la capitalisation à la répartition n'est pas en mesure d'apporter une réponse satisfaisante aux défis que doit relever notre système de retraites.

Transformer en profondeur l'organisation du système actuel

Tout en restant à l'intérieur d'un système reposant sur la solidarité entre générations et la technique de la répartition, diverses suggestions ont été faites qui visent à transformer de manière plus ou moins radicale l'organisation du système actuel de retraites.

Ces suggestions empruntent quatre voies :

- repenser complètement l'architecture des régimes en instituant un "premier étage" commun, la pension universelle ;

- dissocier à l'intérieur des régimes les droits "contributifs", c'est-à-dire directement proportionnés au montant des cotisations versées, de ceux qui ne le sont pas ;

- modifier la technique de gestion des régimes en transformant les régimes "en annuités" en régimes "en points" ;

- aménager la solidarité financière entre régimes en réformant les mécanismes de compensation.

De tels scénarios tendent à organiser différemment les logiques de solidarité qui traversent le système : ils débouchent sur des aménagements institutionnels ou des redistributions entre régimes. Ils n'apportent donc pas, en eux-mêmes, de réponse immédiate aux défis socio-démographiques des prochaines années. Ils représentent cependant des choix alternatifs en termes d'organisation de la solidarité entre Français, conduisent à des modes de régulation différents et méritent de ce fait un examen attentif.

La pension universelle

Cette réforme consisterait, selon le modèle adopté par certains pays tels que le Royaume Uni ou le Danemark, à réorganiser les régimes de retraite selon une logique qui différencie nettement les niveaux de protection collective offerts.

Dans un tel système, toute personne résidant en France, percevrait au moment de la retraite une pension uniforme dont le financement serait fiscalisé.

En complément de cette pension minimum, une pension proportionnelle strictement contributive serait assurée par des régimes d'assurance vieillesse à base socio-professionnelle. Ces deux pensions pourraient être complétées par un supplément correspondant à un effort contributif supérieur mais facultatif et donc librement choisi.

Contrairement au système d'assurances sociales retenu en France en 1945, qui lie le droit à pension à l'activité professionnelle, et nécessite la mise en oeuvre pour les personnes qui n'ont pu avoir d'activité professionnelle, de mécanismes de solidarité subsidiaires tels que le minimum vieillesse, ce système offre à tous le bénéfice d'une pension de base identique quel que soit le revenu ou la situation socio-professionnelle, sous une seule et unique condition de durée de résidence préalable sur le territoire.

Cette pension universelle servie par l'Etat et financée par l'impôt représenterait le niveau de pension de base, expression de la solidarité nationale. Au-delà pourraient s'établir en complément, tous mécanismes d'assurances collectives ou individuelles gérés ou non par les partenaires sociaux de façon obligatoire ou facultative, selon la technique de la répartition ou de la capitalisation.

La principale caractéristique de cette réforme est de combiner dans un dispositif d'ensemble trois étages :

- le premier étage apporte à tous une garantie de ressources minimales : c'est l'expression de la solidarité nationale

- le second étage apporte une pension proportionnelle à l'effort de contribution fourni dans un cadre professionnel obligatoire ; c'est l'expression de la solidarité professionnelle

- le troisième étage de la pension est constitué d'un complément de retraite : c'est l'expression du libre choix de l'individu.

Une telle réforme aurait ainsi le mérite de clarifier les responsabilités des acteurs : à l'Etat, la solidarité nationale, aux partenaires sociaux la solidarité professionnelle, au-delà l'appel à la responsabilité individuelle.

Séduisante dans ses principes, une telle solution peut-elle être envisagée aujourd'hui de manière réaliste ?

Pour qu'il en soit ainsi, il faudrait tout d'abord que, renonçant aux particularisme socio-professionnels dont on a vu qu'ils plongeaient leurs racines très loin dans notre histoire, les français acceptent aujourd'hui ce qu'ils avaient refusé, il y a de cela 45 ans, lorsque le plan français de sécurité sociale avait posé le principe d'un régime unique.

Quand bien même y seraient-ils prêts qu'il resterait à surmonter de redoutables problèmes de mise en oeuvre.

Il est relativement aisé en effet de concevoir et de réaliser une telle organisation lorsque l'on pose les fondations d'un système et que l'on a à le bâtir de toutes pièces.

Il est beaucoup moins facile de refondre complètement un système surtout lorsque, comme aujourd'hui, il s'est généralisé et est sur le point d'achever sa montée en charge.

Sans les citer toutes, plusieurs questions redoutables se poseraient en effet : à quel niveau serait fixée cette pension universelle ? Comment s'articulerait-elle avec les autres minima sociaux accordés sans condition d'activité professionnelle mais avec condition de ressources (minimum vieillesse, RMI) ? Comment serait-elle financée ? Quelles répercussions une telle réforme aurait-elle sur le niveau des garanties offertes tant par les régimes de base que les régimes complémentaires existants ?

On peut douter de l'intérêt d'entreprendre un chantier aussi vaste qui, en lui-même, n'apporterait aucune réponse directe aux défis auxquels le système de retraites est confronté.

La dissociation du "contributif" et du "non contributif"

Une voie de réforme souvent évoquée consiste à séparer les dépenses qui sont directement proportionnées à l'effort de cotisation (part dite contributive) et les droits acquis sans contre-partie de cotisations ou non proportionnels aux cotisations acquittées (part dite non contributive).

Les droits acquis sans contrepartie de cotisation sont de deux sortes :

- la validation dite gratuite (en fait financée par la totalité du groupe) des périodes de cessation d'activité due :

- à la maladie, la maternité, l'invalidité, l'accident de travail, le chômage, la préretraite ;

- aux périodes de service militaire ;

- à l'éducation des enfants ; la France se caractérise, en cohérence avec sa politique familiale dynamique, par des avantages importants accordés en contrepartie des charges familiales : majoration de 10 % de la pension pour les familles de 3 enfants et plus, validation gratuite d'une ou deux années selon les régimes pour la mère de famille par enfant élevé pendant au moins 9 ans jusqu'à son seizième anniversaire (cette validation n'existe que dans les régimes de base).

- la reconstitution gratuite de carrière auxquels se sont livrés les grands régimes complémentaires de retraite des salariés (validation des périodes antérieures à leur création).

Les droits non proportionnels aux cotisations versées recouvrent :

- le calcul de la pension sur une base différente du salaire de carrière (10 meilleures années pour le régime général, 6 derniers mois pour le régime des fonctionnaires) ;

- l'existence de minima de pension (distincts du minimum vieillesse).

Ces deux mécanismes n'existent, à la différence des précédents que dans les seuls régimes de base.

La dissociation du "contributif" et du "non contributif", présenterait trois avantages :

- elle pourrait justifier pour la part non contributive une évolution du mode de financement. Ces droits qui relèveraient d'une logique de solidarité nationale auraient vocation à être financés par une ressource ayant une assiette plus large que celle utilisée aujourd'hui, à savoir les seuls revenus d'activité et encore pour l'essentiel seulement dans la limite du plafond de la sécurité sociale ;

- elle pourrait conduire à une remise en ordre des avantages non contributifs qui se sont juxtaposés au fil du temps au point de conduire à des situations de cumul très favorables ;

- elle ouvrirait la voie à la clarification des responsabilités entre l'Etat et les partenaires sociaux. Au premier il reviendrait d'assurer l'équilibre de la partie non contributive correspondant à une logique de solidarité nationale. Aux seconds, incomberait cette même responsabilité pour la partie contributive correspondant davantage à une logique d'assurances sociales. Cette clarification serait le gage d'une meilleure maîtrise de l'évolution des dépenses.

Ces avantages ne doivent pas dissimuler la difficulté des questions de principe qui surgissent dès lors que l'on approfondit l'analyse d'un tel scénario :

- Le partage des responsabilités respectives de l'Etat et des partenaires sociaux sur le critère de la contributivité suppose que soit définie clairement la frontière entre la solidarité nationale et la solidarité professionnelle. Or une telle frontière est délicate à établir et présente nécessairement un caractère conventionnel. Ainsi, doit-on considérer que les garanties contre les aléas de carrière (chômage, période d'inactivité liée à l'éducation des enfants, maladie) relèvent de la solidarité nationale ou qu'elles relèvent de la solidarité professionnelle ?

La distinction est d'autant plus délicate qu'en pratique on ne peut concevoir le "non contributif" indépendamment de ce que sont les droits contributifs. Par exemple, l'effort à consentir en termes de minima de pension dépend étroitement du niveau des pensions contributives. Et l'on ne saurait oublier que, si les régimes complémentaires respectent de manière plus stricte le principe de contributivité que les régimes de base, cela tient au fait que ces derniers assurent déjà une forme de solidarité qui va au-delà de la seule solidarité professionnelle. Cette interdépendance ne pourrait que nuire à la clarté effective du partage des responsabilités qui découlerait d'une telle distinction.

- L'isolement des avantages non contributifs n'emporte pas en lui-même la promesse de leur réforme. On peut en effet s'interroger sur la légitimité et la pertinence actuelles de certains de ces avantages. Mais leur isolement n'est pas un préalable à cet examen et l'on ne saurait, au demeurant, considérer que l'effort de maîtrise de l'évolution des dépenses doit porter en premier lieu sur ces avantages.

- Enfin l'avantage qui en résulterait en termes d'évolution du mode de financement pour la part non contributive doit être relativisé. A cet égard, la mise en place de la contribution sociale généralisée s'est traduite par un premier progrès puisqu'elle a abouti à créer, du moins dans le régime général, une cotisation déplafonnée acquittée par les employeurs. Ainsi, la base de financement

des avantages de solidarité ne repose-t-elle plus exclusivement sur les revenus inférieurs au plafond. Est-il indispensable pour aller au-delà d'avoir, au préalable, strictement isolé le "non contributif" ?

Au-delà de ces interrogations de principe, la mise en place d'une telle distinction poserait des problèmes techniques délicats :

- Le calcul de ce que représentent des droits non contributifs au sein de chacun des régimes de retraite est très difficile. Le non contributif dépend largement du contributif. Ainsi, le coût de la validation d'une période d'inactivité diffère selon que la pension est calculée en fonction d'un salaire moyen de carrière, du salaire des dix meilleures années ou du salaire des six derniers mois ; sur quelle base conviendrait-il d'opérer le calcul ?

- Renvoyer à la solidarité nationale le financement des avantages non contributifs ne se conçoit pas sans un alignement de ces avantages dans les différents régimes. Or ceux-ci sont extrêmement divers entre régime de base et régime complémentaire, entre régime général et régimes spéciaux. Leur harmonisation serait extrêmement difficile et ne manquerait pas de se heurter à de vives résistances tant est fort l'attachement de chacun des régimes à ses spécificités.

Au total, comme pour le scénario précédent, on peut s'interroger, au vu des difficultés tant de principe que techniques à surmonter, sur l'intérêt qu'il y aurait à s'engager dans une transformation d'une telle ampleur qui, si elle débouche simplement sur un financement distinct des droits contributifs et non contributifs, n'apporterait en elle-même aucun remède au déséquilibre financier du système.

Le passage des régimes en annuités en régimes en points

Le régime général et les régimes spéciaux utilisent la technique de l'annuité. Les droits du retraité y sont exprimés en pourcentage du salaire d'activité (exemple : 50 % du salaire annuel moyen des dix meilleures années dans le régime général). Un pourcentage maximum est acquis lorsque sont réunies les conditions tenant soit à la durée d'assurance, soit à l'âge.

Le système par point est utilisé par la quasi totalité des régimes complémentaires. Les droits des retraités y sont exprimés en points. Chaque année les régimes définissent le prix d'achat du point ; les cotisations versées ouvrent droit, en fonction de ce prix, à un nombre de points. Au moment de prendre sa retraite, la personne a accumulé tout au long de sa vie active un nombre total de points qui, multiplié par la valeur du point défini par le régime à ce moment, donne le montant de sa retraite.

Deux raisons sont fréquemment avancées en faveur de l'adoption par les régimes de base de la technique des points :

- elle permettrait une meilleure contributivité des régimes, c'est-à-dire plus de proportionnalité entre le montant des pensions et celui des cotisations versées. Cette orientation est d'ailleurs souvent présentée comme le prolongement technique du choix de principe évoqué par le scénario précédent, à savoir dissocier clairement au sein des régimes "contributif" et "non contributif" ;

elle autoriserait sur le long terme une meilleure maîtrise de l'évolution des dépenses et permettrait donc aux régimes de faire face de manière plus adaptée aux défis socio-démographiques qu'ils ont à relever.

Cette analyse, qui procède le plus souvent de l'examen comparé des logiques de fonctionnement et de régulation des régimes de base et des régimes complémentaires surestime l'importance du choix technique entre annuités et points : elle rattache les différences relevées à ce facteur technique alors que leurs raisons sont en réalité beaucoup plus profondes et, dans une large mesure, sans rapport avec ce facteur.

Ainsi, les régimes par point seraient plus contributifs que les régimes en annuité, essentiellement parce qu'ils retiennent le salaire de carrière (les points sont acquis sur toute la durée d'activité) alors que les régimes en annuité retiennent un salaire de référence plus court (les dix meilleures années dans le régime général, six derniers mois dans les régimes spéciaux). S'il est exact que le choix d'un système par points conduit plus naturellement à faire de la pension le reflet de la totalité de la carrière, il est tout à fait possible d'obtenir le même résultat en allongeant la période de référence dans les régimes par annuité. Un régime en annuité qui calculerait la pension sur le salaire moyen de toute la carrière serait tout aussi contributif qu'un régime en points.

Bien plus, un régime par points ne garantit pas intrinsèquement une meilleure contributivité : il peut en effet, tout comme un régime en annuités, offrir des points gratuits ou des avantages non contributifs. Entre un régime en points accordant largement des points gratuits et un régime en annuités calculant la pension sur le salaire moyen de carrière et n'accordant que peu d'avantages gratuits, nul doute que le plus contributif des deux régimes est le second.

En réalité, si les régimes complémentaires gérés en point apparaissent parfois plus contributifs que les régimes de base, cela tient moins à leur nature de régime par point qu'à celle de régime complémentaire ; les solidarités essentielles sont en effet assurées par le régime de base.

Le régime par point est souvent présenté également comme plus souple que le régime par annuité et son pilotage plus progressif permettrait d'entreprendre sans heurt les ajustements nécessaires. En déterminant chaque année la valeur du point de retraite, le taux d'appel (1) des cotisations voire les conditions d'acquisition de droits, les régimes par point seraient en mesure d'équilibrer beaucoup plus finement leurs charges sur le moyen et long terme.

Il faut là encore relativiser l'impact du facteur technique. Fixer chaque année ou chaque semestre le taux d'appel des cotisations et la valeur du point sont des décisions tout à fait équivalentes à celles qui, dans les régimes en

(1) Le taux d'appel est une majoration de cotisation supportée par les actifs qui n'ouvre pas droit à acquisition de points supplémentaires, le nombre de points acquis restant calculé sur la base de la cotisation non majorée.

annuité, consistent à décider du taux de cotisation et du taux de revalorisation des pensions. Et un freinage de la valeur du point, c'est-à-dire une moindre revalorisation, a des effets peu différents de ceux d'un freinage de la revalorisation des pensions dans un régime en annuité : dans les deux cas, la mesure porte à la fois sur les pensions liquidées, c'est-à-dire les retraités, et sur les droits futurs, c'est-à-dire les actifs (1).

Dès lors, s'il est exact que les régimes complémentaires ont pu, mieux que les régimes de base, entamer leur adaptation progressive aux évolutions socio-démographiques, cela tient moins à la technique utilisée - le point - qu'à leur nature de régime complémentaire et leur mode de régulation.

Trois éléments de réflexion supplémentaires doivent enfin être apportés à propos d'une éventuelle transformation du régime général en régime en points :

- à la différence d'un régime en annuité, un régime en points n'apporte pas de garantie quant au taux de remplacement qu'assurera la retraite par rapport au salaire ;

- à taux de rendement inchangé, le changement de technique ne modifie en rien les besoins de financement du régime (2) ;

- les régimes par point, qui prennent en compte les calculs de carrière, ne fixent pas de limite à l'acquisition des droits alors que celle-ci peut être limitée dans les régimes par annuité. Ainsi on n'acquiert pas de droit après 150 trimestres d'assurance au régime général alors que l'on en acquiert dans les régimes complémentaires. La transformation du régime général en régime en points pourrait de ce fait contribuer à alourdir ces charges.

La réforme de la compensation financière entre régimes

Les mécanismes instituant une solidarité financière entre régimes de retraite font l'objet de contestations fréquentes de la part des régimes débiteurs. Les lignes de fracture sont nombreuses :

- entre régimes de salariés et régimes de non salariés, ceux-ci étant suspectés en permanence par les premiers d'un effort contributif insuffisant ;

(1) Dans un régime en points, ce double effet est direct. Le freinage de la valeur du point étant effectué, il prolongera ses effets dans le temps en se traduisant par une moindre valeur du point le jour où les actifs feront liquider leurs droits.

Dans un régime en annuité comme le régime général, ce double effet est indirect. La moindre revalorisation des pensions se traduit par une moindre revalorisation du salaire porté au compte des actifs (ce sont les mêmes coefficients qui sont utilisés) et donc, à terme, influe à la baisse sur le montant des pensions liquidées. La règle des dix meilleures années peut toutefois atténuer cet effet au cas où l'action de freinage des revalorisations est limitée dans le temps.

(2) Le rendement exprime le rapport entre la cotisation versée et les droits à pension générés par cette cotisation.

- au sein de régimes de même nature - ainsi les agents des collectivités locales et hospitalières ne voient pas ce qui les rapproche des autres régimes spéciaux éligibles à la surcompensation ;

- au sein enfin d'une même famille : c'est le cas notamment des professions libérales où les avocats ne veulent pas être intégrés aux 13 sections que regroupe la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Professions Libérales (CNAVPL), où les médecins répugnent à payer pour les notaires et les auxiliaires médicaux pour toutes les autres professions libérales.

Et le salut de l'équilibre des régimes de retraite est souvent présenté dans la réforme de ces mécanismes, voire dans leur suppression, précision étant donnée dans le meilleur des cas qu'il revient à l'Etat et à l'impôt dans les remplacer.

Une telle orientation est d'abord sans direct avec les problèmes posés aux régimes de retraite dans leur ensemble. Organiser différemment les transferts financiers entre régimes contribuerait seulement à atténuer temporairement les difficultés de l'un au prix d'une aggravation des difficultés du second.

Elle est ensuite contraire au souci de garantir la cohésion d'ensemble de notre système de retraites ; le chacun pour soi ne saurait être érigé en règle de salut collectif. L'autonomie financière complète des régimes permettrait aux groupes socio-professionnels dont l'équilibre démographique est excellent de développer leur régime sans limites avant qu'ils ne se retournent vers la collectivité, une fois les conditions devenues moins favorables, pour demander la prise en charge financière nécessaire au maintien des droits. Elle laisserait les régimes affectés par la diminution des actifs situés dans leur ressort professionnel dans l'impossibilité d'honorer les droits à pension, sauf à demander là encore à l'Etat d'assurer la garantie des droits.

La compensation est le garant de la solidarité entre régimes et donc de la solidité financière de l'ensemble.

Ainsi que cela a été souligné plus haut, elle ne joue aujourd'hui que sur des bases minimales. Et si ses modalités sont discutées, notamment entre régimes de salariés et régimes de non salariés, encore faudrait-il bien prendre conscience de ce que, si la compensation entre ces catégories de régimes s'étendait, au-delà des aspects démographiques, aux capacités contributives estimées sur la base des revenus fiscaux déclarés, cela aurait pour effet d'alourdir les charges pesant sur les régimes de salariés. Et quand bien même corrigerait-on ces bases, à l'aide par exemple des coefficients usuellement retenus par l'INSEE, que l'allègement qui en résulterait pour le régime général ne serait en rien une réponse au problème posé par son équilibre financier à moyen et long terme.

Aménager les régimes par répartition

Les développements qui précèdent ont clairement souligné qu'une transformation profonde de l'organisation du système actuel, si elle pouvait conduire à aménager différemment les logiques de solidarité qui le traversent, débouchait le plus souvent sur des réformes institutionnelles délicates à mettre en oeuvre et n'apportant pas en elle-même de réponse immédiate aux défis qu'auront à relever les régimes.

Cette réponse passe, comme cela a été souligné plus haut, par la confirmation du choix de principe fait il y a 45 ans, celui de la répartition, c'est-à-dire de la solidarité entre générations. Elle passe aussi par l'adaptation du contrat entre générations à ce qu'est la société française des années 90 et à ce que l'on sait des évolutions socio-démographiques au cours des prochaines décennies.

Le 10ème Plan énonce d'ailleurs clairement les objectifs à poursuivre : la sauvegarde d'un fonctionnement des régimes conforme à leurs objectifs traditionnels visant au partage entre actifs et retraités tant des efforts que des fruits de la croissance, l'équité vis à vis à des diverses catégories sociales tant du point de vue du financement que des prestations servies.

Ces objectifs imposent, comme le 10ème Plan l'avait souligné, que les mesures prennent en compte l'ensemble du système français de retraite. Car s'il ne saurait être question de fondre l'ensemble des régimes dans un régime unique, l'équité impose que les orientations envisagées trouvent à s'appliquer de manière convergente dans les différents régimes en tenant compte de leurs spécificités. Il ne pouvait être question de présenter les effets des mesures envisagées pour chacun des régimes. Aussi, le choix a été fait de les illustrer pour deux régimes de référence : le régime général et celui des fonctionnaires de l'Etat.

Bien que présentés de façon exhaustive, ces leviers d'action n'ont pas vocation, ni nécessité à être retenus dans leur ensemble. Des choix sont possibles, des priorités doivent être affirmées au terme du débat public. C'est pourquoi plusieurs variantes qui contribuent à l'équilibre financier des régimes en 2010 et les préparent aux ruptures socio-démographiques d'alors sont présentées afin d'illustrer la variété des choix et des priorités qui s'offrent dans le cadre de l'adaptation des régimes par répartition.

C'est donc ce souci d'équité qui doit guider le choix des mesures nécessaires afin de garantir les retraites de demain : équité à l'intérieur d'une même génération, équité entre actifs et retraités.

L'équité au sein d'une même génération

Les règles actuelles d'ouverture du droit à pension et de calcul des retraites sont pour nombre d'entre elles issues du début de la décennie 70. Le faible niveau des pensions servies avait alors conduit à énoncer diverses règles visant à remédier à cette situation mais sans grand souci de la cohérence d'ensemble du système et surtout sans se préoccuper des distorsions qu'elles pouvaient provoquer entre les différentes catégories d'actifs.

Aujourd'hui que les régimes sont arrivés à maturité et assurent aux actifs ayant eu une carrière pleine des retraites satisfaisantes, le souci d'équité au sein d'une même génération doit passer au premier plan. Les Français ne conserveront en effet confiance dans leur régime que s'il est porté remède aux distorsions injustifiées et si une meilleure proportionnalité tend à s'instaurer entre l'effort et la durée de cotisation d'une part, et la pension servie d'autre part.

C'est au regard de cet objectif que doivent être appréciées diverses mesures concernant tant les conditions de départ en retraite que le calcul de la pension.

Les conditions de départ en retraite

Une mesure exclue : la remise en cause de la retraite à 60 ans

Le recul de l'âge de la retraite n'est pas envisageable à moyen terme. La retraite à 60 ans constitue en effet un droit qu'il ne serait pas légitime de remettre en cause. Cette réforme a assuré une plus grande équité dans les droits à la retraite en favorisant légitimement les personnes entrées jeunes dans la vie active qui ont, à 60 ans, une carrière qui dépasse bien souvent les 150 trimestres requis. Une telle situation est bien souvent celle des catégories sociales modestes ayant exercé les métiers les plus difficiles. Reculer l'âge de la retraite tant que le taux de chômage n'a pas été significativement réduit ne pourrait en effet que conduire à opérer des transferts de charges entre les régimes de retraite d'une part, les régimes d'assurance chômage et les systèmes de préretraite d'autre part.

Il convient en outre de souligner que le départ à 60 ans constitue un droit reconnu aux assurés sociaux mais en aucune manière une obligation et que la décision de départ en retraite ne procède pas d'un pur choix individuel du salarié mais est en fait largement conditionnée par les choix faits par les employeurs en matière d'emploi, de formation et de rémunération des salariés vieillissants. La responsabilité déterminante des entreprises en ce domaine est attestée d'ailleurs par l'échec de la retraite progressive instituée par la loi du 5 janvier 1988. Cette loi qui autorise le cumul d'une fraction de pension avec le revenu tiré d'une activité à temps partiel a constitué une tentative pour inciter à un certain déport de l'âge de la retraite au-delà de 60 ans. La mesure n'a eu aucun succès. Même si l'on peut penser que toute mesure nouvelle connaît nécessairement un temps de latence et même si ses conditions ont été calculées très strictement, il faut néanmoins voir dans cet échec, tout autant que le peu d'inclinaison des salariés à faire valoir leurs droits à une pension partielle alors qu'ils peuvent faire valoir leurs droits au même âge à une pension complète, le peu d'empressement et les difficultés rencontrées par les entreprises pour proposer des postes à temps partiel aux travailleurs de plus de 60 ans.

Toutefois, l'arrivée à l'âge de la retraite de générations entrées plus tardivement dans la vie active et dont les conditions de travail auront été bien meilleures que celles de leurs aînés, l'amélioration de la situation du marché du travail et la tendance à la diminution de la population active à partir de 2005, l'allongement de la période de perception de la retraite liée à l'allongement de l'espérance de vie pourraient conduire à une remontée progressive de l'âge effectif de cessation d'activité autorisant à plus long terme un réexamen de la question de l'âge minimum de départ à la retraite.

L'adaptation de la durée d'activité nécessaire pour se constituer un droit à une retraite complète

Aujourd'hui, la plupart des régimes de retraite accordent une retraite complète, à condition que l'assuré ait cotisé pendant 37,5 ans (soit 150 trimestres), et ait atteint l'âge de 60 ans. Ainsi, une carrière longue et une carrière plus courte, dès lors qu'elle atteint 37,5 ans, donnent-elles toutes deux droit à une retraite à taux plein.

Au régime général de la sécurité sociale, cette règle a pour conséquence un transfert important, des salariés qui ont commencé à travailler tôt (notamment les ouvriers, dont l'entrée dans la vie active intervient entre 16 et 19 ans) et ont acquitté 42, voire 43 années de cotisations, vers les salariés qui sont entrés plus tardivement dans la vie active (notamment les cadres, dont la période de formation s'allonge) et réunissent de justesse 37,5 annuités à l'âge de 60 ans.

Ce transfert existe de la même façon dans la fonction publique, des agents ayant commencé tôt vers ceux dont la période de formation a été plus longue et ne leur a permis d'occuper un emploi qu'à partir de 22, voire 24 ans.

Pour diminuer l'ampleur de ces transferts, il convient de rechercher une plus grande proportionnalité entre le montant de la pension et la durée de cotisation.

Celle-ci pourrait être obtenue en augmentant progressivement la durée de cotisation exigée pour la pension complète (1).

Il est important de souligner qu'un passage de 37,5 ans à 41 ans, voire 42 ans de la durée d'activité nécessaire pour bénéficier d'une retraite complète ne remet en aucune façon en cause le droit à la retraite à l'âge de 60 ans. En effet, d'une part, une personne ayant commencé à travailler à 18 ans réunira, comme actuellement, 42 ans d'activité à 60 ans, et verra l'intégralité de sa carrière prise en compte dans le calcul de sa pension. D'autre part, un actif ne réunissant pas 42 ans d'assurance à un régime vieillesse pourra, comme aujourd'hui, partir à la retraite à 60 ans. Il bénéficiera alors d'une pension calculée, sous réserve de l'application éventuelle de coefficients de minoration (2), proportionnellement à

(1) Le rôle déterminant joué par la durée d'assurance dans un tel scénario devrait également conduire à s'interroger parallèlement sur les règles qui déterminent l'acquisition des trimestres. Actuellement dans le régime général, il suffit d'avoir perçu une rémunération équivalant à 200 fois le SMIC horaire pour acquérir un trimestre complet. La période reportée au compte de l'assuré peut de ce fait s'écarter sensiblement de la période d'activité. Un réexamen de cette règle pourrait être entrepris afin de lui substituer un système assurant une meilleure correspondance entre la durée d'assurance prise en compte par le régime de retraite et la durée effective d'activité.

(2) La législation actuelle prévoit dans l'hypothèse où la condition de durée assurance n'est pas remplie, l'application de mécanismes de minoration du taux de la pension. Les minérations actuellement prévues sont fortes et de nature à dissuader les assurés qui ne remplissent pas la condition de durée d'assurance de solliciter la liquidation de leurs droits. Dans l'hypothèse d'une augmentation progressive de la durée exigée, ces mécanismes de minoration devraient être réexaminés.

sa durée d'activité. S'il préfère obtenir une pension à taux plein, il pourra poursuivre son activité pendant deux ou trois ans. Il s'agira en réalité d'un choix personnel de l'assuré, en tout point comparable au choix qui s'offre à lui aujourd'hui de poursuivre son activité pour acquérir davantage de points (1) de retraite complémentaire. Ce choix respecte le principe d'équité puisqu'il s'appuie sur la réalité de l'effort de cotisation effectué par chacun.

La mise en oeuvre du dispositif d'adaptation de la durée d'assurance requise pour avoir une retraite à taux plein devrait être très progressive, afin de ne pas pénaliser ceux qui sont aujourd'hui proches de la retraite. Ainsi le nombre de trimestres requis pourrait être augmenté d'un trimestre par génération.

La progressivité de cette adaptation serait d'autant plus grande qu'en pratique une proportion importante d'assurés sociaux totalise des durée d'assurance supérieures à 150 trimestres et que ceux-ci ne seraient en rien concernés par les premières étapes du relèvement.

Etant entendu que le droit à la retraite reste fixé à 60 ans, une telle évolution n'aurait dans son principe rien de choquant. A titre d'exemple, en supposant que la condition de durée d'assurance exigée pour la génération née en 1950 soit de 42 ans, cela signifierait qu'un actif de cette génération ayant commencé à travailler à 20 ans pourrait bénéficier en 2012 d'une pension à taux plein tout en ayant eu la possibilité dès 60 ans de bénéficier d'une pension un peu plus faible dont le montant serait lié à la durée d'assurance comptabilisée à cet âge.

Une telle orientation serait de nature à l'horizon 2010 à remédier aux risque de stagnation voire de diminution de la population active. Elle constituerait un signal important par les entreprises afin qu'elles adaptent progressivement leurs politiques d'emploi et que, tournant résolument le dos aux pratiques d'exclusion systématique des travailleurs âgés, elles situent désormais durablement leur action dans une perspective de maintien dans l'emploi des travailleurs vieillissants.

Pour le régime général de la sécurité sociale, le dispositif d'adaptation de la durée d'assurance nécessaire à l'obtention d'une retraite à taux plein se traduirait par un freinage de la progression des dépenses de 25 milliards de francs en 2010.

Régime général de la sécurité sociale		1995	2000	2005	2010
Augmentation d'1 trimestre par génération de la durée d'assurance nécessaire à une retraite complète	Mds F	8,5	15,8	26,7	48,4
	Part des prestations	2,8 %	4,5 %	6,1 %	8,3 %

(1) Si l'on ajoute que le choix évoqué concernera principalement des cadres, dont l'âge d'entrée dans la vie active est tardif, et que la part apportée dans leur retraite par les régimes complémentaires est élevée, cela revient à dire que dans bien des cas le passage de 37,5 à 41 ou 42 ans ne se traduira que par un choix d'âge de départ en retraite qui deviendra fonction de l'intégralité de leur pension, et non plus du seul étage complémentaire.

S'agissant du régime des pensions de l'Etat, où parallèlement à ce qui serait envisagé pour le régime général, la durée nécessaire à l'obtention d'une pension à taux plein (75 %) serait progressivement allongée, de manière à introduire également une plus grande proportionnalité entre le montant de la pension et la durée de cotisation, de 1 trimestre par an comme au régime général, l'effet obtenu serait voisin de celui du régime général étant entendu que cette mesure porterait sur la totalité de la pension (1).

Régime des pensions de l'Etat		1995	2000	2005	2010
Augmentation d'1 trimestre par génération de la durée d'assurance nécessaire à une retraite complète	Mds F	0,9	3,9	9,6	12,4
	Part des prestations	1,1 %	4,4 %	9,1 %	10 %

*

* *

Peut-on envisager de renforcer encore le rôle de la durée d'assurance au point de supprimer toute condition d'âge pour l'ouverture du droit à pension ?

Une telle solution est parfois envisagée. A l'évidence, elle répondrait à un souci de justice sociale. Elle permettrait en effet aux personnes entrées très jeunes dans la vie active de la quitter dès que la durée d'assurance requise est atteinte et donc, le cas échéant, avant même l'âge minimum de 60 ans. Elle donnerait de plus une grande souplesse à la transition entre la vie active et la retraite en individualisant l'âge de départ à la retraite puisque celui-ci serait fonction des caractéristiques propres à la carrière de chacun.

Si une telle orientation s'inscrit clairement comme un prolongement possible du relèvement progressif de la durée d'assurance, elle ne saurait toutefois être mise en oeuvre immédiatement.

Dès lors en effet qu'il ne saurait être question qu'une telle mesure ait comme premier effet d'aggraver les besoins de financement des régimes de retraite, il faudrait, pour assurer la neutralité financière de la réforme, que la durée d'assurance exigée soit immédiatement portée à 41 ans.

Les développements précédents, qui insistent sur la nécessaire progressivité d'une mesure de relèvement, démontrent qu'une augmentation aussi brutale et importante n'est pas envisageable.

(1) La pension servie dans ce régime, comme dans l'ensemble des régimes spéciaux, équivaut à la retraite de base (régime général) et à la retraite complémentaire versées à un ancien salarié du secteur privé.

Mais une telle réforme pourrait fort bien constituer le point d'aboutissement de l'allongement progressif de la durée d'assurance.

La coordination de la durée d'assurance entre les régimes

Il existe actuellement une profonde inégalité entre les pensionnés selon qu'ils ont accompli leur carrière en étant affiliés à un ou plusieurs régimes. Dans le premier cas, la durée d'assurance servant à calculer la pension est limitée à 150 trimestres. Dans le deuxième, cette durée s'apprécie par régime et une personne ayant accompli 100 trimestres dans un régime et 70 dans un autre se voit rémunérer 170 trimestres.

A cet égard, le dispositif d'adaptation de la durée d'assurance nécessaire à l'obtention d'une pension à taux plein, décrit précédemment, paraît déjà de nature à réduire l'inégalité liée à cette absence de plafonnement de durée d'assurance pour l'ensemble des régimes.

Aussi pourrait-on concevoir de lier les deux dispositions, et de prévoir qu'il ne serait plus possible de valider un nombre de trimestres supérieur à la durée nécessaire à l'obtention d'une pension à taux plein, que l'assuré ait cotisé à un seul régime, ou qu'il ait été affilié à plusieurs régimes. Un actif ayant occupé divers emplois au cours de sa carrière, donnant lieu à l'acquisition de droits auprès de caisses différentes au niveau du régime de base, ne serait ainsi plus avantagé par rapport à un actif ayant cotisé auprès d'une seule caisse de retraite.

Il convient de ne pas sous-estimer les difficultés de mise en oeuvre d'une telle mesure. Néanmoins les systèmes informatiques dont sont dotées la quasi-totalité des caisses permettent aujourd'hui d'envisager une telle approche.

Plafonnement de la durée d'assurance tous régimes au niveau de la durée nécessaire à l'obtention d'une retraite complète		1995	2000	2005	2010
Régime général de la Sécurité Sociale	Mds F	1,0	2,5	3,9	5,3
	% des prestat.	0,35 %	0,7 %	0,89 %	0,92 %
Régimes des Pensions de l'Etat	Mds F	0,3	0,6	1,0	1,3
	% des prestat.	0,38 %	0,68 %	0,95 %	1,1 %

Les possibilités de liquidation avant 60 ans

Ainsi que cela a été rappelé dans le premier chapitre, les régimes spéciaux et notamment le régime des pensions de l'Etat reconnaissent à certaines catégories d'agents la possibilité de liquider leur retraite avant 60 ans. Le bien-fondé du maintien de telles dispositions est critiqué par une partie de l'opinion. Leur évolution ne peut cependant être envisagée que dans le cadre d'un réexamen concerté de l'ensemble des conditions d'emploi et de carrière de ces agents.

Pour ce qui est du régime des pensions de l'Etat, les fonctionnaires classés en "catégorie active" au sens du code des pensions ont la faculté de bénéficier d'une pension à l'âge de 55 ans, à condition qu'ils aient exercé pendant

au moins 15 ans des fonctions impliquant une fatigue particulière ou des contraintes conduisent à une usure prématurée de l'organisme. Par ailleurs, une disposition particulière permet aux mères de 3 enfants de bénéficier d'une pension dès lors qu'elles réunissent 15 années de services effectifs, sans condition d'âge.

S'agissant de la catégorie active, il convient de noter qu'une part importante des fonctionnaires autrefois classés dans cette catégorie ne l'est plus aujourd'hui. En effet, la mise en place des nouveaux corps de professeurs des écoles s'est par exemple accompagnée de leur classement en catégorie sédentaire, et entraînera, à terme (1) la division par 2 des effectifs classés en catégorie active. Ainsi, dans 40 ans, la charge des pensionnés de moins de 60 ans, correspondant aux catégories actives, diminuera de moitié, ce qui représente un freinage de 3 % sur le montant total des pensions.

S'agissant du bénéfice de la jouissance immédiate de la pension pour les mères de 3 enfants réunissant 15 années de services la mesure trouve son fondement historique dans des considérations de politique familiale à une époque où celle-ci était quasiment inexistante. Les développements et transformations considérables qui ont caractérisé celle-ci n'ont-ils pas sensiblement réduit aujourd'hui la justification de cet avantage qui entraîne une charge financière importante du fait d'une durée de service considérablement allongée ? Le dispositif pourrait de ce fait être réservé aux mères qui seraient susceptibles d'en bénéficier dès aujourd'hui (et qui réuniraient donc 15 ans de services effectifs et 3 enfants).

L'incitation à différer le départ à la retraite

L'idée est souvent évoquée, pour résoudre les difficultés de financement des régimes de retraite, de mettre en oeuvre des mesures incitatives au report de l'âge de prise de retraite, par exemple la majoration de taux en cas de report de l'âge de liquidation de la pension.

Ces perspectives sont présentées comme offrant des économies immédiates équivalentes au non versement de pensions pendant des années supplémentaires d'activité ainsi que des recettes liées aux cotisations correspondantes.

Une analyse approfondie montre cependant que ces effets bénéfiques sont illusoire.

En effet, on constate que, dès à présent, un certain nombre de personnes déportent leur prise de retraite au-delà de l'âge où elles remplissent les conditions pour avoir droit à pension à taux plein (25 000 personnes âgées de 60 à 65 ans en flux dans le régime général, 80 000 en stock). Une mesure de majoration des pensions aurait ainsi un coût immédiat et certain dont il est extrêmement peu probable qu'il soit gagé (même à moyen terme) par une incitation à différer la prise de retraite de nouveaux salariés.

(1) C'est-à-dire une fois l'ensemble des reclassements dans les nouveaux corps effectués, et les droits acquis dans les anciens corps exercés.

Si de tels mécanismes ont pu exister dans le passé, notamment la majoration de taux, c'est parce qu'ils correspondaient à la situation où certaines catégories d'actifs continuaient de travailler au-delà de 65 ans : ceux qui avaient cotisé tard ou avaient eu des carrières incomplètes.

La montée en charge des régimes, l'augmentation continue de l'activité professionnelle des femmes rendent de tels dispositifs inutiles.

De tels dispositifs doivent donc être considérés comme coûteux et ne répondant plus à des besoins sociaux clairement identifiés.

Le calcul de la pension

Diverses règles de calcul des pensions ont aujourd'hui pour effet d'atténuer le lien entre l'effort de cotisation fourni et le niveau de la pension perçue. Dès lors que, dans un souci d'équité entre actifs d'une même génération, on cherche à rétablir une meilleure proportionnalité entre cotisations et prestations, la question de l'aménagement de ces règles doit être examinée.

Elles sont principalement de deux ordres :

- la période de référence retenue pour le calcul de la pension ;
- les divers avantages "non contributifs" ouverts sans lien avec les cotisations.

La période de référence

Il existe actuellement trois manières de calculer les pensions :

- par référence au salaire de toute la carrière professionnelle de l'assuré : c'est ce que pratiquent les régimes complémentaires de salariés (AGIRC - ARRCO) ;

- par référence au salaire d'une période limitée de cette carrière : c'est ce que pratiquent le régime des salariés et les régimes alignés sur lui, qui retiennent le salaire moyen des 10 meilleures années ;

- par référence au dernier salaire perçu : c'est ce que pratiquent les régimes spéciaux de salariés, mais en excluant généralement les rémunérations accessoires.

Etendre dans les régimes de base la période de référence présenterait deux avantages :

- assurer une meilleure contributivité de la pension ; les modalités de calcul actuelles avantagent en effet tous ceux qui ont eu une carrière ascendante ou une carrière courte et fortement rémunérée. Ainsi, avoir cotisé au régime général pendant 10 ans au plafond et à un montant très faible pendant 27,5 années suffit actuellement pour avoir la pension maximale, c'est-à-dire la même pension que celle qui sera servie à un salarié qui aura, lui, cotisé 37,5 années (ou plus) au plafond ;

- limiter l'intérêt de procéder à la réforme d'autres avantages non contributifs, celle-ci étant souvent justifiée moins par le principe même de tels

avantages (validations gratuites de diverses périodes d'inactivité) que par le fait qu'ils sont valorisés pour le calcul de la pension au niveau du salaire de référence (salaire des dix meilleures années dans le régime général).

Ainsi, dans le régime général, un calcul de la pension sur la base du salaire moyen des 25 meilleures années a été parfois envisagé, en particulier à l'occasion des travaux de la Commission Protection Sociale du Xème Plan. Une telle évolution tendrait à faire davantage de la prestation reçue le reflet de l'effort de cotisation fourni tout en laissant subsister une logique de solidarité professionnelle puisque les plus mauvaises années de la carrière, liées en particulier aux difficultés d'insertion ou de réinsertion sur le marché du travail, seraient neutralisées et ne pénaliseraient donc pas l'assuré lors de la liquidation de ses droits.

Bien entendu, la montée en charge d'une telle mesure devrait être progressive : elle pourrait par exemple être étalée sur 15 générations, à raison d'une année supplémentaire par génération.

Régime général de la sécurité sociale		1995	2000	2005	2010
Période de référence portée à 25 ans	Mds F	1,5	5,7	14,6	31,3
	Part des prestations	0,5 %	1,6 %	3,3 %	5,4 %

On ne peut envisager de transposer de manière homothétique une telle mesure dans les régimes spéciaux. En effet, un calcul de la pension qui ne serait plus fondé sur les six derniers mois de traitement mais par exemple sur les quinze derniers mois (par analogie avec le calcul de la pension du régime général sur les 25 meilleures années plutôt que sur les dix meilleures) n'aurait que fort peu d'incidences : en effet, la carrière d'un fonctionnaire est en général relativement stable en fin d'activité, et les durées de rémunération au dernier échelon d'un grade sont supérieures à un an et demi. L'indice de calcul de la pension ne serait dès lors pas modifié par une référence aux quinze derniers mois d'activité. Quant à une adaptation de plus grande ampleur, elle ne saurait se concevoir indépendamment de la prise en compte des divers éléments du statut et du fait qu'actuellement certains éléments de la rémunération ne sont pas pris en compte dans le calcul de la pension.

Il convient toutefois de souligner que les modalités particulières retenues dans la fonction publique pour le calcul de la partie de la pension afférente à la nouvelle bonification indiciaire (NBI) instaurée dans la fonction publique en 1990 répondent clairement à l'orientation recherchée en ce sens que la pension calculée sur le NBI est strictement proportionnelle à la valeur moyenne de la NBI calculée sur la totalité de la carrière. En effet, l'attribution de la NBI est fonction de l'emploi occupé par l'intéressé. La carrière d'un fonctionnaire pouvant le conduire à occuper des fonctions donnant lieu à NBI ou non, et pour un montant variable selon ses responsabilités ou les technicités du poste, il est normal qu'il soit tenu compte de l'intégralité de la carrière pour déterminer le montant de la retraite correspondant à cet élément de rémunération.

Les avantages non contributifs

Ainsi qu'il a été souligné plus haut, diverses dispositions permettent l'acquisition de droits à la retraite sans versement en contrepartie de cotisations. Parmi ceux-ci, les avantages accordés en vue de compenser les contraintes et

sujétions subies par les assurés - en particulier les femmes - durant leur vie professionnelle en raison des charges d'éducation des enfants méritent un examen particulier.

Si l'on met à part le mécanisme d'assurance-vieillesse des parents au foyer qui assure -sous certaines conditions et moyennant le versement des cotisations correspondantes par les caisses d'allocations familiales - des droits à la retraite aux parents ayant la charge d'enfants jeunes ou nombreux, ces avantages familiaux sont de deux ordres :

- une majoration de la durée d'assurance :

Dans tous les régimes de base, sauf ceux des professions libérales et des avocats, existe une majoration par enfant élevé. Dans le régime général et les régimes alignés, une majoration de deux ans par enfant élevé a été instituée par la loi du 3 janvier 1975 au profit des femmes qui ont élevé un ou plusieurs enfants s'ils ont été à leur charge ou à celle de leur conjoint pendant au moins 9 ans avant leur 16ème anniversaire. Pour l'année 1989, cette majoration représente pour le régime général une somme de 16 milliards de F, soit 8 % de l'ensemble des prestations versées.

Les régimes spéciaux (1), notamment celui de la fonction publique ont été les premiers à prendre en compte l'existence d'enfants : ils accordent une "bonification" d'un an par enfant.

- les suppléments de pension à caractère familial

Il existe dans les régimes de base, à l'exception toujours de celui des professions libérales et de celui des avocats, une bonification pour enfants égale à 10 % du montant de la pension, attribuée aux retraités qui ont eu ou élevé trois enfants, à leur charge ou à celle de leur conjoint, pendant 9 ans avant leur 16ème anniversaire. En 1989, on dénombrait dans le régime général 2,8 millions de bénéficiaires pour un coût total de 8 milliards de F (soit 4 % des prestations versées par le régime général). Les régimes spéciaux, quant à eux, comportent depuis longtemps des dispositions propres aux familles nombreuses.

La majoration du montant de la pension des pères et mères de famille nombreuse constitue un avantage d'autant plus important que la pension est élevée, puisqu'elle est proportionnelle à cette pension et de surcroît non imposable. De plus, elle affecte les deux pensions du ménage et se cumule si la mère ne compte pas déjà 37 ans 1/2 d'assurance dans les régimes de base ou 40 ans dans les régimes spéciaux, avec la majoration de durée d'assurance bénéficiant à la mère, et les années d'affiliation gratuite dont a pu bénéficier celle-ci.

Il ne saurait être question de contester le principe même d'une compensation au niveau des retraites des charges supplémentaires (et parfois de la diminution des capacités de gain) liées à l'éducation des enfants. Il convient toutefois de s'interroger sur leur adaptation aux objectifs de notre politique familiale, sur leur caractère équitable et sur les modalités de leur financement.

(1) Certains régimes peu féminisés (SNCF, CAMR, Marins, Minse) ne prennent pas en compte l'existence d'enfants.

Ainsi la majoration de durée d'assurance pour les mères de famille apparaît peu ciblée au regard des objectifs de notre politique familiale puisqu'elle est accordée dès le premier enfant, même si le parent ne s'arrête pas de travailler. Cette disposition va donc au-delà de la compensation de la perte de droits qui résulterait d'une période d'inactivité. Elle appelle en outre une mise en cohérence au regard de nos engagements communautaires visant à l'égalité de traitement hommes/femmes. Une plus grande équité pourrait être recherchée en revenant au fondement de la majoration qui était de compenser les années non travaillées du fait de la naissance des enfants. Cette mesure étant alors réservée aux parents qui se sont effectivement arrêtés de travailler pour élever leurs enfants.

S'agissant des suppléments de pension pour 3 enfants et plus, leur caractère incitatif au regard des objectifs de politique familiale n'est pas certain dès lors que l'avantage n'est servi qu'au moment de la retraite. Leur caractère équitable n'est pas non plus assuré, s'agissant d'avantages croissants avec la pension et de surcroît non imposables, susceptibles d'être versée aux deux parents et dont l'octroi n'est pas lié à une durée complète d'éducation des enfants. Aussi a-t-il parfois été envisagé d'en rationaliser l'octroi sans remettre en cause les droits acquis ; par exemple, la majoration pourrait ne concerner que les enfants nés antérieurement à la réforme.

Ne convient-il pas en tout état de cause et quelles que soient les adaptations qui pourraient être mises en oeuvre, que ces avantages soient progressivement financés, à l'avenir, par la branche Famille de la sécurité sociale ?

D'autres dispositions ont été prises au fil du temps afin d'accorder des droits à retraite indépendamment de tout versement de cotisations. Le souci d'une équité renforcée entre générations voudrait, qu'au moment où les régimes sont confrontés à des besoins de financement considérables, un réexamen systématique de ces dispositions soit entrepris afin de s'assurer que les raisons qui ont conduit autrefois à l'octroi de ces avantages demeurent aujourd'hui pleinement valides et de vérifier que, du fait du jeu combiné des diverses règles de calcul des pensions, l'avantage accordé ne s'avère pas disproportionné à son objet.

Sans qu'il s'agisse là d'une liste limitative, on peut mentionner comme méritant un tel examen : l'existence des périodes dites "équivalentes", la validation gratuite de certaines périodes alors que l'on n'a cotisé au régime général que symboliquement et de très nombreuses années auparavant, la validation gratuite d'un trimestre pour 50 jours - et non 90 - d'inactivité, l'existence de la majoration pour conjoint à charge.

L'équité entre actifs et retraités

La détermination des modalités de revalorisation des pensions est un élément clé du contrat entre générations. Du choix fait en la matière dépend en effet le caractère équitable du contrat entre actifs et retraités que scellent les régimes de retraite par répartition.

Il faut se garder de ce point de vue des analyses qui tendraient à laisser penser qu'il existe sur le sujet une définition universelle et immuable de l'équité.

Le simple examen de la diversité des règles ou pratiques de revalorisation suivies au sein des régimes de base et au sein des régimes complémentaires de notre pays suffirait à démontrer qu'il n'y a pas en ce domaine de règle

universelle. Etendre l'analyse aux systèmes de retraite étrangers et aux réformes qui y sont fréquemment engagées ne fait que renforcer ce constat : il y a diversité de règles au sein de régimes fondés sur une même technique, celle de la répartition.

La définition de l'équité ne saurait davantage présenter un caractère immuable. Aussi longtemps que la montée en charge des régimes n'était pas achevée, l'instrument de la revalorisation a pu être utilisé pour compenser, par des coefficients généreux, le fait que les pensions restaient d'un niveau faible en raison de l'insuffisance des carrières et de l'impact lent des mesures d'amélioration de la législation. S'il n'était alors pas contraire à l'équité de procéder ainsi, poursuivre aujourd'hui dans cette voie le serait, compte tenu du fait que la réussite de nos régimes de retraite permet désormais aux retraités, et particulièrement aux plus jeunes d'entre eux, de disposer en moyenne d'un niveau de vie qui n'a pas à souffrir de la comparaison avec celui des actifs.

Dès lors, comment avancer dans la recherche d'une règle équitable pour l'avenir ? Il convient de clarifier les termes exacts du débat qui ne sauraient se résumer à un choix de principe entre les deux références les plus communément envisagées, les salaires ou les prix.

La revalorisation des pensions en fonction de l'évolution du salaire moyen va au-delà de la parité entre actifs et retraités

Il est aujourd'hui très largement admis qu'une évolution des pensions au même rythme que celle d'un salaire exprimé en "brut" aurait des effets pervers en termes d'équité entre actifs et retraités : en ne répercutant pas sur ces derniers les charges supplémentaires supportées par les actifs, cette référence aboutit en effet à traiter les actifs plus défavorablement que les retraités. Et si ce risque a peu prêté à conséquences entre 1945 et 1975, les charges sociales pesant sur les actifs n'ayant que très peu progressé (1), il en a été tout différemment au cours des quinze dernières années, les cotisations salariales à la charge des actifs ayant progressé de 9 points.

Il est beaucoup moins connu que la référence à une notion de salaire moyen par tête, même si elle s'exprime en salaire net, va au-delà de l'objectif de parité. En effet l'objectif recherché à travers la référence à un salaire est de faire en sorte qu'une fois liquidée, la pension du retraité évolue en quelque sorte comme le salaire de l'actif qui l'a remplacé à son poste de travail. En introduisant ce lien, on marque la solidarité qui unit les générations à travers le système de retraite et on garantit au retraité qu'il ne demeurera pas à l'écart de la progression du niveau de vie dont pourra le cas échéant bénéficier cet actif. Or une référence à un salaire moyen par tête va au-delà de cet objectif. En effet, l'évolution du salaire moyen par tête ne retrace pas seulement les augmentations des barèmes de rémunération : elle est également affectée par la modification de la structure de la population salariée, c'est-à-dire par les évolutions qui affectent sa composition (par sexe, par qualification et par activité économique). De ce fait, un salarié à la retraite dont

(1) La cotisation salariale maladie est passée de 3 % à 4 % entre 1945 et 1975, celle d'assurance vieillesse de 3 à 3,45 % entre 1945 et 1975.

la pension évoluerait au rythme du salaire moyen par tête verrait celle-ci augmenter plus rapidement que le salaire de la personne qui lui a succédé dans son emploi du seul fait que l'élévation générale des qualifications de la main-d'oeuvre employée "tire vers le haut" le salaire moyen du secteur privé (1). Pour la période allant de 1968 à 1982, l'INSEE a évalué cet effet de structure à +0,9 % en moyenne par an (2).

La revalorisation des pensions en fonction de l'évolution d'un salaire net "hors effet de structure" se heurterait à des problèmes de mise en oeuvre difficilement surmontables

Une règle qui, dans le régime général, lierait l'évolution des pensions à celle du salaire net dans le secteur privé, hors effet de structure, permettrait de se rapprocher de la parité entre actifs et retraités.

Sa mise en oeuvre effective se heurterait toutefois à de redoutables problèmes. La connaissance de l'évolution du salaire net hors effet de structure procède nécessairement d'une analyse a posteriori d'évolutions intervenues tant en matière d'emplois que de salaires. Il serait donc hasardeux de s'en servir comme référence prévisionnelle pour déterminer les taux de revalorisation de l'année à venir. En outre, comme il ne peut être disponible immédiatement, s'il servait de base pour les ajustements, ceux-ci présenteraient inévitablement un caractère très tardif.

Si cette référence ne paraît donc pas pouvoir être utilisée de manière opérationnelle, elle n'en fournit pas moins un repère utile pour apprécier rétrospectivement l'équité des revalorisations auxquelles il a été procédé. On constate ainsi (3) que, sur la période 1987-1989, le salaire net moyen hors effet de structure dans le secteur privé a progressé de 6,6 % en francs courants, ce qui signifie qu'une revalorisation des pensions en fonction de l'évolution des prix (6,5 %) ou de celle du salaire net hors effet de structure aurait conduit pratiquement aux mêmes résultats.

La revalorisation des pensions en fonction de l'évolution des prix garantit le pouvoir d'achat des retraités

Il est tout à fait légitime que la collectivité donne aux retraités des garanties légales quant à l'évolution future de leurs ressources. Il y va du crédit même des régimes en répartition ; que vaudrait ce crédit si, une fois la pension

(1) Dans les périodes où l'inflation était élevée et les évolutions nominales de revenus fortes, le biais tenant à cet effet de structure n'avait en fin de compte que des incidences réduites. Il en va autrement aujourd'hui du fait de la modération des évolutions nominales permise par les succès rencontrés dans la politique de lutte contre l'inflation.

(2) Economie et statistiques : mai 1988.

(3) Insee Première, n° 85, juin 1990.

liquidée, sa revalorisation périodique n'était garantie par aucune règle et si, au fil du temps, son pouvoir d'achat était érodé par l'inflation ? Une telle garantie est d'autant plus légitime que le besoin de sécurité des personnes âgées est fort.

La "sécurité du lendemain pour tous" qu'a entendu instituer le plan français de sécurité sociale passe donc par la garantie du pouvoir d'achat des retraités.

Cette garantie essentielle, indissociable du contrat entre générations que scellent les régimes en répartition, est parfois présentée comme insuffisante. Elle dissocierait la situation des actifs de celle des retraités en ne faisant pas bénéficier ces derniers des augmentations de pouvoir d'achat que les fruits de la croissance permettent d'accorder aux actifs. Et il est de fait que, dans l'hypothèse d'une croissance forte et prolongée s'accompagnant d'un surplus distribuable élevé, il serait inéquitable que les retraités restent à l'écart de la répartition des fruits de la croissance. Cet argument mérite à l'évidence examen : il ne doit pas être utilisé pour rejeter la garantie essentielle du pouvoir d'achat des retraités que représente une évolution des pensions au même rythme que les prix.

*

* *

A ce stade de l'analyse, une orientation générale se dessine ; ne pourrait-on concevoir d'organiser à l'avenir l'équité entre actifs et retraités autour de deux principes qui sont autant de garanties pour les retraités ; le maintien du pouvoir d'achat des pensions par rapport aux prix, une clause de participation des retraités aux fruits de la croissance ? Une telle orientation mérite d'être débattue.

Pour cadrer ce débat, les tableaux qui suivent indiquent la réduction des besoins de financement qui résulterait, pour le régime général, d'une revalorisation des pensions en fonction du salaire moyen par tête net (en dehors de toute autre mesure de rééquilibrage) et d'une revalorisation en fonction des prix.

Régime général de la sécurité sociale		1995	2000	2005	2010
Liquidation et revalorisation sur le salaire moyen par tête net (y compris effet de structure)	Mds F	7,6	16,3	28	52
	Part des prestations	2,7 %	4,6 %	6,4 %	9,1 %

Régime général de la sécurité sociale		1995	2000	2005	2010
Revalorisation des pensions selon les prix	Mds F	19,2	46,0	81,6	135,7
	Part des prestations	6,8 %	12,9 %	18,5 %	23,6 %

Les variantes d'adaptation possibles

Les développements qui précèdent ont présenté, de manière aussi exhaustive que possible, les différents leviers susceptibles de garantir dans l'équité les retraites de demain. Ce sont autant de pistes à explorer. Aucune d'entre elles prise isolément, n'est en mesure d'apporter une solution satisfaisante aux défis soulevés. Elles ne doivent pas plus être additionnées et juxtaposées.

L'exemple des réformes engagées à l'étranger est là pour souligner que la réforme passe nécessairement par un ensemble cohérent des mesures mises en oeuvre de manière progressive.

Plusieurs variantes sont donc présentées ci-après qui prolongent, complètent ou diffèrent de celles exposées dans le rapport de la Commission Protection Sociale du Xème Plan. Elles sont loin d'épuiser l'éventail du possible et aucune ne peut prétendre, alors que le débat s'engage, représenter "la solution".

Celles qui sont livrées non d'autre objet que de servir de point de référence et de guide au débat en faisant apparaître les différentes logiques qu'elles expriment. Elles ont toutes pour caractéristique d'assurer à l'horizon 2010 la sauvegarde des régimes par répartition tout en les préparant à faire face, dans des conditions satisfaisantes, aux évolutions démographiques ultérieures.

*
* *
*

Toutes les variantes intègrent deux mesures de rationalisation : la coordination entre régimes pour l'appréciation du nombre maximum de trimestres validables et leur plafonnement, l'adaptation et la réforme du financement des avantages non contributifs liés à la politique familiale.

Six variantes (1) concernent le régime général. Une analyse de leur transposition au régime des pensions de l'Etat est également présentée. Elle illustre les conditions dans lesquelles ces mesures pourraient être appliquées aux régimes spéciaux, étant entendu qu'il appartient à chacun d'entre eux de trouver les voies de l'équilibre financier dans le respect de son autonomie et de ses spécificités.

- Les trois premières variantes (variantes A, B et C) reposent sur une hypothèse de revalorisation des pensions en rapport avec l'évolution du salaire net. Le taux de liquidation des pensions est lui-même exprimé en fonction du salaire net, assurant pour l'avenir une détermination du revenu de remplacement par rapport au dernier revenu d'activité réellement disponible, c'est-à-dire après déduction des cotisations sociales.

Cette disposition va dans le sens d'une plus grande équité des rapports entre actifs et retraités, mais reste toutefois insuffisante pour l'assurer. La revalo-

(1) Les variantes simulent la mise en oeuvre simultanée de plusieurs mesures susceptibles d'interagir. Le freinage des dépenses en résultant peut donc s'avérer légèrement différent de celui présenté précédemment qui illustre l'effet de chacune des mesures prise isolément.

risation en fonction d'un salaire moyen rend en effet possible une évolution du pouvoir d'achat du retraité supérieure à celle de l'actif l'ayant remplacé sur son poste de travail.

- La variante A recherche une meilleure proportionnalité des droits à l'effort contributif réellement effectué à travers un élargissement progressif, à raison d'une année par génération, du salaire de référence pris en compte pour le calcul de la pension. Une telle évolution tendrait à faire davantage de la prestation reçue le reflet de l'effort de cotisation fourni tout en laissant subsister une logique de solidarité professionnelle puisque les plus mauvaises années de la carrière seraient neutralisées. Les salariés les plus modestes, ayant commencé à travailler jeunes et n'ayant pas connu d'accélération de carrière sensible ne seraient pas concernés par une telle évolution.

Cette première combinaison de mesures n'assure pas en elle-même l'équilibre financier du régime général en 2010 et suppose un appel à des prélèvements supplémentaires à la charge des actifs, à hauteur de plus de 4 points. Elle ne contient enfin aucune disposition de nature à préparer ce régime aux déséquilibres entre nombre d'actifs et nombre de cotisants à l'horizon des années 2010 et suivantes.

- La variante B exprime pour sa part, à travers le relèvement progressif jusqu'en 2010 d'un trimestre par génération de la durée d'assurance tous régimes nécessaire pour obtenir une retraite à taux plein, le choix de cotiser plus longtemps pour préserver, lorsque la carrière est complète, un niveau de pension élevé. Cette mesure ne concernerait pas les salariés entrés le plus tôt dans la vie active et assurerait une meilleure proportionnalité entre la durée d'activité et le montant de la pension.

L'équilibre financier du régime général n'est toutefois atteint en 2010 qu'en appelant un prélèvement supplémentaire à la charge des actifs, à hauteur de 3,6 points.

- La variante C reprend pour sa part les mesures des variantes A et B. Le prélèvement supplémentaire nécessaire à l'équilibre n'est plus dans cette hypothèse que de 2,7 points.

Variante A

en milliards de Francs

	1995	2000	2005	2010
Besoin de financement tendanciel	34,6	67,3	105,5	186,6
Mesures communes de rationalisation	- 2,0	- 4,8	- 7,3	- 10,4
Passage progressif des 10 aux 25 meilleures années pour le calcul du salaire de référence	- 1,4	- 5,7	- 14,5	- 31,1
Revalorisation des pensions selon le salaire moyen net et liquidation des pensions en pourcentage du salaire net	- 6,9	- 14,4	- 23,4	- 43,3
Besoin de financement non couvert	24,3	42,5	60,3	101,9
Points de cotisations cumulés	1,5	2,5	2,85	4,15

Variante B

	1995	2000	2005	2010
Besoin de financement tendanciel	34,6	67,3	105,5	186,6
Mesures communes de rationalisation	- 2,0	- 4,7	- 7,1	- 10,1
Relèvement progressif de la durée d'assurance d'un trimestre par génération	- 8,5	- 15,8	- 26,7	- 48,4
Revalorisation des pensions selon le salaire moyen net et liquidation des pensions en pourcentage du salaire net	- 5,7	- 12,6	- 21,0	- 39,4
Besoin de financement non couvert	18,5	34,2	50,6	88,8
Points de cotisations cumulés	1,15	1,90	2,40	3,60

Variante C

	1995	2000	2005	2010
Besoin de financement tendanciel	34,6	67,3	105,5	186,6
Mesures communes de rationalisation	- 2	- 4,8	- 7,3	- 10,4
Relèvement progressif de la durée d'assurance d'un trimestre par génération	- 8,5	- 15,8	- 26,7	- 48,4
Passage progressif des 10 au x 25 meilleurs années pour le calcul du salaire de référence	- 1,4	- 5,4	- 13,7	- 28,5
Revalorisation des pensions selon le salaire moyen net et liquidation en pourcentage du salaire net	- 18,6	- 43,3	- 75,3	- 122,1
Besoin de financement non couvert	17,6	29,8	39,0	66,2
Points de cotisations cumulés	1,1	1,05	1,5	2,70

- Les variantes D, E, F reposent sur une hypothèse distincte en matière de revalorisation des pensions. L'hypothèse est celle de la garantie du pouvoir d'achat des pensions liquidées tout au long de la période, c'est-à-dire une évolution parallèle à celle des prix.

Dans ces trois variantes, retraités actuels (à travers la revalorisation) et futurs (avec les autres mesures) participent à l'effort commun. Il se peut toutefois que, sur longue période et dans l'hypothèse d'une croissance économique forte, le pouvoir d'achat des actifs progresse plus rapidement que celui des retraités.

Dans deux des trois cas, le régime général est équilibré (variante E), voire même légèrement suréquilibré à l'horizon 2010 (variante F), aucun prélèvement supplémentaire n'étant mis à la charge des actifs.

Variante D

	1995	2000	2005	2010
Besoin de financement tendanciel	34,6	67,3	105,5	186,6
Mesures communes de rationalisation	- 2	- 4,8	- 7,3	- 10,4
Passage progressif des 10 aux 25 meilleures années	- 1,4	- 5,7	- 14,5	- 31,1
Revalorisation des pensions en fonction de l'évolution des prix	- 19,1	- 44,6	- 77,5	- 126,1
Besoin de financement non couvert	12,1	12,2	6,2	18,9
Points de cotisations cumulés	0,8	0,7	0,3	0,75

Variante E

	1995	2000	2005	2010
Besoin de financement tendanciel	34,6	67,3	105,5	186,6
Mesures communes de rationalisation	- 2,0	- 4,7	- 7,1	- 10,1
Relèvement progressif de la durée d'assurance d'un trimestre par génération	- 8,5	- 15,8	- 26,7	- 48,4
Revalorisation des pensions en fonction de l'évolution des prix	- 18,6	- 43,3	- 75,3	- 122,1
Besoin de financement non couvert	- 5,5	3,6	- 3,6	6,0
Points de cotisations cumulés	0,35	0,20	- 0,15	0,25

Variante F

	1995	2000	2005	2010
Besoin de financement tendanciel	34,6	67,3	105,5	186,6
Mesures communes de rationalisation	- 2	- 4,7	- 7,1	- 10,1
Relèvement progressif de la durée d'assurance d'un trimestre par génération	- 8,5	- 15,8	- 26,7	- 48,4
Passage progressif des 10 aux 25 meilleures années pour le calcul du salaire de référence	- 1,4	- 5,4	- 13,7	- 28,5
Revalorisation des pensions en fonction de l'évolution des prix	- 18,5	- 42,6	- 72,8	- 115,5
Besoin de financement non couvert	4,3	- 1,1	- 14,5	- 14,3
Points de cotisations cumulés	0,30	- 0,05	- 0,70	- 0,60

- Les variantes qui précèdent concernent le seul régime général. Leur transposition dans le régime des pensions de l'Etat doit tenir compte des caractéristiques propres à ce régime.

Ainsi, une modification des règles de revalorisation des pensions actuellement en vigueur n'est pas nécessaire. Celles-ci assurent en effet le respect de la parité entre actifs et retraités :

- les mesures générales accordées aux actifs sont automatiquement répercutées sur les retraites de la fonction publique par le biais de la revalorisation du point;

- les mesures catégorielles statutaires dont bénéficient les actifs sont également répercutées sur les pensions des retraités par le jeu de l'article L16 du Code des pensions.

De même, une modification de la période de référence servant de base au calcul de la pension ne peut être envisagée indépendamment de la prise en compte des divers éléments du statut (cf. supra) et ne peut être en l'état simulée.

Peuvent être par contre transposées sans difficultés:

- les mesures de rationalisation communes à tous les régimes (coordination entre régimes pour l'appréciation du nombre de trimestres validables et plafonnement de celui-ci; adaptation et réforme du financement des avantages non contributifs liés à la politique familiale);

- l'augmentation progressive de la durée nécessaire à l'obtention d'une pension complète.

Ces mesures permettraient de couvrir le besoin de financement tendanciel des dix prochaines années (1,95 milliards de francs en 1995, 6,2 milliards de francs en l'an 2000). Au début du siècle prochain, réapparaîtrait cependant un besoin de financement, lié avant tout à la dégradation rapide du rapport cotisants/retraités qui affectera alors le régime. Les forts recrutements auxquels il a été procédé dans la fonction publique à compter des années 60 vont se traduire en effet à partir de l'an 2000, par un accroissement rapide du nombre de retraités, cependant que, dans l'hypothèse retenue, les effectifs de cotisants resteront stables sur l'ensemble de cette période.

Aussi, bien que les mesures envisagées assureraient un freinage significatif de l'évolution de la dépense de pensions, de l'ordre de 16 % (soit 19,4 milliards de francs), il subsisterait en 2010 un besoin de financement de 13,8 milliards de francs. Celui-ci serait partiellement couvert par l'allègement substantiel des charges pesant sur ce régime au titre de la compensation démographique généralisée et de la surcompensation entre régimes spéciaux, qui peut être évalué en 2010 à 4,2 milliards de francs. Le prélèvement supplémentaire permettant d'équilibrer le régime des pensions s'élèverait donc en 2010 à 3,7 points (9,6 milliards de francs).

Ce résultat est la conséquence, en apparence paradoxale, d'une bonne gestion des finances publiques reposant sur la maîtrise des dépenses de personnel dans le budget de l'Etat, orientation qui ne saurait être remise en question par l'objectif d'équilibrage à moyen terme du régime des pensions. Il s'explique par la spécificité de la Fonction Publique, le budget de l'Etat finançant non seulement une part importante des charges de retraite, mais également, comme employeur, la totalité des rémunérations d'activité. Ceci doit donc conduire à une appréciation globale de l'évolution de l'ensemble des dépenses de personnel à la charge de l'Etat (rémunérations d'activité et charge des pensions).

Ainsi, une croissance des effectifs de la Fonction Publique au même rythme que celui envisagé pour le régime général assurerait, au-delà des mesures

présentées ci-dessus, l'équilibre financier du régime en 2010. Mais elle aurait surtout pour effet d'accroître globalement les dépenses de personnel et se traduirait en fin de compte par un déséquilibre accru des finances publiques.

A contrario, la maîtrise des effectifs de la Fonction Publique est susceptible de dégager simultanément des marges de manoeuvre au niveau de finances publiques permettant ainsi d'assurer un rééquilibrage du régime des pensions civiles.

*

* *

Les variantes contrastées qui ont été présentées cernent le champ des possibles. Elles ne l'épuisent pas. Ce sont avant tous des guides pour le débat, débat qui doit également porter sur la manière de faire face, le cas échéant, aux besoins de financement non couverts. Certaines variantes laissent en effet subsister, transitoirement ou durablement, de tels besoins qui, par hypothèse, sont supposés couverts par un relèvement des cotisations affectées à la branche vieillesse. Pour les raisons qui ont été développées plus haut, un tel prélèvement serait une solution de pis-aller. Il risquerait, s'il était substantiel, de porter préjudice tant à l'équité des rapports entre actifs et retraités qu'à l'efficacité économique et donc à terme à la solidité même des régimes de retraite. Les perspectives socio-démographiques de l'après 2010 inclineraient d'ailleurs à penser qu'il conviendrait de réserver en priorité un éventuel relèvement des cotisations pour faire face aux échéances de l'après 2010.

Il reste aussi qu'avant de songer à des prélèvements supplémentaires, il est légitime de chercher à tirer le meilleur usage des prélèvements existants au sein de la protection sociale, au besoin par des redéploiements à l'intérieur de celle-ci. La mise en perspective de la situation financière de la branche famille, au même horizon et avec les mêmes hypothèses que celles retenues pour réaliser les projections des régimes vieillesse, révèle une situation très contrastée par rapport à ces derniers, puisqu'à législation constante les excédents de la branche famille enregistreraient une progression continue à l'horizon 2010, quelque soit le taux de fécondité (1,8 ou 2,1).

Il est indispensable de préserver des marges financières afin de pouvoir mener à l'avenir une politique familiale dynamique, nécessaire à l'équilibre à long terme des régimes de retraites.

L'importance de l'excédent que fait apparaître une projection à législation constante permet néanmoins de penser que la totalité des prélèvements obligatoires affectés actuellement à la famille ne trouveront pas nécessairement un bon emploi au sein de cette branche.

De ce point de vue, la question des avantages familiaux servis et financés par les régimes de retraite mérite un examen particulier. Dès lors que l'on estimerait en effet que de tels avantages, eu égard aux objectifs actuels de notre politique familiale, doivent être maintenus, il serait légitime de considérer que leur charge devrait incomber à l'avenir à la branche "Famille".

Le principe d'une telle solidarité entre nos politiques de retraite et de la famille ainsi que le montant du transfert jugé acceptable mérite en tout état de cause d'être soumis au débat.

Quelles politiques d'accompagnement ?

La consolidation des régimes de retraite par répartition suppose que, parallèlement, des politiques d'accompagnement soient mises en oeuvre dans le domaine social, économique et institutionnel.

Les mesures d'accompagnement social

Assurer la prise en charge et l'accompagnement des personnes âgées dépendantes, poursuivre le mouvement de réduction des inégalités aux âges élevés et, plus généralement, favoriser une meilleure insertion sociale des personnes âgées, tels sont les trois axes majeurs de cette politique.

Faire face à la dépendance des personnes âgées

La France compte aujourd'hui 700 000 retraités de plus de 85 ans. Ce nombre connaîtra une progression très importante au cours de la prochaine décennie. Les personnes âgées de plus de 85 ans seront plus d'un million en l'an 2000.

Si le grand âge ne signifie pas automatiquement l'entrée dans la dépendance, c'est-à-dire la perte d'autonomie, il en accroît cependant la probabilité. Avec le vieillissement de notre population, la dépendance devient un "risque" majeur, dont la prise en charge exige des interventions diversifiées médicales et sociales, alliant les soins à la personne et les aides à la vie quotidienne.

Depuis une quinzaine d'années, la politique menée en direction des personnes âgées a permis d'améliorer leurs revenus et de diversifier à leur intention les structures et les modes de prise en charge sociale et médico-sociale.

Toutefois, en dépit de ces efforts, les personnes âgées subissant une perte d'autonomie ne se voient pas toujours proposer aujourd'hui une réponse adaptée à leur situation de dépendance : insuffisante médicalisation des établissements et services, inadéquation des placements et inadaptation des prises en charge, importance des dépenses restant dans certains cas à la charge des assurés sociaux et de leurs descendants.

La part croissante des personnes âgées et surtout très âgées dans la population, qui est inscrite dans notre démographie, impose donc aujourd'hui une prise en compte dans l'action publique du risque social qu'est la dépendance.

C'est pourquoi le Gouvernement a chargé, en novembre 1990, une commission placée auprès du Commissariat Général du Plan de conduire une réflexion d'ensemble sur la dépendance des personnes âgées et sur les réformes à apporter au dispositif actuel qui pourraient prendre deux voies :

. l'amélioration et la rationalisation des dispositifs et prestations existant aujourd'hui pour en combler les lacunes et éviter les effets pervers conduisant à une utilisation inadéquate ou excessive des moyens mis en oeuvre ;

. la création d'un système spécifique de prise en charge de la dépendance s'ajoutant ou se substituant, en tout ou partie, au système actuel.

Sur la base de ces conclusions et de celles des travaux de la mission d'information parlementaire constituée à l'initiative de l'Assemblée Nationale, les mesures nécessaires pourront être présentées au Parlement avant la fin de l'année.

Dans l'immédiat, la médicalisation des établissements qui accueillent des personnes âgées, le développement des services de soins à domicile et des services d'aide ménagère, la diversification des modalités du soutien à domicile et le renforcement des aides aux familles des personnes âgées dépendantes font l'objet d'une programmation pluri-annuelle afin de répondre dans les meilleures conditions aux besoins exprimés.

Poursuivre la réduction des inégalités aux âges élevés.

L'effort d'adaptation de nos régimes de retraite doit tenir compte de la situation particulière de certains retraités qui, pour des raisons diverses, ne bénéficient à l'âge de la retraite que de pensions très faibles. A ce titre, la situation des personnes conjointes d'assurés décédés mérite une attention très particulière.

Dès lors que des choix autorisant une maîtrise de l'évolution des dépenses de droit direct seraient retenus, les marges de manoeuvre ainsi dégagées devraient permettre une amélioration des droits dérivés. Celle-ci pourrait prendre la forme d'une augmentation du taux de la pension de reversion, et/ou l'adaptation du plafond de cumul entre les droits propres, les droits dérivés et les autres ressources.

Favoriser l'insertion sociale des personnes retraitées

Prendre en compte les besoins spécifiques des différentes générations, celle des jeunes qui se préparent à entrer dans la vie active, celle des moins jeunes qui se préparent à quitter le monde du travail, celle de ceux qui, ayant quitté la vie active, disposent du temps, de la compétence et de l'expérience est indispensable à la cohésion de la communauté nationale.

Celle-ci repose, en effet, sur une solidarité entre l'ensemble de ses membres, quel que soit leur âge ou leur état.

L'insertion sociale et culturelle des personnes âgées, le passage harmonieux de la vie professionnelle à la retraite doivent à ce titre rester les premiers objectifs d'une politique dynamique de la retraite.

Si la retraite est un droit, elle reste encore en effet largement une liberté à investir.

Le Conseil Economique et Social a donc été saisi d'une demande d'avis sur les conditions d'insertion sociale des jeunes retraités. Ses conclusions pourront permettre de nouvelles initiatives visant à mieux insérer les plus de 60 ans dans la vie sociale et à faire de la retraite ce temps d'épanouissement personnel et d'amplification des relations familiales et sociales que la réussite de nos régimes de retraite peut aujourd'hui permettre.

Enfin, un élément important d'insertion sociale est inscrit dans la reconnaissance de l'expression particulière des retraités.

Aujourd'hui, le comité national des retraités et personnes âgées créé en 1982 fédère la grande majorité des associations de retraités, qu'elles soient d'origine syndicale ou non. Il assure la participation des retraités à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique de solidarité nationale les concernant.

Un renforcement de ses fonctions assurera sans nul doute une meilleure prise en compte des aspirations et besoins des personnes âgées.

Les mesures d'accompagnement économique

Le développement d'une épargne longue, nécessaire à l'économie et favorable à la croissance, donc à l'emploi et une politique active d'intégration des salariés âgés dans l'entreprise, contribuent à un environnement favorable à la consolidation des régimes de retraite par répartition.

Le développement de l'épargne longue.

La nécessité de favoriser dans notre économie la constitution d'une épargne supplémentaire longue est largement reconnue. Il y va de notre croissance à moyen et long terme, tant il est vrai que le rythme de croissance est lié à la capacité de notre économie à investir et à financer sainement cet investissement. Cette nécessité sera d'autant plus forte que notre pays devra à un horizon qui n'est pas si éloigné, faire face à la raréfaction progressive de ses ressources en main d'oeuvre liée à l'accentuation à compter de 2010 du vieillissement démographique. Loin d'être antinomique avec la pérennité des régimes de retraite en répartition, un tel développement de l'épargne longue conforterait leurs assises puisque la santé de ces régimes est étroitement liée à celle de l'économie en général.

Peut-on trouver dans la motivation légitime de chacun à assurer la sécurité financière de ses vieux jours le ressort à un tel développement d'une épargne longue dans notre économie ?

Dès lors qu'il a été au préalable clairement énoncé qu'il ne saurait être question de substituer, même partiellement, la capitalisation à la répartition et que l'objectif central est de fixer les termes d'un nouveau contrat entre générations reposant sur un choix de solidarité, celui de la répartition, la question mérite examen.

Il n'est pas certain du tout que cet examen doive porter en premier lieu sur l'opportunité d'inciter au développement de produits nouveaux d'épargne individuelle en vue de la retraite. De tous temps, l'une des motivations les plus évidentes à constituer un patrimoine, c'est-à-dire à épargner, a consisté à couvrir les besoins après la retraite et de multiples formes d'épargne, y compris celle destinée à l'acquisition d'un logement, y contribuent d'ores et déjà. En outre, dans les dernières années, de nombreuses dispositions, à caractère notamment fiscal, ont rendu plus attractives certaines formes d'épargne susceptibles d'être constituées en vue de la retraite (incitations à des sorties sous formes de rentes viagères des contrats d'assurance vie et des plans d'épargne populaires, non-imposition des revenus de l'épargne placée en O.P.C.V.M. dès lors qu'ils ne sont pas distribués).

Deux orientations, fréquemment évoquées, méritent probablement un examen plus attentif:

- la mise en place, dans un cadre professionnel, de fonds d'épargne collective : il s'agirait de fonds collectifs, s'adressant à un ensemble d'actifs d'une même entreprise ou d'un même secteur professionnel, mis en place par accord entre partenaires sociaux, gérés en capitalisation selon les règles prudentielles les plus strictes et permettant à l'assuré de conserver ses droits en cas de changement d'entreprise ou de secteur. Dès lors qu'il s'agirait là, sans porter atteinte aux régimes existants, d'enrichir le contrat de travail d'une forme de salaire différé, et de favoriser le développement d'une épargne longue supplémentaire, une telle orientation mérite d'être analysée plus complètement et discutée.

- la constitution de réserves au sein de régimes par répartition : l'idée est parfois émise qu'afin de lisser l'évolution future des taux de cotisation, de réduire les différences de rendement des cotisations entre les générations et de mettre les régimes en répartition en situation de mieux faire face aux défis socio-démographiques après 2010, des réserves soient constituées progressivement d'ici cette échéance au sein de chaque régime. Les augmentations de cotisation auxquelles il serait procédé serviraient à la constitution de réserves placées en actifs financiers.

Une telle orientation a le mérite de souligner l'intérêt qu'il y aurait à réserver, autant que faire se peut, les relèvements de cotisations pour la constitution de réserves au profit de la génération des classes nombreuses de l'après-guerre. Toutefois aussi longtemps que l'équilibre financier des régimes de retraite n'est pas rétabli, elle risque d'être perçue comme un prélèvement supplémentaire sur les actifs et non comme une forme d'épargne, certes obligatoire, dont ils bénéficieront ultérieurement. La question de l'utilisation des réserves ainsi constituées et de leurs effets sur l'accroissement du stock de capital de l'économie méritent également un examen approfondi.

- Une meilleure intégration des salariés âgés dans l'entreprise

Les perspectives socio-démographiques et les aménagements susceptibles d'être apportés aux régimes de retraite exigent qu'une nouvelle donne s'impose progressivement dans la gestion des âges au sein des entreprises. Il est clairement reconnu en effet aujourd'hui que le recours massif aux pre-retraites, s'il a permis de limiter le coût social de la restructuration sévère qu'ont connu bien des secteurs industriels, a contribué à renforcer la tendance déjà trop marquée des entreprises françaises à se séparer en priorité de leurs salariés les plus âgés. Ces pratiques doivent à l'avenir faire place à des formes de gestion de la main d'oeuvre plus soucieuses de conserver dans l'entreprise le patrimoine de compétence et d'expérience dont disposent les salariés en fin de carrière. D'ores et déjà, diverses dispositions ont été prises en ce sens. Ainsi la loi du 2 août 1989 fait obligation aux entreprises de prévoir prioritairement dans leur plan social des mesures de reclassement pour les salariés les plus âgés. De même, dans le cadre du dispositif d'aide à la modernisation négociée des entreprises, l'Etat encourage toutes les solutions tendant à l'intégration de la gestion des âges dans la gestion prévisionnelle de l'emploi. Enfin, de nombreuses dispositions ont également été édictées à l'occasion des Plans Emploi pour faciliter le retour à l'emploi des salariés les plus âgés.

Ces orientations ont été relayées par un certain nombre d'entreprises à travers des accords visant à accroître l'effort de formation des salariés les moins jeunes, aménager le déroulement des carrières et adapter les conditions de travail et d'activité des salariés âgés.

Le vieillissement global de la population active, qui rend nécessaire une meilleure intégration des salariés âgés dans l'entreprise, exige que ces efforts soient amplifiés dans les années qui viennent.

Les mesures d'accompagnement institutionnel

En matière de retraites plus encore qu'en tout autre domaine, la connaissance précise des situations et la prise de conscience exacte des enjeux sont des conditions essentielles, non seulement pour la clarté des débats mais aussi pour la bonne compréhension des mesures d'adaptation nécessaires. Ce document, à sa manière, y contribue et le souci de transparence qui l'anime doit trouver d'autres prolongements. Sans qu'il s'agisse là d'une liste limitative, deux points d'application paraissent devoir être privilégiés : la clarification des comptes des régimes spéciaux, l'observation continue de la situation et des perspectives du système de retraites.

La clarification des comptes des régimes spéciaux

Les régimes spéciaux de sécurité sociale fonctionnent selon des modalités très diverses. Certains relèvent de caisses de retraite (Caisse nationale de retraite des agents de collectivités locales, Caisse autonome de sécurité sociale dans les mines, Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires, etc ...). D'autres correspondent à un compte de la Caisse des dépôts et consignations (fonds spécial des pensions des ouvriers industriels de l'Etat) ou sont gérés directement par l'entreprise qui les a institués (SNCF, RATP, EDF-GDF). S'agissant des fonctionnaires de l'Etat, les charges et ressources du régime des pensions civiles et militaires sont présentées de manière éclatée dans divers documents budgétaires rendant toute synthèse et toute analyse d'ensemble impossible.

Pour remédier à ces situations diverses, souvent héritées de l'histoire, l'idée a parfois été émise de créer des caisses de retraite dans tous les régimes qui n'en sont pas actuellement dotés. Encore convient-il, pour en débattre utilement, d'apprécier les conditions dans lesquelles de telles caisses pourraient s'articuler avec les instances paritaires ou de concertation existant d'ores et déjà dans les entreprises ou secteurs d'activité concernés, et de réfléchir aux transformations qu'un tel changement institutionnel serait susceptible d'apporter au mode de régulation des régimes, c'est-à-dire aux conditions dans lesquelles les principales décisions le concernant sont prises.

En tout état de cause, deux améliorations indispensables doivent être apportées à la situation actuelle :

- Individualiser clairement les comptes des régimes spéciaux dans les entreprises ou secteurs non dotés de caisses de retraites

Les efforts engagés en ce sens, à l'initiative notamment de la Commission des Comptes de la Sécurité Sociale, doivent être poursuivis afin d'obtenir sur

chacun des régimes des données fiables et exhaustives, issues de comptes clairement individualisés au sein des entreprises et faisant apparaître le montant de la contribution versée par l'employeur.

S'agissant du régime des pensions civiles et militaires, l'effort devra se traduire dès 1992 par l'élaboration d'un document annuel spécifique, prenant la forme d'une annexe au projet de loi de finances et présentant de manière exhaustive les recettes et les charges de ce régime. Ce document d'information, complété périodiquement par la présentation de projections pluri-annuelles (cf. infra) assurera au Parlement une meilleure information et pourra donner lieu à examen par la Commission des Comptes de la Sécurité Sociale.

- Systématiser les projections de charges et d'équilibre à 20 ans

Il est indispensable que les décisions portant sur les principaux paramètres d'un régime qui doivent être prises chaque année le soient au vu, non seulement de la situation immédiate du régime mais aussi de ses perspectives de charge et d'équilibre à plus long terme. Un horizon de 20 ans paraît un terme adapté. Cette pratique, aujourd'hui courante dans la plupart des autres régimes, ne l'est pas encore au sein des régimes spéciaux. L'effort d'exploration de l'avenir qui a été réalisé à l'occasion de la préparation de ce document doit donc être poursuivi, généralisé dans son champ, affiné dans ses méthodes afin de donner lieu, avec une périodicité rapprochée, à la publication de projection à 20 ans régime par régime.

L'observation continue de la situation et des perspectives du système de retraites

Du fait de leur nature même, la gestion des régimes de retraite doit s'inscrire dans la durée. Et lorsque des réformes sont engagées - les exemples étrangers sont là pour le démontrer - leur mise en oeuvre est toujours progressive et leurs calendriers d'application s'étendent sur plusieurs années, souvent même plusieurs décennies. Cela ne signifie cependant nullement qu'une fois que le cap a été fixé, les choses ont été réglées une fois pour toutes et donc que la vigilance peut se relâcher. Les marges d'incertitude, en particulier au plan économique, sont trop grandes, les situations trop complexes et les enjeux humains et financiers qui s'attachent au système de retraites trop importants pour qu'on ne cherche pas à vérifier périodiquement la pertinence des choix faits, analyser leurs conditions de mise en oeuvre, actualiser l'exploration du long terme et, le cas échéant, suggérer les adaptations qui s'imposent. L'équité du contrat entre générations que scellent les régimes de retraite en répartition doit être régulièrement vérifiée. Un "observatoire des retraites", dont les constats pourraient donner lieu à des actions correctrices pourrait assurer cette fonction.

Annexes

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

Liste des annexes

Annexe 1 :

Architecture du système français de retraites. Les grandes masses financières **173**

Annexe 2 :

Les principaux indicateurs socio-démographiques et leur évolution récente **179**

Annexe 3 :

Calcul du taux d'effort 1989 de trois catégories socio-professionnelles **183**

Annexe 4 :

Une méthode de comparaison du régime des pensions civiles et militaires et du régime général de la Sécurité Sociale (Etude de carrière-type sur la période 1950-1989) **185**

Annexe 5 :

Perspectives socio-démographiques **191**

Annexe 6 :

Les pré-retraites : évolution récente et perspectives **195**

Annexe 7 :

Les régimes de retraite de la Communauté Européenne **207**

Annexe 8 :

Fiches signalétiques des différents régimes : 1990-2010 **213**

Architecture du système français de retraites Les grandes masses financières

Architecture du système français de retraites Les grandes masses financières

Les salariés du secteur privé

Salariés	Régime de base	Régimes complémentaires	Régimes facultatifs
Salariés de l'industrie et du commerce	Régime général (CNAV, 16 caisses régionales)	ARRCO/ (46 régimes, 114 caisses) AGIRC (1 régime, 57 caisses)	— Clauses facultatives ARRCO/AGIRC — Régimes snrcomplémentaires
Salariés des organismes de sécurité sociale		CPPOSS	
Salariés d'entreprises à statut particulier		CRAF, CRNPAC banques, caisses d'épargne etc...	
Agents non titulaires des collectivités publiques		IRCANTEC	
Salariés agricoles	Régime des salariés agricoles (CCMSA, 89 caisses locales)	ARRCO/AGIRC CCPMA (tertiaire agricole)	

Les salariés des régimes spéciaux

Régimes ouverts

Fonctionnaires civils et militaires Ouvriers de l'Etat Agents des collectivités locales et hospitalières SNCF RATP Port autonome de Strasbourg Marins EDF/GDF Opéra Comédie Française Banque de France Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris Clercs de Notaires Personnels de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines	
Régime minier	ARRCO / AGIRC

Régimes fermés

78 collectivités locales et hospitalières d'Alsace-Moselle
CAMR SEITA Imprimerie Nationale CCI de Strasbourg, Metz, Colmar, Roubaix

**Les non salariés
(en grisé : inexistence d'un régime)**

Régimes de base	Régimes complémentaires obligatoires	Régimes facultatifs
Artisans		
1 caisse nationale : (CANCAVA), 33 caisses locales ou professionnelles		Une mutuelle gérée par les précédentes
Commerçants	Uniquement pour les conjoints et les entrepreneurs du bâtiment	
1 Caisse nationale (ORGANIC), 54 caisses locales ou professionnelles		
Professions libérales Un régime de base unique compensé par la CNAVPL géré par 13 sections professionnelles		diverses clauses facultatives dans la plupart des régimes complémentaires obligatoires
— notaires		
— officiers ministériels		
— médecins	un régime supplémentaire pour les conventionnés (ASV)	
— chirurgiens dentistes	"	
— pharmaciens	"	
— sages femmes	"	
— auxiliaires médicaux	"	
— vétérinaires		
— professeurs/artistes		
— architectes/techniciens		
— agents d'assurance		
— experts comptables		
— géomètres experts		
Avocats		"
Caisse nationale des barreaux français		
Exploitants agricoles		
Caisses de mutualité sociale agricole		
Ministres du culte (CAMAVIC)		

Autres régimes

1 régime pour les membres de l'Assemblée Nationale
1 régime pour les membres du Sénat
1 régime pour les membres du Conseil Economique et Social
1 régime pour le personnel de l'Assemblée Nationale
1 régime pour le personnel du Sénat

1 régime à Saint-Pierre et Miquelon
(complété par ARRCO/AGIRC)
1 régime à Mayotte
1 régime pour les français de l'étranger
(CFE)

Le Fonds spécial géré par la caisse des Dépôts et Consignations

**Les dépenses des régimes de retraites obligatoires
en 1990 (prévisions)
Total : 705 milliards de francs**

	Les salariés de l'industrie et du commerce, les salariés agricoles	Les salariés des régimes spéciaux	Les artisans	Les commerçants et industriels	Les professions libérales et avocats	Les exploitants agricoles	Les ministres du culte	Les inactifs bénéficiaires de l'allocation spéciale
Régimes facultatifs	ND	ND	ND	0,1	ND	ND		
Régimes complémentaires obligatoires	ARRCO 95 AGIRC 49 Autres 36 <hr/> 180	Fonctionnaires civils et militaires, ouvriers de l'Etat 115 Agents des collectivités locales 24	1,5	0,5	1			
Régimes de base obligatoires	Régime général 215 Salariés agricoles 22 <hr/> 237	SNCF 25 EDF/GDF 12 Autres 22 <hr/> 198	9	14	2,5	35	1	1,5
L'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité : 19								

Annexe 2

Les principaux indicateurs socio-démographiques et leur évolution

Population résidente au 1er janvier

Tableau 1

Structure par classe d'âge

(en %)

	Moins de 15 ans	15-59 ans	60 ans et plus
1950	22,5	61,3	16,2
1960	26,3	57,0	16,7
1970	24,9	57,1	18,0
1980	22,5	60,5	17,0
1989	20,2	60,8	18,9

Tableau 2

Taux de croissance annuels moyens*(en %)*

	Moins de 15 ans	15-59 ans	60 ans et plus	Ensemble
1960/1950	2,4	0,2	1,2	0,9
1970/1960	0,4	1,1	1,8	1,1
1980/1970	-1,4	-1,2	0,05	0,6
1989/1980	-0,7	0,5	1,65	0,5

Tableau 3

Rapport + 60 ans/15-59 ans*(en %)*

1950	26,5
1960	29,3
1970	31,6
1980	28,2
1989	31,2

Tableau 4

Espérance de vie*(en années)*

	A la naissance		A 60 ans	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
1950	63,0	68,6	15,4	18,4
1960	66,8	73,4	15,7	19,4
1970	67,5	75,1	15,6	20,3
1980	70,2	78,4	17,3	22,3
1988	72,3	80,5	18,7	23,9

Population active - emploi

Tableau 5

Taux d'activité

(%)

	Hommes	Femmes	Ensemble
1955			60,0
1960			58,7
1965	76,2	36,8	55,7
1970	74,3	38,2	55,6
1975	71,4	40,0	55,2
1980	69,1	42,5	55,3
1985	65,9	43,8	54,4
1989	65,5	45,8	54,7

Tableau 6 :

Taux d'activité des classes d'âge

(enquête emploi)

	15-24 ans			25-49 ans			49 ans		
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble
Mars 1962	66,5	44,9	56,0	96,6	44,5	70,8	63,8	25,6	42,2
Mars 1970	60,5	45,5	53,1	96,4	46,7	72,0	51,2	22,6	35,0
Mars 1975	55,2	44,0	49,7	96,2	55,0	76,1	47,9	21,6	33,1
Mars 1980	52,7	42,7	47,8	96,1	61,6	79,2	45,9	22,0	32,5
Mars 1985	48,8	39,8	44,4	95,3	68,7	82,1	40,4	20,1	29,0
Mars 1989	42,3	35,2	38,7	96,3	73,4	84,8	37,4	21,3	28,4

Tableau 7

Population active et emploi

	Taux de croissance annuels moyens (en %)		
	Population active totale	Population active occupée	Emploi Salaré
1970/1960	0,73	0,82	2,0
1980/1970	0,87	0,49	1,0
1989/1980	0,44	0,05	0,2

Tableau 8

Part des non-salariés dans l'emploi total

(en %)

1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1989
33,9	30,0	25,6	21,3	18,0	16,6	15,8	15,4

Annexe 3

Taux d'effort contributif de trois catégories socio- professionnelles

Le tableau suivant fait apparaître, pour trois catégories socio-professionnelles (les salariés du secteur privé, les fonctionnaires et les commerçants), les étapes du calcul du taux d'effort contributif appliqué aux revenus de 1989.

(Milliers de francs)

	(1) Assiettes déplafonnées	(2) Revenus déclarés déplafonnés	(3) Cotisations effectives vieillesse + ASF	(4) Cotisations fictives	(5) Cotisations régimes complémentaires	(6) Total cotisations = (3)+(4) (5)	(7) Total cotisations corrigés	(8) Taux d'effort contributif (%) = (7)/(2)
Salariés du secteur privé	1 576 160	1 576 160	224 757		124 170	348 927	321 778	20,4 %
Fonctionnaires	245 423	271 871	21 843	93 098		114 941	103 538	38,1 %
Commerçants	82 106	82 106	7 098		762	7 860	7 434	9,1 %

Chacune de ces catégories socio-professionnelles est affiliée à un ou plusieurs régimes de retraite :

- le régime général et les régimes de retraite complémentaire pour les salariés du secteur privé ;
- le régime des pensions civiles pour les fonctionnaires ;
- l'ORGANIC, obligatoire en base et facultatif en complément, pour les commerçants.

Les assiettes dé plafonnées (colonne (1)), sont connues à partir des déclarations communiquées à la commission de la compensation et des déclarations fiscales des non-salariés.

Les revenus déclarés dé plafonnés (colonne (2)) résultent d'une correction des assiettes dé plafonnées due à la réintroduction, pour les salariés des régimes spéciaux, des primes et indemnités non soumises à cotisations de retraite : dans le cas des fonctionnaires, ceci aboutit à une réévaluation de 11 % environ de l'assiette.

Les colonnes (3), (4), (5) contiennent les divers éléments de cotisations sociales acquittés par les ressortissants des différents régimes, qui sont totalisés en colonne (6) :

- les cotisations figurant en colonne (3) incluent les versements aux régimes de base ainsi que les ressources de l'Association pour la Structure Financière pour la part qui finance les dépenses de retraite et de validation, au regard de la retraite, des périodes de chômage ;

- en colonne (4), sous l'appellation de cotisations sociales fictives, sont repris dans le seul cas des fonctionnaires, les versements directs de l'Etat pour financer la charge des pensions, qui ne transitent pas par un circuit d'assurances sociales. De tels versements existent dans la plupart des régimes spéciaux de salariés (outre chez les fonctionnaires, à la SNCF, à la RATP, à EDF-GDF et à la Banque de France). Leur assimilation à des cotisations sociales peut être, à certains égards, jugée abusive. On ne peut toutefois négliger ces flux, compte tenu de l'importance qu'ils revêtent dans le financement de ces régimes.

La colonne (7) opère une correction pour tenir compte du fait que les cotisations de vieillesse financent parfois d'autres risques : c'est le cas notamment chez les fonctionnaires dont le régime des pensions civiles finance non seulement le risque vieillesse, mais aussi l'invalidité. Cette colonne opère en outre la déduction de certaines charges annexes, comme la gestion administrative et l'action sanitaire et sociale, compte tenu des différences profondes entre régimes : ainsi, le régime des fonctionnaires n'identifie-t-il aucun coût de gestion.

Le taux d'effort contributif est finalement obtenu en calculant le rapport de ces cotisations corrigées aux revenus déclarés dé plafonnés (colonne (2)).

Une méthode de comparaison du régime des pensions civiles et du régime général de la Sécurité Sociale

(Etude de carrières-types sur la
période 1950-1989)

Le régime des pensions civiles des fonctionnaires titulaires de l'Etat (PCM) est souvent présenté comme plus favorable que les régimes du secteur privé. Ainsi, le calcul de la pension effectué sur la base du traitement indiciaire des six derniers mois d'activité, à hauteur de 75% de ce traitement pour une carrière complète, constitue-t-il une disposition particulièrement favorable. Toutefois, la non prise en compte des primes dans le calcul nuance la portée de cette disposition.

Le régime général de la sécurité sociale offre également un certain nombre de dispositions avantageuses, comme le calcul de la pension sur les dix

meilleures années, avec reconstitution de salaires fictifs fortement amplifiés par rapport à la réalité du fait des coefficients de revalorisation très élevés retenus dans le passé.

Par ailleurs, des résultats statistiques récents (Les retraités - étude du SESI de décembre 1989) indiquent que le montant des droits directs servis aux fonctionnaires dépasserait celui des ressortissants du régime général de la sécurité sociale. Ainsi, pour les hommes, les retraités fonctionnaires perçoivent en moyenne 9.908 F par mois, alors que la moyenne du régime général correspondante s'établit à 7.444 F. Toutefois, ces données doivent être rapprochées des salaires moyens d'activité. S'agissant de la Fonction Publique, le poids relatif important des enseignants entraîne en effet un décalage vers le haut de la structure des emplois dont il convient de tenir compte pour la comparaison des pensions.

Aussi n'est-il possible de tirer aucune conclusion définitive, au vu de ces seuls éléments, concernant le positionnement relatif du régime des PCM et du régime général de la sécurité sociale (RGSS).

Il apparaît que le seul moyen permettant d'apprécier les performances relatives des deux régimes réside dans la comparaison de ce qu'aurait perçu un fonctionnaire s'il avait été affilié aux régimes de retraite du secteur privé (régime général + régimes complémentaires), pour un certain nombre de carrières représentatives de la fonction publique.

1 - Pour la présente étude, ont été retenues les carrières types les plus représentatives de la fonction publique, correspondant aux catégories les plus nombreuses :

-les enseignants, instituteurs et professeurs certifiés, qui représentent 450.000 agents ;

-les agents administratifs types, de catégorie A, B et d'exécution (attachés, secrétaires administratifs, commis, agents de service).

Une simulation vers le futur nécessiterait de faire de nombreuses hypothèses (évolution du point fonction publique, du plafond de la sécurité sociale, des taux et des salaires de références des régimes complémentaires), qui seraient par nature conventionnelles. La seule comparaison incontestable ne peut porter que sur les périodes de travail passées pour lesquelles les différents paramètres entrant dans le calcul de la retraite sont connus. Ont ainsi été calculés les droits d'un fonctionnaire qui liquiderait sa pension en 1989 après une carrière complète, à 60 ans en règle général, à 55 ans pour les instituteurs recrutés avant les réformes récentes de 1982 et 1989 (les conventions de calcul figurent en annexe 2).

A défaut de pouvoir reconstituer les déroulements de carrière, la simulation a été faite sur la base des carrières indiciaires actuelles. Par ailleurs, n'ont pas été pris en compte l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement, ce qui minore les valeurs de pensions calculées pour le RGSS et les régimes complémentaires. Ces deux effets, concernant l'un les séries indiciaires, l'autre les primes (1), jouent en sens inverse et se compensent mutuellement sur la période considérée.

Par ailleurs, il convient de noter que les taux de cotisations salariées diffèrent sensiblement entre les deux régimes (PCM et régime général). Ils atteignent en effet :

- 8,9% sur le traitement hors prime pour le régime des PCM ;

- 7,6% sur le traitement plafonné pour le régime de base de la sécurité sociale, 2,4% pour l'ARRCO (au-dessous du plafond pour les cadres ou jusqu'à 3 plafonds pour les non cadres), et 5,25% pour l'AGIRC (entre le plafond et 4 plafonds pour les cadres).

Il ressort en premier lieu de ces simulations, portant sur des carrières précises, ainsi que le montre le tableau 1, que :

- les principaux bénéficiaires du régime des PCM sont les enseignants (professeurs certifiés et instituteurs), du fait notamment de la liquidation à 55 ans pour les instituteurs (avant 1982) et du fait que la quasi-totalité de leur rémunération entre le calcul de la retraite ;

- pour les autres catégories, le régime général de sécurité sociale peut se révéler plus favorable que le régime des PCM, en fonction du rythme d'avancement (plafonnement plus ou moins long en fin de carrière) et du taux de prime perçu.

1 Ainsi de 1961 à 1963, le point Fonction Publique a progressé de 25,69 à 39,65 (soit + 54 %). Cette forte variation s'explique par l'intégration en deux tranches, au 1er novembre 1961 et au 1er décembre 1962, de l'indemnité spéciale dégressive et de l'abondement de l'indemnité de résidence. En 1959, la seule indemnité spéciale dégressive représentait 29 % du traitement indiciaire base 100. Ainsi, sur la période 1951-1960, l'indice retenu devrait être abaissé d'au moins 30 % et les primes rehaussées à due concurrence. De telles reconstitutions fines, outre qu'elles demanderaient un travail considérable, ne modifient en rien les valeurs RGSS et régimes complémentaires, assises sur le traitement total.

Tableau 1 :

Comparaison des pensions RGSS et PCM

Carrière	Pension RGSS (1) + Complémentaire	Pension PCM (2)	Rapport (1)/(2)
Professeurs certifiés	130.052	136.250	95,5%
Instituteurs (en 1982)	81.897	87.768	93,3%
Attachés terminant attachés principaux	163.152	152.132	107,2%
Attachés	138.201	132.906	104,0%
Secrétaires administratifs terminant chefs de section	94.059	94.038	100,0%
Commis terminant agents administratifs principaux	79.165	72.931	108,6%
Agents de service terminant chefs surveillants	70.509	59.975	117,6%

Ainsi, aucun des deux régimes, qu'il s'agisse du régime des salariés du privé (RGSS + complémentaire(2)) ou du code des pensions civiles et militaires de retraite, n'apparaît de manière systématique comme plus avantageux que l'autre. Les pensions servies sont de fait directement comparables, au moins pour les carrières de type professeurs certifiés, attachés et secrétaires administratifs.

S'agissant plus particulièrement des carrières des commis et des agents de service, le caractère nettement plus favorable du régime général par rapport au régime des PCM provient essentiellement des coefficients de revalorisation aberrants retenus dans le régime de base de la sécurité sociale. Ainsi, au cas particulier des agents de service, aucune des dix meilleures années ne se situe dans la seconde moitié de la carrière.

Enfin, l'instituteur recruté dans les nouveaux corps issus des plans de revalorisation successifs intervenus de 1982 à 1989, qui bénéficiera d'un taux d'indemnité d'environ 5%, verrait sa pension liquidée à parité par le RGSS et le code des PCM, comme l'indique le tableau 2 :

2 Les instituteurs (avant 1982) et les secrétaires administratifs terminant chefs de section sont supposés être affiliés à l'AGIRC (à partir du moment où ils sont promus chefs de section pour ces derniers), au titre des assimilés cadres (article 4 de la Convention AGIRC). Une affiliation à l'ARCCO seulement de ces deux carrières suivantes :

Carrière sans affiliation à l'AGIRC	RGSS (1)	PCM (2)	(1)/(2)
Instituteurs (en 1982)	75.928	87.768	86,5 %
Secrétaires administratifs terminant chefs de section	86.193	94.038	91,7 %

Tableau 2

Instituteurs des nouveaux corps

	RGSS (1)	PCM (2)	(1)/(2)
Instituteurs (en 1989)	104.171	106.367	97,9%

2 - En réalité, il apparaît qu'une très faible minorité d'agents de la fonction publique ont suivi dans le passé une carrière comparable à celles du commis terminant agent d'administration principal, ou de l'agent de service terminant chef surveillant. Pour ces catégories d'agents, la progression de carrière a souvent été plus rapide. Il convient, par conséquent, d'étudier une carrière qui se déroulerait sur plusieurs corps de fonctionnaires différents, et qui correspondrait à un agent bénéficiant de plusieurs promotions successives, par liste d'aptitude ou concours. Un profil débutant en catégorie C, échelle 3 (sténodactylographe) et aboutissant à la catégorie B, premier grade (contrôleur) a ainsi été testé.

Or, et il s'agit de la seconde conclusion de cette étude, un tel profil conduirait à un renversement du constat précédent, le régime des PCM devenant tout à fait comparable à celui du secteur privé :

Tableau 3

Carrière à progression rapide

Carrière	Pension RGSS (1)	Pension PCM (2)	Rapport (1)/(2)
Début en catégorie C échelle 3 Fin en catégorie B 1er grade (Sténo --> Contrôleur)	81.950	84.843	96,7%

De telles carrières ont été relativement fréquentes au cours des décennies passées où les nombreuses créations d'emplois de la fonction publique ont été pourvues pour une grande part par la promotion interne.

3 - Afin de tenir compte de l'effet de ces promotions internes, et donc de se rapprocher de la réalité des carrières, une troisième série de simulations a été entreprise, portant cette fois sur des profils de carrières schématiques, où les agents seraient en progression continue, sans qu'il soit tenu compte du détail complexe des cheminements intermédiaires. Une durée de carrière de 33 ans a été retenue, le taux de liquidation moyen actuel des PCM valant 67% (et correspondant à 2% par annuité).

Le tableau suivant a été établi sur la base de carrières schématiques qui débuteraient aux indices actuels de recrutement dans chacune des catégories A, B et C, et connaîtraient une progression propre à assurer, en 33 ans, le passage dans la catégorie supérieure, soit respectivement administrateur civil, attaché et contrôleur. Cette progression correspondrait à un GVT positif annuel de 1,5% pour les agents de catégorie C, 2% pour la catégorie B et 2,4% pour la catégorie A :

Tableau 4

Carrières schématiques

Début de carrière	Progression (GVT annuel positif)	Pension RGSS (1)	Pension PCM (2)	Rapport (1)/(2)
Catégorie C	1,5%	68.093	70.635	96,4%
Catégorie B	2,0%	84.286	93.321	90,3%
Catégorie A	2,4%	131.328	136.757	88,7%
Catégorie A sur 37,5 ans	1,8	144.285	138.967	103,8%

Sur la base de ces carrières schématiques, il apparaîtrait que le régime des pensions civiles et militaires serait systématiquement plus favorable que le régime général de la sécurité sociale, avec une quasi-parité pour la catégorie C. Il convient d'ailleurs de noter que les carrières en catégorie A, malgré leur taux de rémunération annexe plus important (26%), ne profiteraient pas d'un passage au RGSS, avec prise en compte de l'ensemble de leur rémunération dans le calcul de la retraite. De fait, ceci paraît lié à la limitation de ces carrières à 33 ans, qui introduit des coefficients réducteurs dans la liquidation au régime de base de la sécurité sociale et réduit le nombre de points acquis dans les régimes complémentaires.

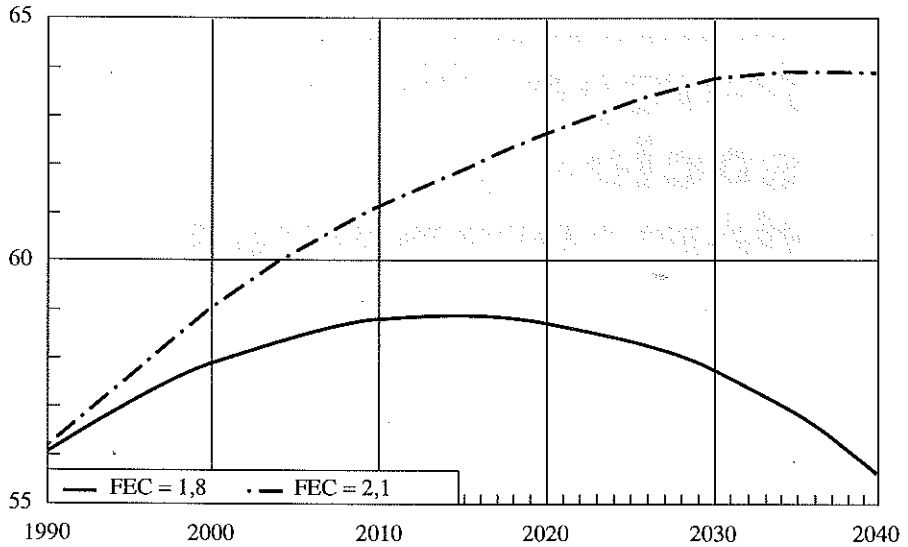
En effet, la même carrière, qui se déroulerait sur 37,5 ans, avec une progression de 2,4% par an pendant les 30 premières années, et une stabilité sur les dernières années, (correspondant à un GVT moyen de 1,8%), conduirait à un nouveau renversement, le régime général devenant plus favorable que le régime des PCM.

En conclusion, il existe une très forte convergence entre les prestations servies par le régime général de la sécurité sociale et le régime des pensions civiles et militaires de retraite, pour la plupart des carrières représentatives de la fonction publique.

Perspectives socio- démographiques

1. Évolution de la population totale

(en millions de personnes)

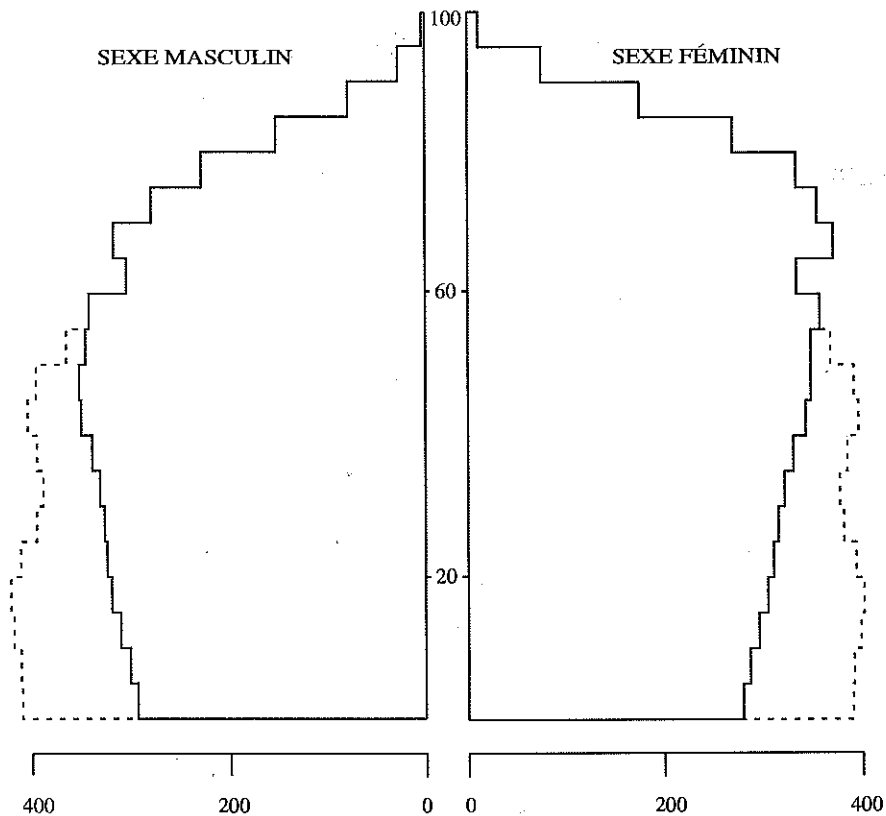


(Hypothèse d'évolution tendancielle de la natalité)

Source : D. Quang-Chi et J.C. Labat : "Projection de population totale pour la France 1985-2040", collection de l'INSEE, série D, n°113, novembre 1986.

(Hypothèse d'évolution tendancielle de la mortalité)

2. Pyramide des âges de la population française au 1^{er} janvier 2040



Effectifs de génération annuelle, en centaines de milliers

— Hypothèses mortalité tendancielle, fécondité 1,8

- - - - - Hypothèses mortalité tendancielle, fécondité 2,1

Source : Cf. 1.

3. Taux d'activité global à l'horizon 2040 selon les hypothèses de fécondité et d'évolution des taux d'activité aux âges élevés (en %)

	1990	2000	2005	2010	2020	2040
Taux de fécondité = 1,8						
. Taux d'activité stables à partir de 2010	54,2	56,0	55,5	53,6	50,9	47,8
. Reprise des taux d'activité après 55 ans à partir de 2005	54,2	56,0	55,5	54,2	52,4	50,9
Taux de fécondité = 2,1						
. Taux d'activité stables à partir de 2010	54,2	56,0	55,3	53,2	51,0	49,6
. Reprise des taux d'activité après 55 ans à partir de 2005	54,2	56,0	55,3	53,8	52,5	52,5

Source : Direction de la Prévision

Les pré-retraites : évolution récente et perspectives

Les dispositifs et leur évolution

Sous l'effet de la progression du chômage, ces dispositifs ont connu une croissance continue entre 1974 et 1984 (tableau 1 et graphique 1).

- Dans un premier temps, la "**garantie de ressources**" instituée par l'accord des partenaires sociaux du 27 mars 1972 introduit une préretraite à 60 ans égale à 70 % du salaire antérieur. D'abord réservée aux salariés licenciés, elle est étendue aux démissionnaires en 1977 et connaîtra un développement rapide jusqu'en 1982, où elle concerne près de 430 000 personnes.

Parallèlement s'éteint le dispositif plus ancien de l'allocation spéciale du fonds national de l'emploi ouvert aux salariés licenciés entre 60 et 65 ans.

L'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans en 1982 conduit à l'arrêt presque complet des entrées en garantie de ressources, dont les effectifs commencent alors à décroître rapidement.

- Le relais est pris par deux mesures :

• le **contrat de solidarité préretraite démission**, ouvert en 1982 aux démissionnaires âgés de 55 à 59 ans dont le départ est compensé par un recrutement. Très attractif, il connaît un succès massif (plus de 200 000 entrées en deux ans) qui conduit pour des raisons financières à sa suppression à la fin de 1983 ;

• l'**allocation spéciale du fonds national de l'emploi**, ouverte en 1981 aux salariés licenciés pour motif économique après 56 ans et 2 mois (ou 55 ans par dérogation) qui monte rapidement en charge jusqu'en 1985 (plus de

65 000 entrées cette année-là) avant de connaître un certain repli, sous le double effet du recul du flux des licenciements économiques et d'un mouvement de transfert vers l'allocation de base du régime d'assurance-chômage.

- A ces dispositifs de préretraite complète s'ajoutent deux mesures encourageant le retrait partiel d'activité par le passage à mi-temps : le contrat de solidarité de pré-retraite progressive (12 000 bénéficiaires en 1990), et l'allocation spéciale du FNE mi-temps (12 000 entrées en 1990).

- Enfin plusieurs **mesures sectorielles** ont permis le départ de la vie active avant 60 ans dans certains secteurs d'activité :

• **la sidérurgie** où d'importantes mesures d'âge mises en oeuvre dans le cadre de la "convention générale de protection sociale" (CGPS) depuis 1979 ont visé à résoudre l'important sureffectif de ce secteur en crise (possibilité de cessation anticipée d'activité dès 55 ans et depuis 1984 de "dispense d'activité" dès 50 ans). La CGPS a expiré le 31 décembre 1990.

• **Dans l'agriculture**, le dispositif date de 1962 et a été prolongé en 1972 par le régime d'aides publiques institué sur le même modèle par la CEE. Depuis l'introduction progressive à partir de 1986 de la retraite à 60 ans dans l'agriculture, le flux annuel de bénéficiaires diminue et ne doit plus concerner après 1990 qu'un nombre réduit d'agriculteurs âgés de 55 à 60 ans.

• **Dans le commerce et l'artisanat**, une indemnité de départ a été institué en 1982 au bénéfice des commerçants et artisans de plus de 60 ans dont les ressources sont nettement inférieures au SMIC. Elle est exclusivement financée par les régimes professionnels concernés. Avec l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite pour ces deux catégories professionnelles en 1984, c'est la tranche des 60-65 ans qui est aujourd'hui majoritaire parmi les bénéficiaires.

Au total, le coût de ces mesures pour l'Etat s'est fortement accru en début des années 1980, pour dépasser 50 milliards de F en 1985. Il diminue régulièrement depuis : il a atteint 33 milliards en 1989 (tableau 2).

Le tableau des mesures de retrait anticipé d'activité ne serait toutefois pas complet si, à l'ensemble des dispositifs précisés, l'on n'ajoutait les départs survenus après 55 ans dans le cadre de **l'allocation de base du régime d'assurance-chômage**.

Celui-ci prévoit en effet depuis 1985, qu'un demandeur d'emploi qui atteint l'âge de 57 ans et demi peut bénéficier sous certaines conditions de durée de chômage, d'affiliation aux régimes de sécurité sociale et d'activité professionnelle, du maintien automatique de cette allocation (égale en moyenne à environ 60 % du salaire brut antérieur) jusqu'au moment où il peut liquider sa retraite à taux plein.

De fait, ces dispositions ont institué, à côté de la pré-retraite Etat, une sorte de "pré-retraite-UNEDIC" :

Premiers paiements AS - ASFNE 1985 - 1990	Allocation de base		Pré-retraite Etat		TOTAL	
	Entrées	Evolution annuelle	Entrées	Evolution annuelle	Entrées	Evolution annuelle
1985	64 126		65 139		129 265	
1986	72 266	12,69	57 462	-11,79	129 728	+ 0,36
1987	83 668	15,78	43 548	-24,21	127 216	-1,94
1988	66 642	-20,35	50 677	16,37	117 319	-7,78
1989	62 375	- 6,40	38 700	-23,63	101 073	-13,85
1990	60 515	- 2,98	31 258	-19,23	91 773	- 9,20

Si globalement le total des départs au titre des deux dispositifs diminue avec l'amélioration de l'emploi, la part de l'allocation de base s'accroît fortement, passant de la moitié en 1985 à près de deux tiers en 1990.

La suppression en 1986 de l'autorisation administrative de licenciements pour motif économique, alliée au caractère moins contraignant pour l'entreprise du départ vers l'indemnisation, explique l'essentiel de ce transfert.

L'aménagement du dispositif de l'AS-FNE en 1987, rendu plus attractif pour les employeurs, et l'instauration la même année d'une contribution obligatoire égale à 3 mois de salaire brut pour tout licenciement économique pour lequel une telle convention n'est pas proposée, n'ont permis d'enrayer ce mouvement de transfert que de façon temporaire malgré l'extension en 1989 de la contribution obligatoire à tous les cas de rupture du contrat de travail après 55 ans.

L'effet des pré-retraites sur l'activité aux âges élevés

Les déséquilibres apparus sur le marché du travail et le développement corrélatif des systèmes de pré-retraite ont provoqué une chute brutale des taux d'activité aux âges élevés : ainsi, le taux d'activité de la tranche d'âge 55-59 ans a-t-il chuté de près de quatorze points entre 1973 et 1983 pour se stabiliser depuis.

Une comparaison internationale permet d'éclairer la situation française en la matière :

Taux d'activité des 55-59 ans (année 1989)

(en %)

	Ensemble	Hommes	Femmes
RFA (a)	62,6	83,8	41,7
USA	66,1	78,8	53,5
Finlande	59,1	59,7	58,6
France	56,1	68,1	44,7
Japon	71,6	91,6	52,2
Norvège	73,2	83,2	63,2
Pays-Bas	44,6	65,3	24,0
Royaume-Uni	64,6	77,4	52,3
Suède	82,7	87,1	78,6

(Source OCDE)

(a) RFA : année 1987

On peut voir que le taux d'activité de cette tranche d'âge est sensiblement plus faible en France que dans les autres pays de l'OCDE mentionnés dans le tableau, Pays-Bas excepté : le phénomène est particulièrement net pour les taux d'activité masculins.

Le tableau suivant, qui rapporte le taux d'activité des 55-59 ans au taux d'activité de la tranche d'âge précédente, celle des 50-54 ans, confirme que la chute de l'activité après 55 ans est dans notre pays beaucoup plus nette qu'à l'étranger :

Quelques ratios significatifs sur l'activité des 55-59 ans

PAYS	Rapport du taux d'activité des 55-59 ans au taux d'activité des 50-54 ans (en %) *
RFA	84,8
USA	86,1
Finlande	N.D.
France	73,8
Irlande	N.D.
Italie	N.D.
Japon	89,5
Norvège	88,0
Pays-Bas	73,1
Portugal	83,5
Royaume-Uni	N.D.
Suède	N.D.

(*) Année 1989 sauf 1987 pour la RFA
(Source OCDE)

Au terme de cette vue d'ensemble, quatre points méritent d'être soulignés :

- deux dispositifs coexistent aujourd'hui, les pré-retraites Etat et les "pré-retraites" UNEDIC. Quelle que soit l'évolution du volume des retraits d'activité au cours des années à venir, la question des rapports entre les deux régimes se posera, et devra être résolue par la concertation ;

- l'ampleur des flux de cessation anticipée d'activité dépendra bien entendu pour une part du rythme de la croissance économique et des créations d'emploi. Outil important des plans sociaux, elles continueront en effet d'épouser le profil du flux des licenciements économiques ;

- le "déterminisme de l'emploi" devrait toutefois se réduire au fur et à mesure que se développeront dans les entreprises, comme le souhaitent les pouvoirs publics, la gestion prévisionnelle de l'emploi et les pratiques préventives qui permettent de limiter le flux des licenciements des salariés les plus anciens. Il est clair en effet aujourd'hui que le recours massif aux pré-retraites, s'il a permis de limiter le coût social de la restructuration sévère qu'ont connu bien des secteurs industriels, a contribué à renforcer la tendance déjà trop marquée des entreprises françaises à se séparer en priorité de leurs salariés les plus âgés ;

- le vieillissement attendu de la population active à l'horizon 2005-2010 devrait agir dans le même sens, et inciter à des pratiques de gestion de la main d'oeuvre plus soucieuses de conserver dans l'entreprise le patrimoine de compétence et d'expérience dont disposent les salariés en fin de carrière.

Le tableau et le graphique suivant présentent l'ensemble des mesures de cessation anticipée d'activité, liée à l'âge :

- les garanties de ressources concernant la tranche d'âge 60-65 ans ;
- les allocations spéciales du Fonds national de l'emploi (FNE) destinées initialement aux 60-65 ans, et relancées en 1980-1981 au profit des 55-65 ans ;
- les contrats de solidarité de pré-retraite démission ou progressive.

Tableau 1

Les pré-retraites

Années	Garanties de ressources GR	Allocations spéciales FNE AS-FNE	Contrats de solidarité pré-retraite		TOTAL
			démission	progressive	
			CS-PRD	CS-PRP	
1973	31 362	13 045			44 407
1974	48 994	10 501			59 495
1975	66 440	8 248			74 688
1976	86 827	6 609			93 436
1977	96 266	5 337			101 603
1978	132 568	4 169			136 737
1979	155 313	3 106			158 419
1980	186 158	1 682			187 840
1981	267 864	12 433			280 297
1982	358 839	38 708	14 979	44	412 570
1983	428 454	72 733	148 781	758	650 726
1984	419 727	99 296	165 004	1 275	685 302
1985	375 249	137 129	124 932	1 767	639 077
1986	314 537	164 418	82 028	3 800	564 783
1987	253 140	177 033	39 911	6 380	476 464
1988	199 080	187 196	7 611	8 950	402 837
1989	155 612	188 561	49	11 026	355 248

Préretraites 1973-1990

en milliers

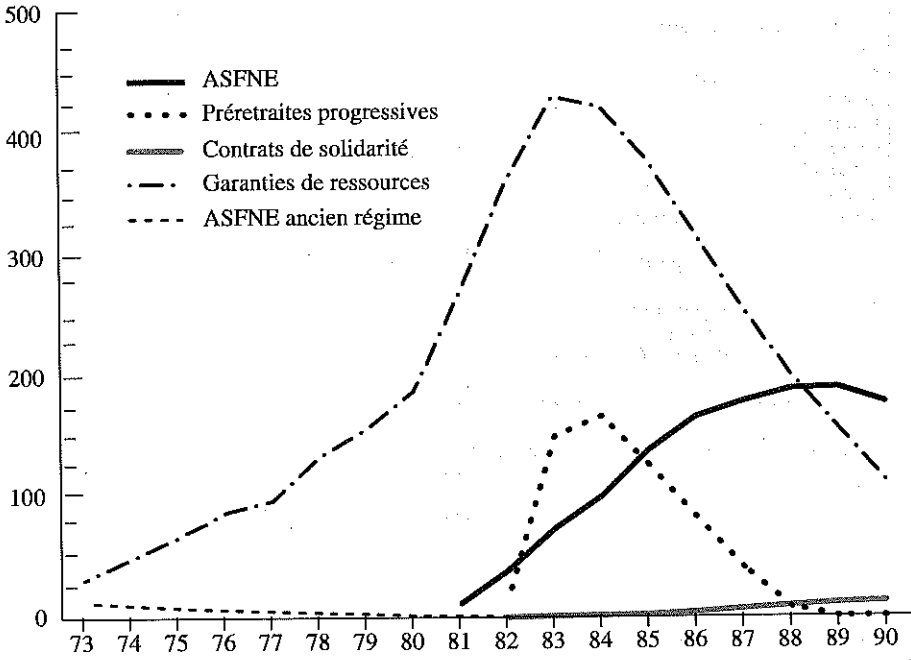


Tableau 2

Incitation au retrait d'activité

unité : million de francs

Données financières	Origine	1980	1981	1982
Garantie de ressources Démission		3 790,9	6 868,2	10 799,6
Garantie de ressources Licenciement		5 019,7	7 610,2	11 248,4
Garantie de ressources Economique		41,2	50,0	45,4
Complément GR				
Total allocations	UNEDIC	8 851,8	14 528,4	22 093,5
Garanties de ressources	ASF			
Validation périodes de retraite	ASF	nd	nd	nd
Allocation décès	ASF	nd	nd	nd
Gestion administrative (α)	UNEDIC	221,3	363,2	552,3
	ASF	—	—	—
Allocation complémentaire	Etat	—	—	—
Allocation d'ajustement	Etat	—	—	—
Allocation spéciale FNE (anc. rég.)	UNEDIC	33,8	23,7	11,5
	Etat	32,8	29,7	15,3
Allocation spéciale FNE (nouv. rég.)	UNEDIC	—	609,3	2 152,0
	Etat	—	78,4	373,8
Contrats de solidarité Préretraite démission	UNEDIC	—	—	704,7
	Etat	—	—	155,4
Contrats de solidarité Préretraite progressive	UNEDIC	—	—	8,7
	Etat	—	—	1,3
Gestion administrative (α)	UNEDIC	0,8	15,8	71,9
	Etat	—	3,1	23,4
Total systèmes généraux de préretraite		9 140,5	15 651,6	26 163,8

(α) pour les années 1980 à 1983, estimation à 2,5 % des allocations versées ; en 1989, 2,5 % des allocations versées et 0,75 % des contributions affectées à l'ASF.
 pour les années 1980 à 1984, estimation à 2,5 % des allocations versées par l'UNEDIC Pour l'Etat, subventions à l'UNEDIC au titre des frais de gestion administrative des AS-FNE, des CS-PR, des allocations complémentaires et des allocations d'ajustement.

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
16 259,2	16 069,6	15 469,0	13 885,8	12 305,5	10 842,1	8 973,5
14 546,9	13 812,7	12 863,2	10 979,4	8 528,0	6 645,2	5 488,8
9,7	11,0	0,4	- 0,2	0,1	20,0	28,0
					0,0	28,0
9 098,8						
21 717,0	29 893,3	28 332,7	24 864,9	20 833,4	17 487,3	14 518,3
299,4	768,5	1 187,4	1765,4	2 359,6	2 704,2	2 947,7
145,9	144,7	195,8	185,5	145,1	112,5	88,4
227,5	—	—	—	—	—	—
668,4	925,4	893,1	808,7	697,6	642,0	576,9
—	1,4	21,0	39,1	49,9	55,1	48,6
—	—	—	—	—	103,9	34,5
0,3	—	—	—	1,7	0,2	—
14,9	9,8	0,1	—	—	—	2,8
4 088,0	1 215,8	—	—	—	415,6	325,1
797,3	4 466,7	9 446,4	11 513,3	12 758,4	13 637,3	14 095,1
7 733,7	2 292,9	—	—	0,8	0,1	—
2 836,7	8 335,4	9 908,3	6 896,5	3 687,9	944,8	11,8
24,1	8,9	—	—	—	0,1	—
10,0	38,9	77,5	153,7	239,6	329,4	412,4
296,2	87,9	—	—	—	—	—
146,3	436,4	491,7	468,6	422,2	381,7	374,4
48 104,5	48 626,0	50 554,4	46 695,6	41 196,2	36 814,2	33 436,0

Données financières	Origine	1980	1981	1982
Sidérurgie : CGPS	Etat	690,4	1 206,7	1 468,4
Marine marchande : allocation aux officiers et marins de commerce	UNEDIC	9,0	58,6	83,2
Indemnité de départ artisans	AdSS	—	—	351,6
commerçants	AdSS	—	—	255,4
Agriculture :				
Indemnités viagères de départ	Etat	1 102,8	1 219,8	1 331,1
Indemnités d'attente	Etat	0,7	0,5	0,4
Indemnités annuelles aux travailleurs agricoles	Etat	1,6	1,9	2,3
Indemnités complémentaires aux conjoints	Etat	3,7	12,0	23,7
Prime d'apport structurel	Etat	30,8	48,5	49,5
Indemnité annuelle d'attente (agric. en difficulté, 55-60 ans)	Etat	—	—	—
Aide au retour des travailleurs immigrés	Etat	199,0	50,0	—
Aide à la réinsertion des travailleurs algériens	Etat	—	16,6	79,0
Aide à la réinsertion des travailleurs étrangers :				
● aide publique (β)	Etat	—	—	—
● aide conventionnelle	UNEDIC	—	—	—
● aide au projet (chômeurs) FAS	AdSS	—	—	—
TOTAL (millions de francs courants)		11 178,5	18 266,2	29 808,4
TOTAL (millions de francs 1980)		11 178,5	16 107,8	23 508,2
Variation annuelle en volume (en %)		—	44,1	45,9

(β) aide publique, source comptes financiers de l'OMI ; FAS, source OMI.

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
1 821,6	3 232,7	4 309,3	5 096,5	5 947,7	6 379,5	6 027,0
102,7	71,0	26,2	0,1	115,3	111,6	110,7
259,7	330,3	445,6	337,4	302,3	313,7	316,1
253,6	177,6	187,9	173,3	163,9	149,3	156,2
1 386,0	1 430,1	1 451,0	1 343,7	1 234,7	1 206,0	1 160,0
0,4	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0
2,6	2,7	2,6	1,9	0,4	1,8	0,6
37,2	48,0	54,3	46,6	31,0	20,9	14,0
48,9	22,3	2,2	0,2	0,1	0,0	0,0
—	—	—	—	—	—	0,0
—	—	—	—	—	—	—
309,9	27,7	—	—	—	—	—
—	16,7	380,0	245,2	124,2	44,1	8,0
—	39,0	642,3	491,8	221,7	75,7	31,4
—	—	—	—	—	18,6	7,8
52 327,1	54 024,4	58 056,1	54 432,5	49 337,6	45 135,5	41 267,9
37 645,4	36 185,1	36 744,4	33 558,9	29 490,5	26 272,1	23 184,2
60,1	- 3,9	1,5	- 8,7	- 12,1	- 10,9	- 11,8

Les régimes de retraite de la Communauté Européenne

Comme en France, les régimes de retraite des autres pays de la Communauté Européenne sont enracinés dans l'histoire, sont donc multiples et complexes et ont fait l'objet de nombre de politiques publiques visant à leur développement. Les comparaisons internationales sont rendues d'autant plus difficiles que la matière est complexe et renvoie à des traditions économiques sociales et culturelles rarement prises en compte. Néanmoins la réalisation du grand marché et la contrainte commune du vieillissement démographique rendent nécessaires une telle comparaison ainsi que la référence à des réformes menées à l'étranger au moment où notre pays s'engage dans un tel débat.

*

* *

A la limite, tous les éléments qui définissent les ressources et les charges des régimes de retraite de la Communauté Européenne sont différents ; les quelques points de convergence ou au contraire les spécificités françaises complètes n'en prendront que plus de portée. Les éléments suivants sont établis à partir des "tableaux comparatifs des régimes de sécurité sociale" établis par la Communauté Européenne.

L'architecture des régimes

- Les régimes de retraite sont généralisés à l'ensemble de la population active dans la quasi totalité des Etats. Quelques exceptions existent encore pour les non-salariés.

Notre pays s'est sans doute caractérisé par la précocité de cette généralisation.

- Les régimes de retraite de la Communauté font tous appel à la technique de la répartition dans leurs régimes obligatoires au niveau interprofessionnel. Sans exclure parfois la constitution de réserves de quelques années (Danemark, RFA, Luxembourg).

La France se caractérise sans doute par le champ très large de ses régimes obligatoires au niveau interprofessionnel (et donc par le champ de la solidarité qu'elle met en oeuvre) et par une technique de la répartition quasi généralisée.

- Les régimes ont convergé vers un modèle de retraite médian qui associe une pension minimale accordée à tous avec une pension fonction des efforts contributifs.

a) A l'origine, deux modèles se sont créés

- La pension accordée du fait de la résidence et quel que soit l'effort de cotisation accompli. C'est la situation de trois pays européens : le Danemark, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne.

- La pension accordée du fait des cotisations acquittées dans l'emploi. C'est le modèle de tous les autres pays notamment de la France.

b) Au cours des dernières décennies, ces deux modèles ont convergé vers un régime médian

- Les systèmes fonction de la résidence ont été complétés par des régimes de pension complémentaire proportionnelle aux revenus et aux cotisations acquittées (Danemark, Grande Bretagne).

- Les systèmes fonction des cotisations acquittées ont garanti à leurs retraités des pensions minimales et ont été complétés par des systèmes de garanties de ressources (cf. en France le minimum vieillesse).

c) Malgré ce rapprochement les régimes conservent bien des traits de leur modèle d'origine.

Ainsi des régimes de retraite liés aux cotisations garderont souvent des clauses d'octroi de la pension fonction d'un minimum de cotisation ou de durée d'assurance (sauf la France et la Belgique) conduisant à une nécessaire coordination entre états membres pour assimiler telle période de travail à l'étranger à une période accomplie dans le pays membre.

- C'est incontestablement une spécificité française d'avoir deux étages dans les régimes obligatoires au niveau interprofessionnel pour les salariés du secteur privé : l'un organisé par la loi et le règlement (le régime général), l'autre par les conventions collectives (ayant donné lieu à la naissance de l'ARR-

CO et de l'AGIRC). Les autres pays européens ne connaissent qu'un seul "premier pilier" au-delà duquel se développe les régimes professionnels et les efforts individuels d'épargne en vue de la retraite.

Le financement des régimes

• L'essentiel des régimes de retraite est financé par des cotisations assises sur les revenus professionnels ; la diversité est évidemment totale en ce qui concerne :

- Les assiettes (notamment le plafond qui les limite dans la quasi-totalité des cas, sauf en Belgique, Italie, Portugal), la France se caractérisant par un plafond très bas ayant donné naissance au-dessus aux régimes complémentaires des cadres.

- Les taux qui s'y appliquent.

- Le partage de ces cotisations entre employeurs et salariés (généralisé dans tous les États, sauf aux Pays-Bas où n'existe pas de cotisation employeur pour le régime contributif).

• L'apport de l'impôt et du budget de l'État est très variable.

Celui-ci finance en règle générale les pensions de résident, le minimum vieillesse accordé dans le cadre des régimes contributifs (France, Italie), certaines dépenses des régimes de retraite (liées à l'éducation des enfants - RFA -, aux personnes handicapées - Grande-Bretagne, Pays-Bas -). Existente parfois des apports forfaitaires (Grande-Bretagne, Luxembourg, RFA, Belgique) non négligeables parfois (20% des dépenses des régimes dans ces deux derniers pays), conjoncturels (Espagne) ou une prise en charge du déficit (Grèce, Irlande).

Les règles des régimes

La diversité la plus extrême est de mise.

Concernant le calcul des pensions de droits directs, celui-ci varie en fonction de l'architecture générale (pension de résident/pension contributive).

Pour les régimes contributifs, les pensions sont fonction d'un salaire de référence multiplié par un taux et par une durée d'assurance.

Le tableau ci-dessous montre que notre pays semble plus généreux que les autres États où les pensions sont souvent calculées en fonction du salaire de carrière et pour une durée d'assurance supérieure à 37,5 années.

Pays	Revenu pris en compte	Période de cotisation ouvrant droit à taux plein	Taux des annuités acquises	% du revenu pris en compte
France	10 meilleures années (RG) + salaire de carrière (RC)	37,5 années	1,33% (+ régimes complémentaires)	50% + régime complémentaire
Belgique	salaire de carrière	45 ans (H) 40 ans (F)	C : 1,33% M : 1,66% F : 1,55%	C : 60% M : 75%
Allemagne	salaire de carrière	40 ans	1,55%	60% (maximum 75%)
Grèce	2 dernières années	35 ans	minimum +1% par an au-delà de 10 ans (fonction du salaire) au-delà de 20 ans	70% faibles salaires 1,5 ou élevés
Espagne	8 dernières années	35 ans	2%	50% pour les dix premières années 100% au-delà
Italie	5 dernières années	40 ans	2%	80%
Luxembourg	salaire de carrière	40 ans	1,6%	64%
Portugal	5 meilleures des 10 dernières années	36 ans	2,2%	80%

C : Célibataires

M : Ménages

F : Femmes

Concernant l'âge minimal d'entrée en jouissance de la retraite, celui-ci est le suivant

Age de la retraite

Hommes		Femmes
67 ans	Danemark	67 ans
65 ans	Allemagne	65 ans
65 ans	Irlande	65 ans
65 ans	Luxembourg	65 ans
65 ans	Pays-Bas	65 ans
65 ans	Espagne	65 ans
65 ans	Portugal	62 ans
65 ans	Belgique	60 ans
65 ans	Grèce	60 ans
65 ans	Royaume-Uni	60 ans
60 ans	France	60 ans
60 ans	Italie	55 ans

Ce tableau appelle trois remarques :

- Notre pays se caractérise par une égalité de traitement entre les hommes et les femmes que 5 pays sur 12 n'ont pas encore réalisée.

- Les pays qui ont un âge de la retraite plus élevé que le nôtre y associent de multiples situations d'anticipation en fonction de la durée d'assurance (Italie, Belgique, Grèce, Luxembourg), le cas échéant spécifique aux femmes (âge de la retraite à 60 ans en RFA, pour les femmes ayant 20 années d'assurance), de travail pénible (Belgique, Grèce), d'incapacité de travail (l'âge est ainsi abaissé à 63 ans en RFA) de situation de chômage (60 ans en RFA, 62 ans au Portugal) de la situation du secteur économique (en-deçà de 60 ans pour l'Italie).

- Bien évidemment, doivent être pris en compte pour une bonne appréciation de l'âge effectif de sortie de la vie active les mécanismes de protection sociale qui les précèdent dans chacun des pays (invalidité, préretraite, chômage).

Les pensions de réversion

Globalement, le taux de ces pensions est plus élevé qu'en France (60% en RFA, Italie, Portugal, 66% au Luxembourg, 70% en Grèce, 80% en Belgique, mais 45% en Espagne) et associé à des conditions de service moins strictes qu'au régime général : plus rare y étant la condition d'âge (Portugal 35 ans, Pays-Bas 40 ans, Belgique 45 ans, Royaume-Uni, 55 ans) ou d'être à la charge du conjoint décédé (RFA). A noter au Danemark l'inexistence de pension de réversion au profit d'une allocation d'aide sociale pour favoriser la réintégration professionnelle du conjoint survivant.

De multiples inégalités de traitement entre hommes et femmes subsistent dans ces réglementations.

La revalorisation des pensions met en oeuvre divers systèmes d'index

- les prix (Belgique, Grèce, Espagne, Royaume-Uni) ;
- les salaires (Danemark, Allemagne, Pays-Bas, France, Italie) ;

sans exclure les revalorisations sans index préétabli (Portugal, Irlande), plus favorables en fonction de la croissance (Belgique) un gel certaines années (RFA en 1983), la dérogation aux index par voie législative (France, RFA), la baisse des pensions liquidées en cas de difficultés majeures (Pays-Bas de 3% au 1er janvier 1984), leur revalorisation différenciée selon les niveaux de revenus (Italie), la revalorisation en fonction des disponibilités financières (Danemark).

Fiches signalétiques des différents régimes

Les fiches suivantes fournissent, pour chaque régime :

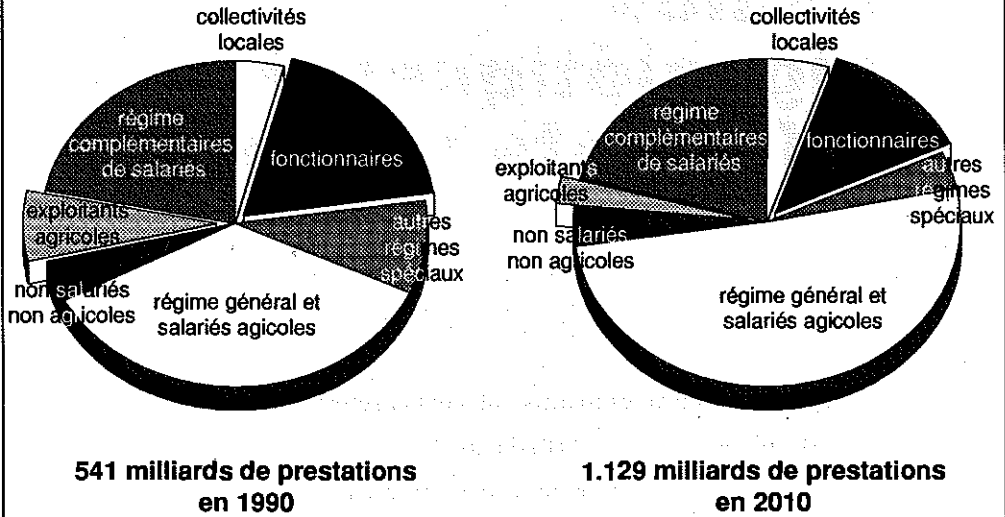
- l'évolution jusqu'en 2010 du nombre de cotisants et de retraités ;
- l'évolution des cotisations et des prestations moyennes ;
- des comptes simplifiés pour les années 1990 et 2010.

Ces comptes décrivent :

- les charges de prestations, de droit direct et de droit dérivé ;
- les rentrées de cotisations : pour certains régimes spéciaux (fonctionnaires, RATP, EDF-GDF), on a inclus les cotisations sociales fictives correspondant aux versements directs des employeurs au titre des charges de pension, qui ne transitent pas par une caisse de retraite proprement dite ;
- les transferts au titre de la compensation démographique entre les régimes de base.

Les soldes à financer résultent de la prise en compte de ces trois éléments. Ils coïncident avec les soldes affichés dans le tableau 11 du chapitre 2. On doit toutefois rappeler que ces évaluations ne tiennent pas compte des autres opérations décrites dans les comptes des régimes (gestion administrative, action sanitaire et sociale, impôts et taxes affectés ...)

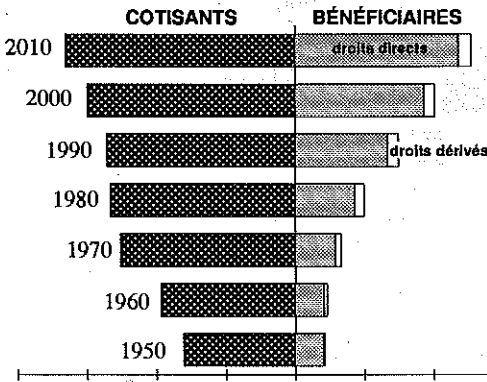
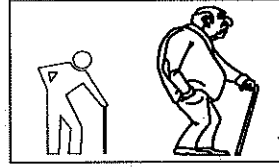
RÉPARTITION DES PRESTATIONS DE DROIT DIRECT SERVIES PAR LES DIFFÉRENTS RÉGIMES EN 1990 ET 2010



source : Direction de la sécurité sociale, DEES

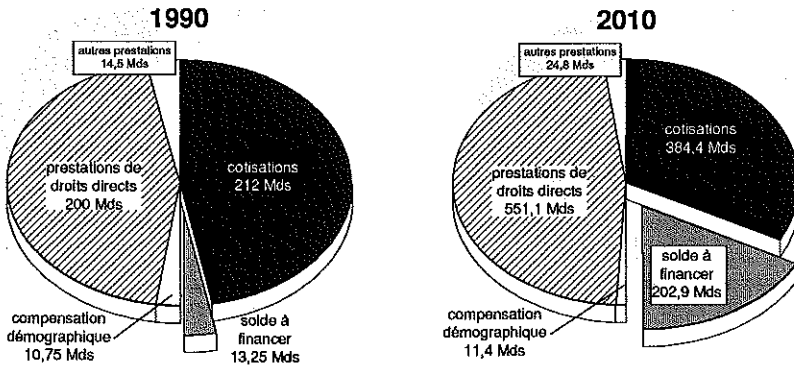


RÉGIME GÉNÉRAL

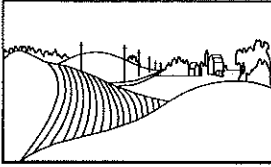


2010 : 16,6 millions de cotisants pour 12,7 millions de bénéficiaires

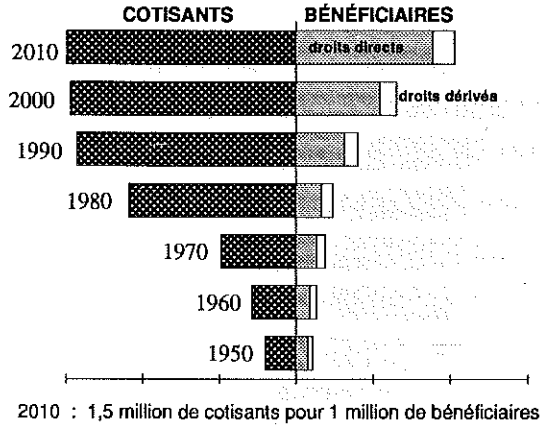
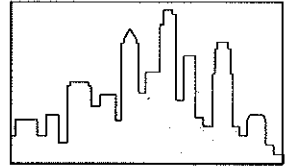
(francs 1990)	1990	2010	évolution 1990-2010	évolution annuelle
- cotisation moyenne	15.607	23.191	48,6 %	2,00 %
- prestation moyenne de droits directs	29.955	46.879	56,5 %	2,28 %



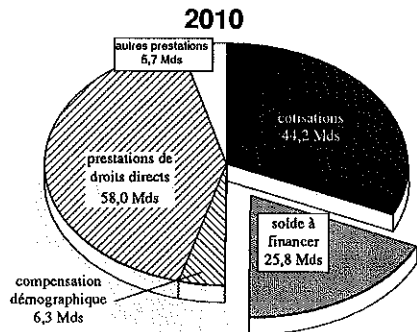
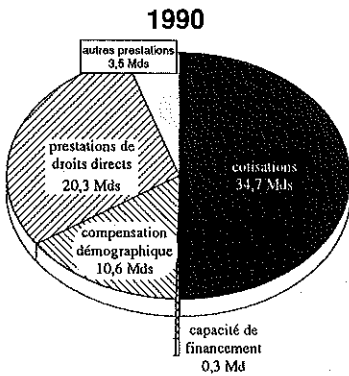
source : Direction de la sécurité sociale, DEES



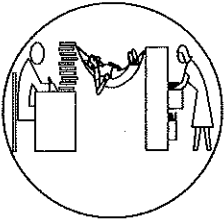
CNRACL



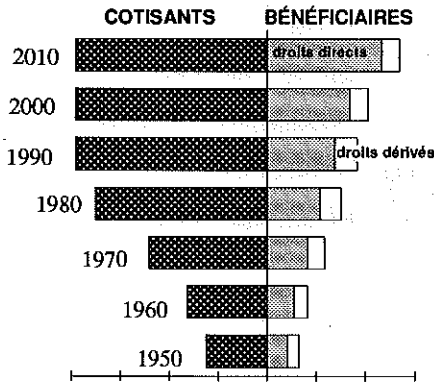
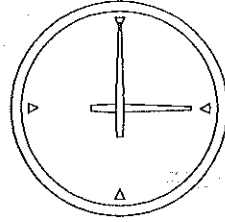
(francs 1990)	1990	2010	évolution 1990-2010	évolution annuelle
- cotisation moyenne	24.241	29.579	22,0 %	1,00 %
- prestation moyenne de droits directs	65.370	65.370	0,0 %	0,00 %



source : Direction de la sécurité sociale, DEES

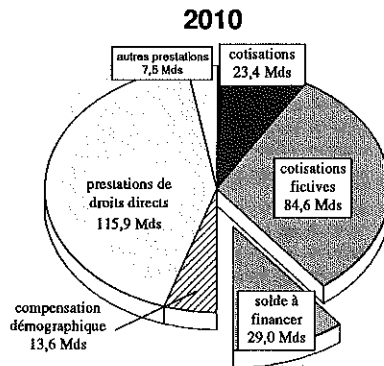
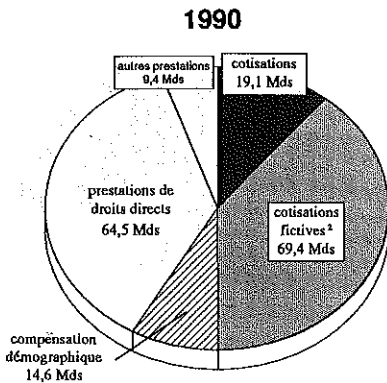


FONCTIONNAIRES CIVILS



2010 : 1,9 million de cotisants pour 1,3 million de bénéficiaires

(francs 1990)	1990	2010	évolution 1990-2010	évolution annuelle
- cotisation ¹ moyenne	9.795	11.952	22,0 %	1,00 %
- prestation moyenne de droits directs	93.286	99.581	6,7 %	0,33 %

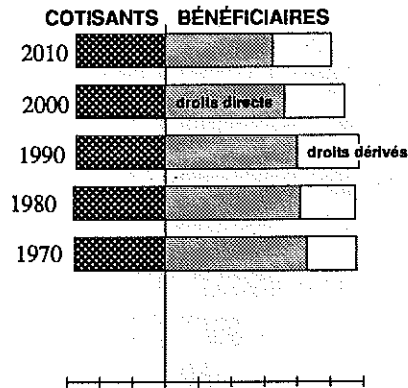
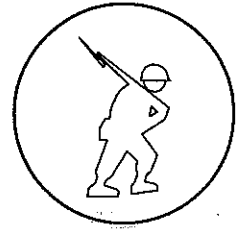


1 : cotisations effectives.
2 : cotisations fictives, qui équilibrent le compte en 1990.

source : Direction de la sécurité sociale, DEES

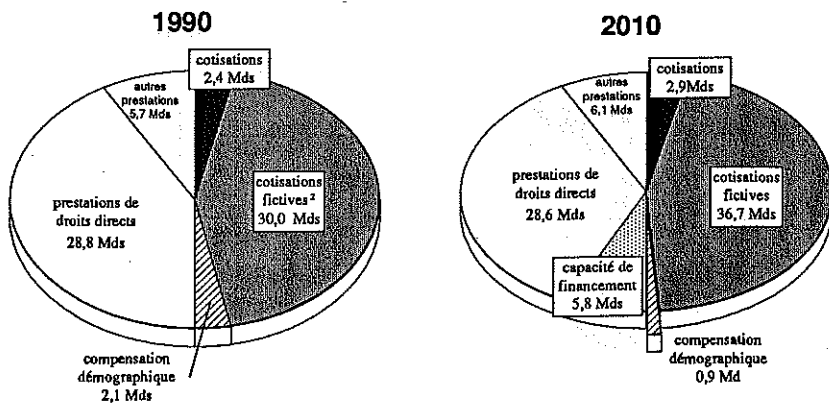


MILITAIRES



2010 : 272.000 cotisants pour 503.000 bénéficiaires

(francs 1990)	1990	2010	évolution 1990-2010	évolution annuelle
- cotisation ¹ moyenne	8.676	10.587	22,0 %	- 1,00 %
- prestation moyenne de droits directs	72.038	87.693	21,7 %	0,99 %

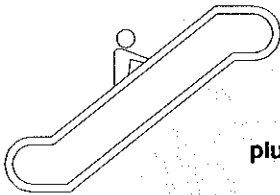
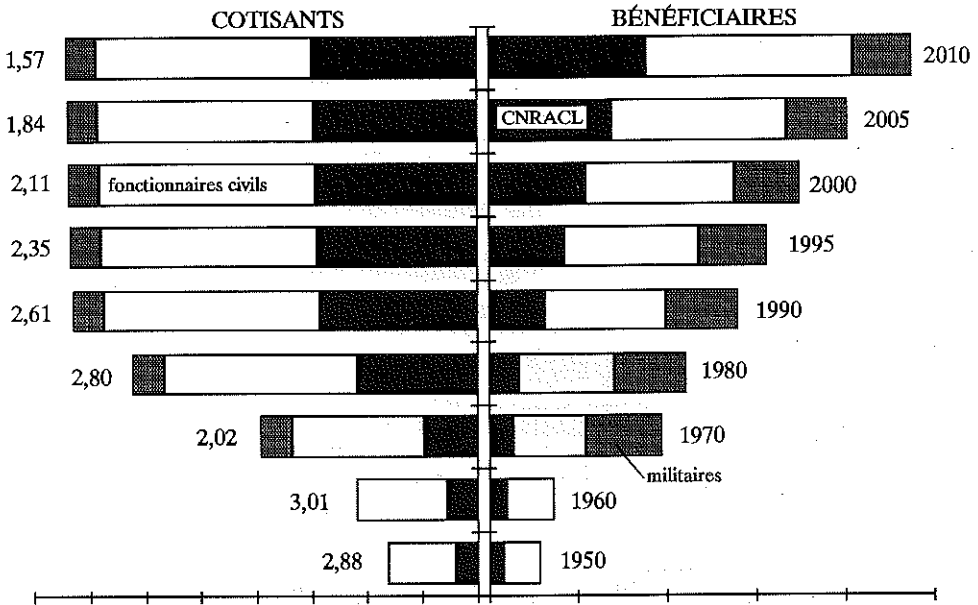


1 : cotisations effectives.
2 : cotisations fictives, qui équilibrent le compte en 1990.

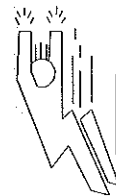
source : Direction de la sécurité sociale, DEES

ÉVOLUTION DU RAPPORT DÉMOGRAPHIQUE

GRUPE 1 (CNRACL, Fonctionnaires civils et militaires)

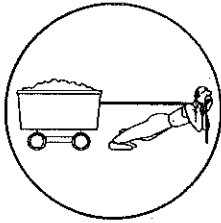


Montée en charge du système
plus 70 % de bénéficiaires de 1990 à 2010

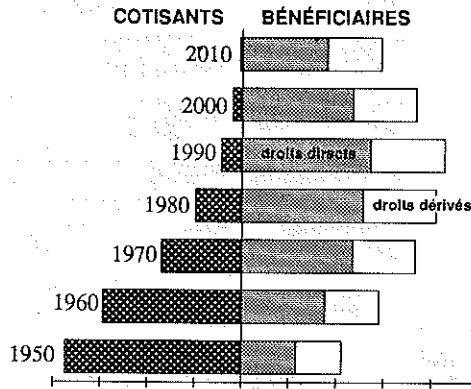
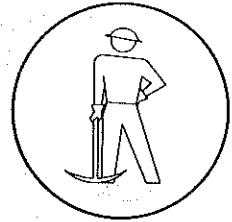


Chute du rapport démographique : 2,6 en 1990 contre 1,6 en 2010

source : Direction de la sécurité sociale, DEES

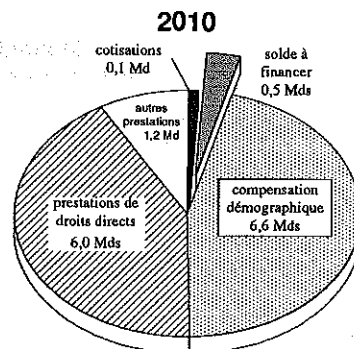
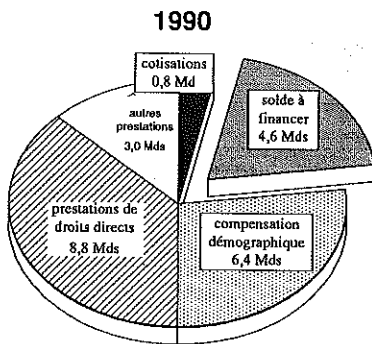


MINES

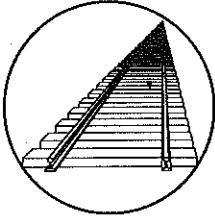


2010 : 5.000 cotisants pour 295.000 bénéficiaires

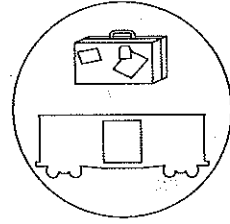
(francs 1990)	1990	2010	évolution 1990-2010	évolution annuelle
- cotisation moyenne	17.398	25.855	48,6 %	2,00 %
- prestation moyenne de droits directs	32.379	33.073	2,1 %	0,11 %



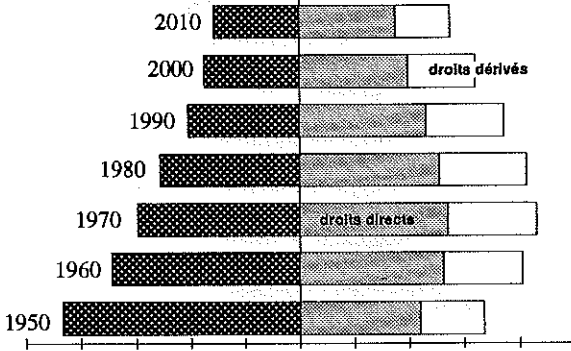
source : Direction de la sécurité sociale, DEES



SNCF



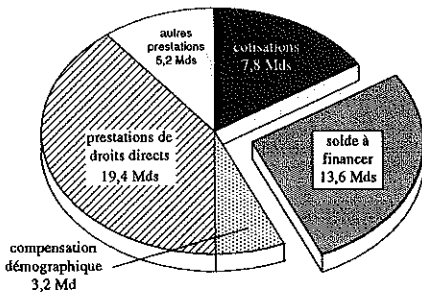
COTISANTS BÉNÉFICIAIRES



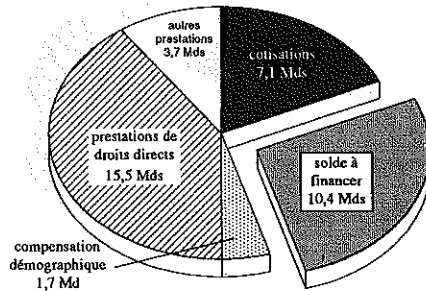
2010 : 157.200 cotisants pour 275.000 bénéficiaires

(francs 1990)	1990	2010	évolution 1990-2010	évolution annuelle
- cotisation moyenne	38.105	44.784	17,5 %	0,81 %
- prestation moyenne de droits directs	83.766	88.091	5,2 %	0,25 %

1990



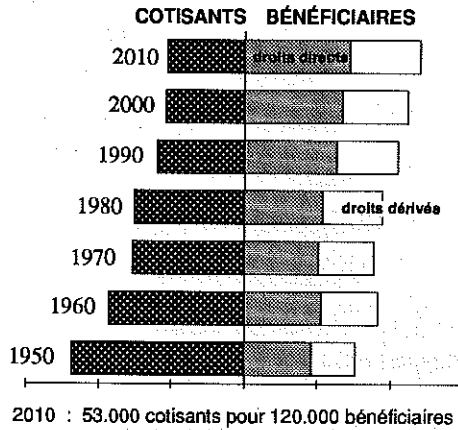
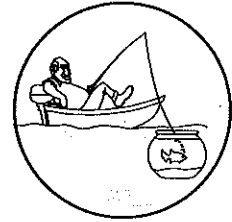
2010



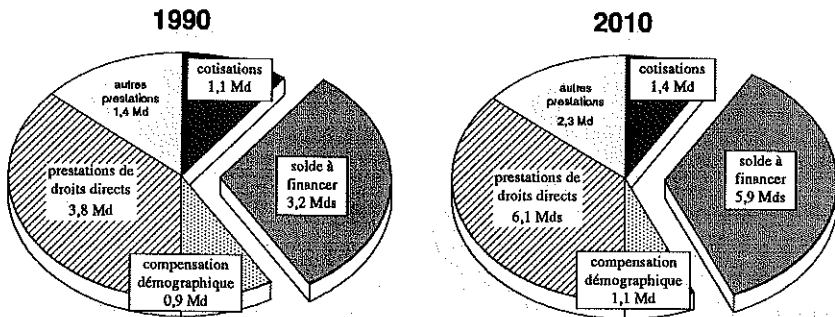
source : Direction de la sécurité sociale, DEES



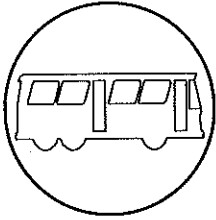
ENIM



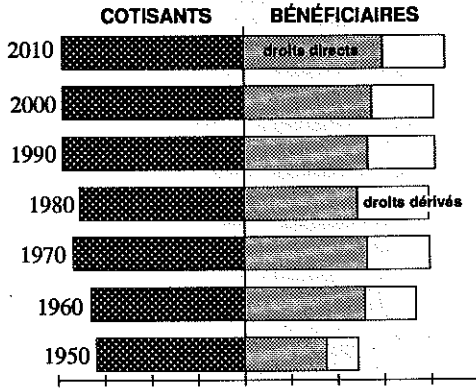
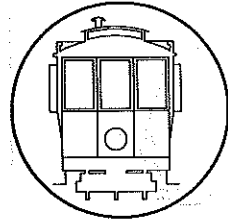
(francs 1990)	1990	2010	évolution 1990-2010	évolution annuelle
- cotisation moyenne	17.817	26.439	48,39 %	2,00 %
- prestation moyenne de droits directs	60.619	84.472	39,4 %	1,67 %



source : Direction de la sécurité sociale, DEES



RATP

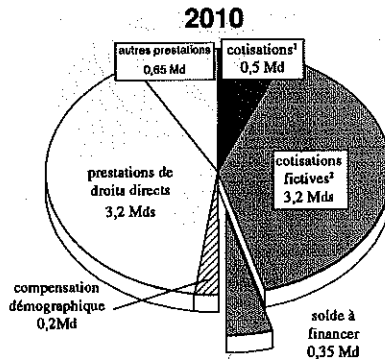
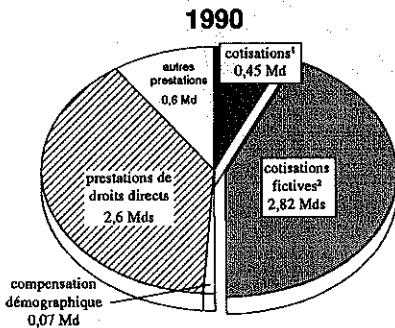


2010 : 39.000 cotisants pour 43.100 bénéficiaires

(francs 1990)	1990	2010	évolution 1990-2010	évolution annuelle
- cotisation moyenne	11.538	13.000	12,7 %	0,60 %
- prestation moyenne de droits direct	97.321	107.778	10,7 %	0,51 %

cotisations employeur

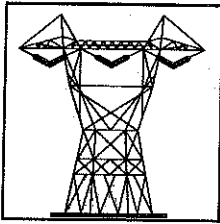
(millions de francs)	1990	2010
cotisations réglementaires	690	837
insuffisance du compte de retraite	2.067	2.511



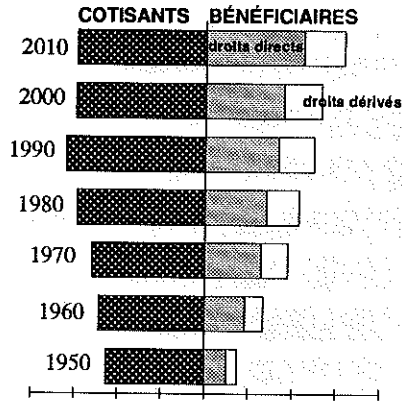
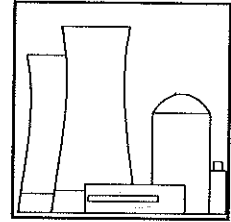
1 : cotisations salariales effectives

2 : notamment, avec les cotisations employeur réglementaires et le compte de résultat.

source : Direction de la sécurité sociale, DEES

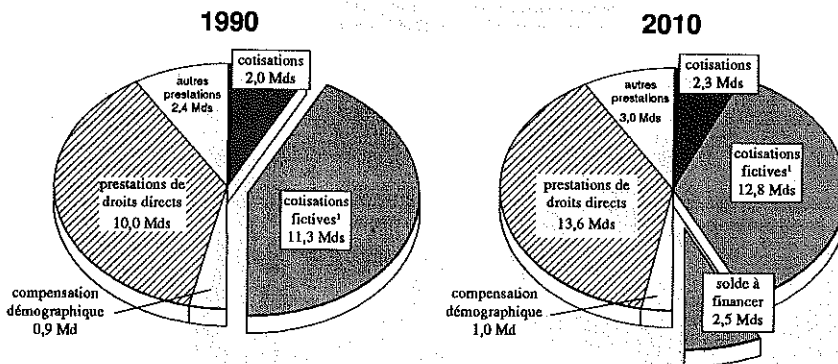


EDF-GDF



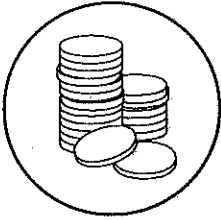
2010 : 148.300 cotisants pour 165.550 bénéficiaires

(francs 1990)	1990	2010	évolution 1990-2010	évolution annuelle
- cotisation moyenne	12.441	15.180	22,0 %	1,00 %
- prestation moyenne de droits directs	117.730	122.498	4,0 %	0,20 %

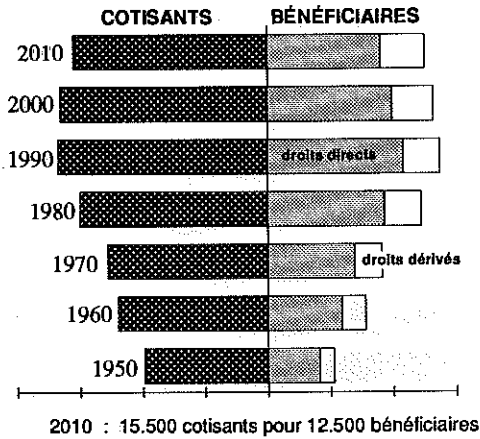
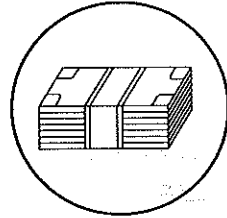


1 : notamment des cotisations employeurs, qui équilibrent le régime.

source : Direction de la sécurité sociale, DEES



BANQUE DE FRANCE

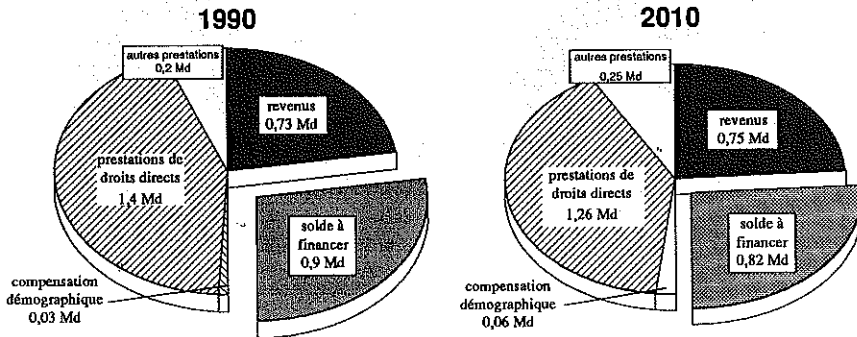


(francs 1990)	1990	2010	évolution 1990-2010	évolution annuelle
- revenus par tête	44.072	48.845	10,4 %	0,49 %
- prestation moyenne de droits directs	130.239	139.627	7,2 %	0,35 %

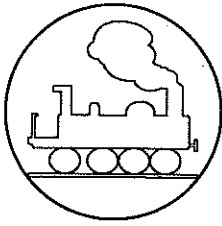
La caisse de réserve de la banque affecte au paiement des pensions le revenu de son portefeuille ainsi que le revenu provenant du placement des cotisations des actifs. C'est un régime fonctionnant en capitalisation.

L'évolution du solde à financer (hors compensation), en vue de l'équilibrage du régime, est la suivante :

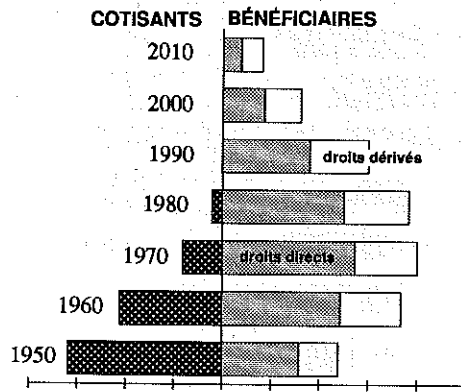
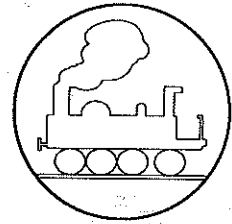
1990	2000	2010	(millions de francs)
835	804	731	



source : Direction de la sécurité sociale, DEES



CAMR

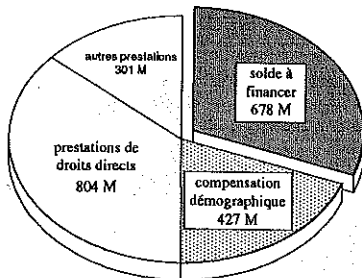


2010 : plus de cotisants pour 8.200 bénéficiaires

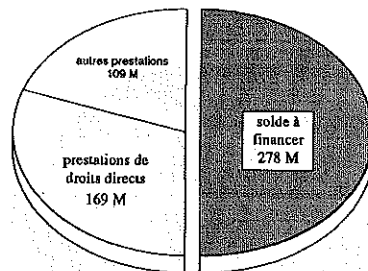
(francs 1990)	1990
- cotisation moyenne	36.429
- prestation moyenne de droits directs	44.627

(millions de francs 1990)	2010
- cotisation	0
- prestation de droits directs	169

1990



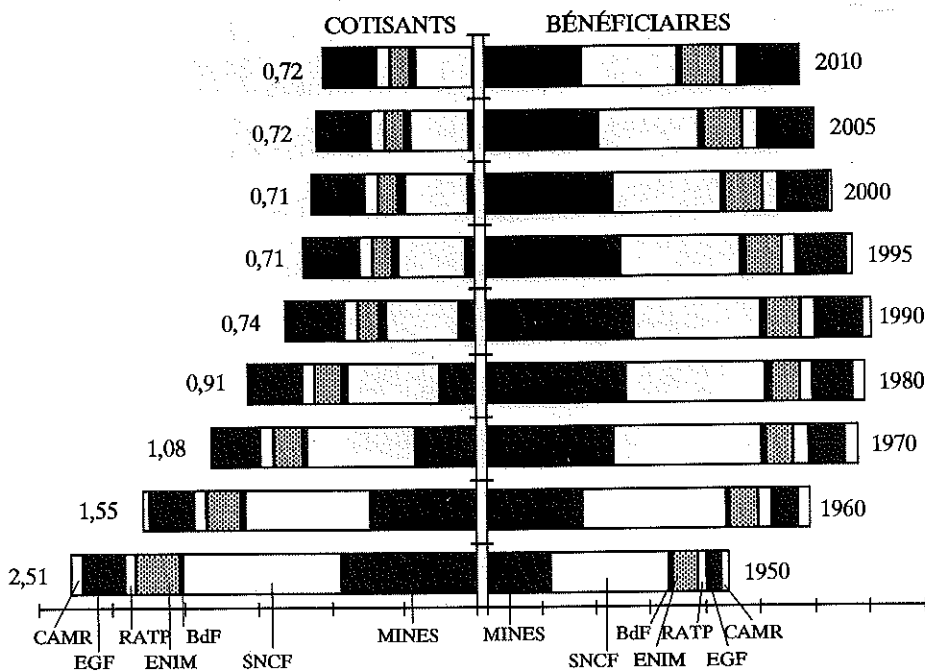
2010



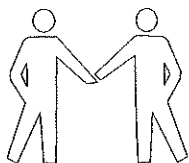
source : Direction de la sécurité sociale, DEES

ÉVOLUTION DU RAPPORT DÉMOGRAPHIQUE

GROUPE 2 (CAMR, EGF, RATP, ENIM, BdF, SNCF, MINES)



Alors que le rapport démographique de ces sept régimes se dégrade, le rapport démographique de l'ensemble se stabilise à 0,7 à partir de 1995. Ceci résulte de deux effets conjugués, à savoir l'augmentation dans certains régimes du nombre de pensions (RATP, EGF, ENIM), et la baisse de ce nombre de pensions dans les autres (SNCF, MINES, BdF, CAMR), alors que dans tous les régimes le nombre de cotisants diminue.

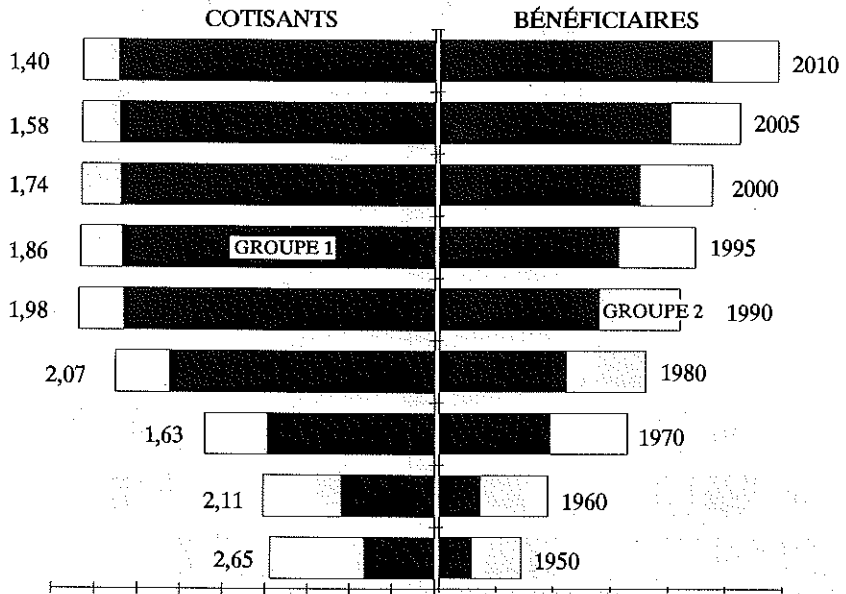


**rapport démographique constant de 1990 à 2010
pour le groupe de régimes**

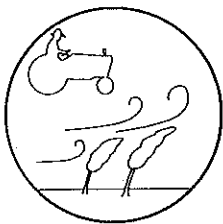
source : Direction de la sécurité sociale, DEES

ÉVOLUTION DU RAPPORT DÉMOGRAPHIQUE

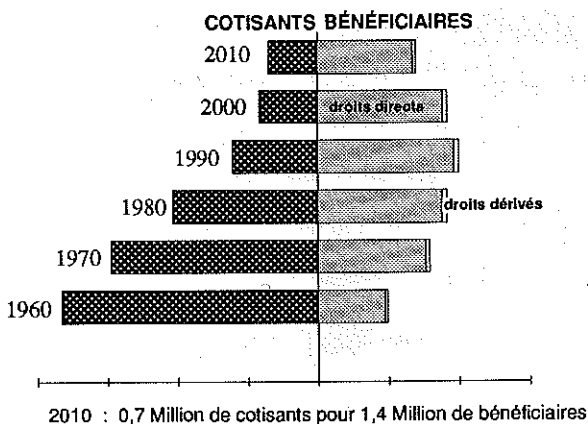
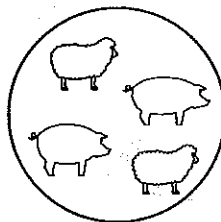
RÉGIMES SPÉCIAUX (GROUPE 1, GROUPE 2)



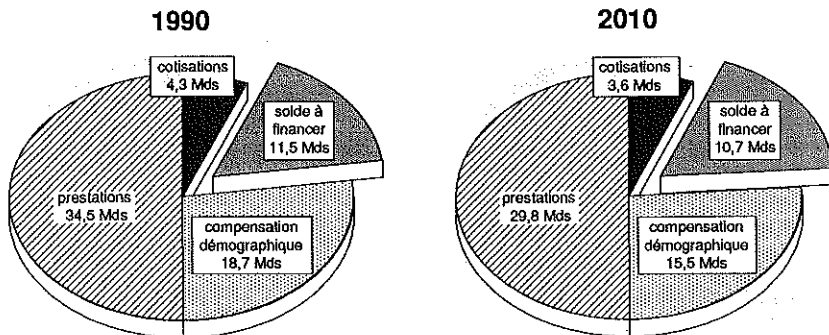
source : Direction de la sécurité sociale, DEES



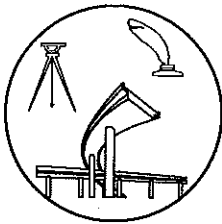
EXPLOITANTS AGRICOLES



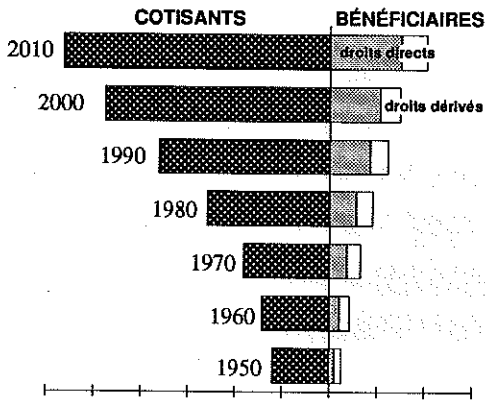
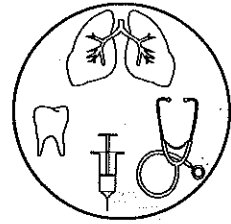
(francs 1990)	1990	2010	évolution 1990-2010	évolution annuelle
- cotisation moyenne	3.475	5.165	48,6 %	2,00 %
- prestation moyenne de droits directs	17.315	21.270	22,8 %	1,03 %



source : Direction de la sécurité sociale, DEES

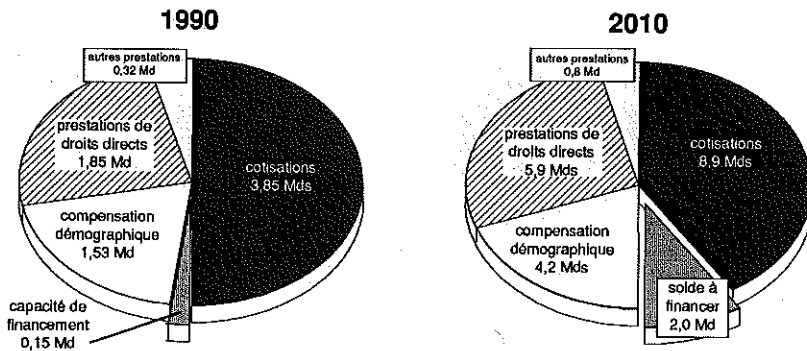


CNAVPL

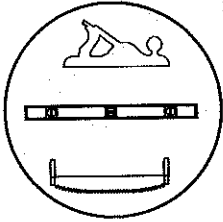


2010 : 564.000 cotisants pour 204.600 bénéficiaires

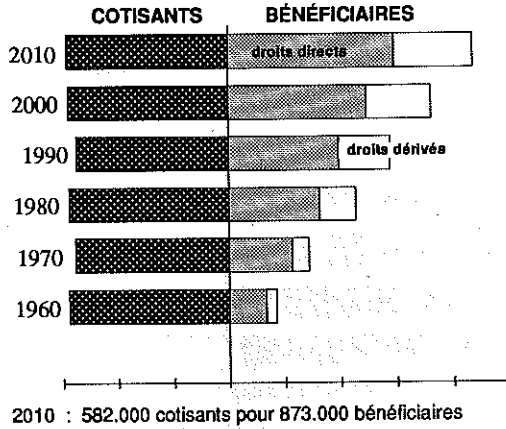
(francs 1990)	1990	2010	évolution 1990-2010	évolution annuelle
- cotisation moyenne	10.628	15.784	48,6 %	2,00 %
- prestation moyenne de droits directs	21.487	38.957	81,3 %	3,02 %



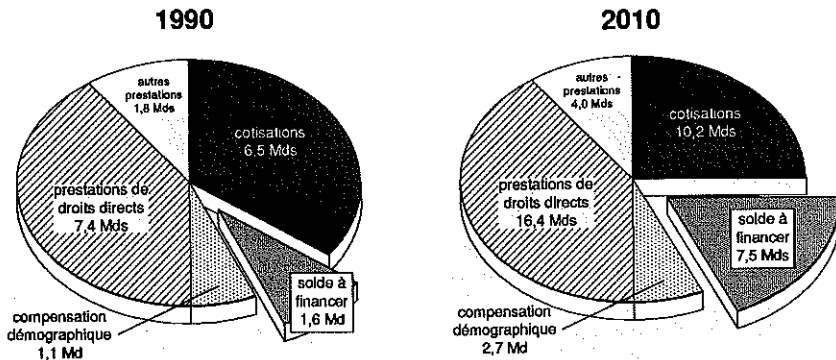
source : Direction de la sécurité sociale, DEES



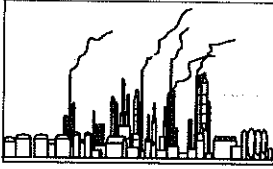
CANCAVA



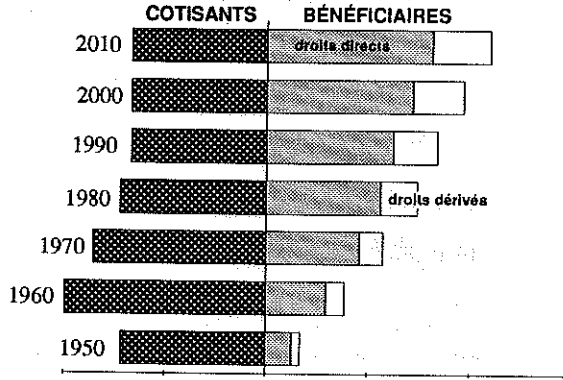
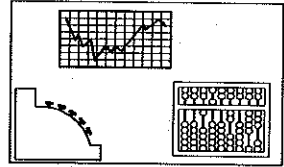
(francs 1990)	1990	2010	évolution 1990-2010	évolution annuelle
- cotisation moyenne	11.812	17.543	48,5 %	2,00 %
- prestation moyenne de droits directs	18.794	27.508	46,9 %	1,94 %



source : Direction de la sécurité sociale, DEES

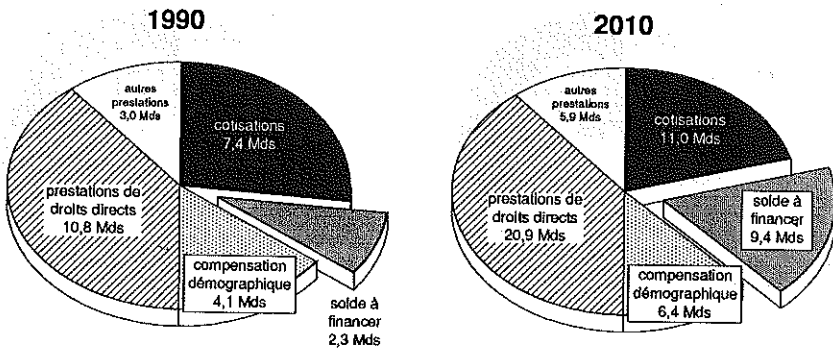


ORGANIC



2010 : 0,7 Million de cotisants pour 1,1 Million de bénéficiaires

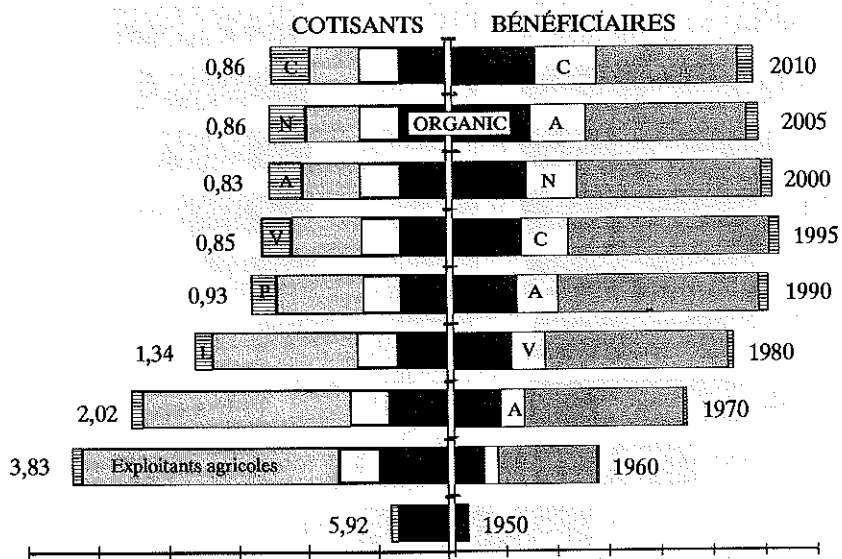
(francs 1990)	1990	2010	évolution 1990-2010	évolution annuelle
- cotisation moyenne	11.082	16.468	48,6 %	2,00 %
- prestation moyenne de droits directs	17.315	25.728	48,6 %	2,00 %



source : Direction de la sécurité sociale, DEES

ÉVOLUTION DU RAPPORT DÉMOGRAPHIQUE

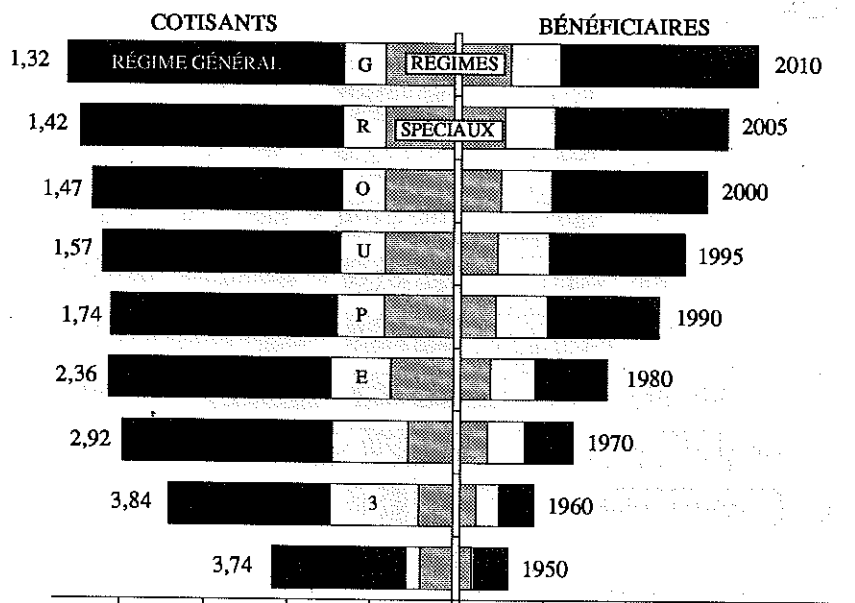
GROUPE 3 (ORGANIC, CANCAVA, Exploitants agricoles, CNAVPL)



source : Direction de la sécurité sociale, DEES

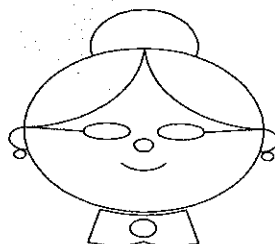
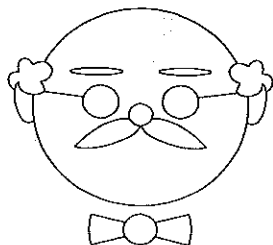
ÉVOLUTION DU RAPPORT DÉMOGRAPHIQUE

RÉGIMES DE BASE (RÉGIMES SPÉCIAUX, GROUPE 3, RÉGIME GÉNÉRAL)

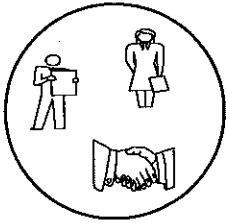


Le rapport démographique chute progressivement, avec la montée en charge du chômage, le vieillissement de la population (un espérance de vie qui s'allonge), une baisse de l'âge de départ à la retraite.

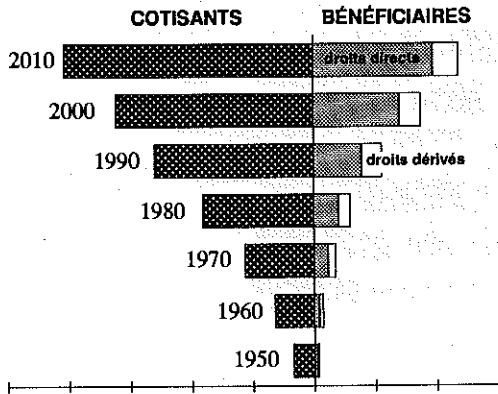
A partir de 2005, les générations du baby boom de l'après guerre accéderont au troisième âge, un **papy boom** en quelque sorte.



source : Direction de la sécurité sociale, DEES

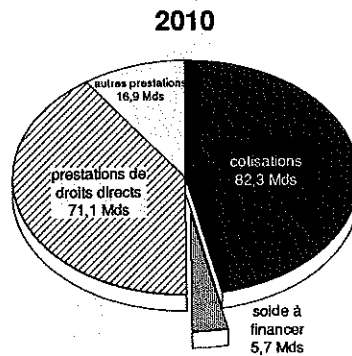
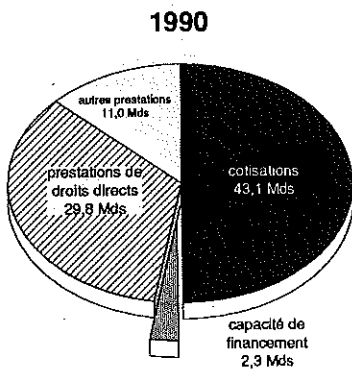


AGIRC

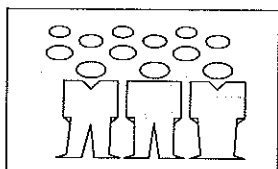


2010 : 4,1 millions de cotisants pour 2 millions de bénéficiaires

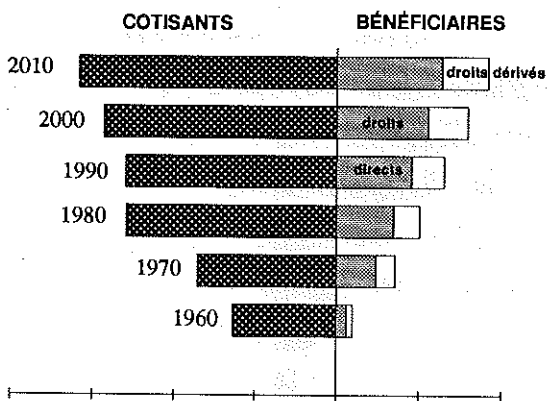
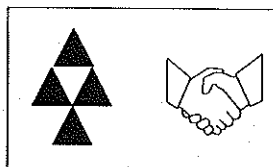
(francs 1990)	1990	2010	évolution 1990-2010	évolution annuelle
- cotisation moyenne	16.252	20.276	22,4 %	1,01 %
- prestation moyenne de droits directs	37.924	36.488	- 3,8 %	- 0,19 %



source : Direction de la sécurité sociale, DEES

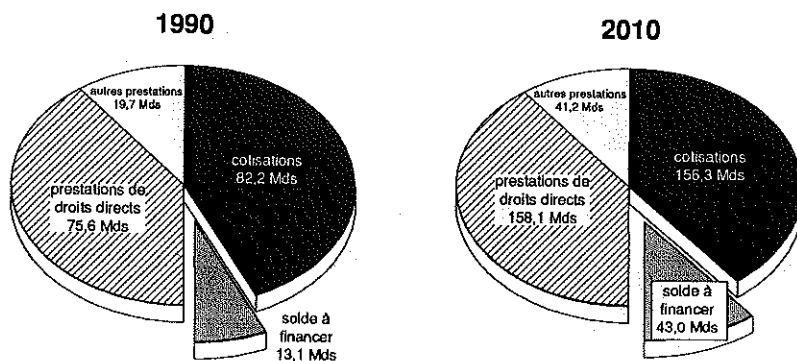


ARRCO



2010 : 15,8 millions de cotisants pour 9,2 millions de bénéficiaires

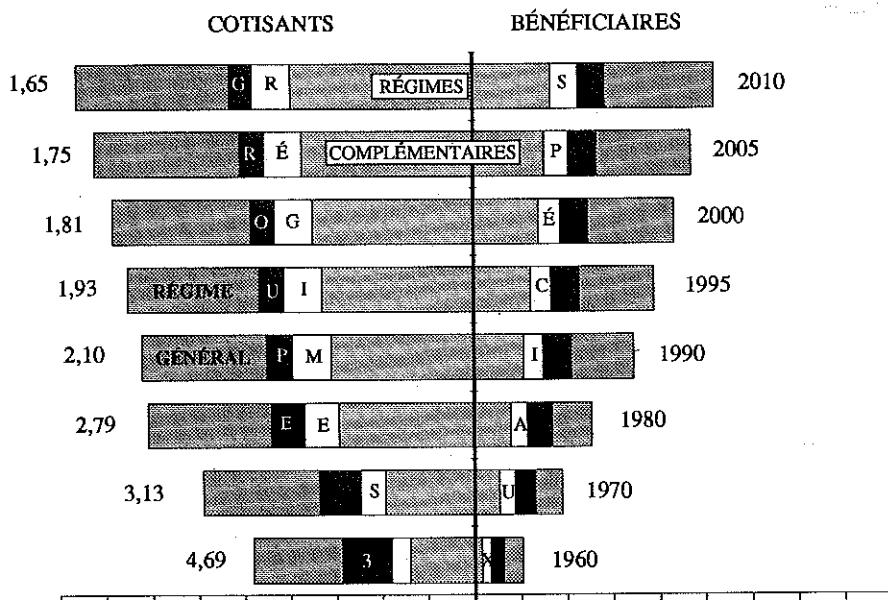
(francs 1990)	1990	2010	évolution 1990-2010	évolution annuelle
- cotisation moyenne	6.350	9.894	55,8 %	2,24 %
- prestation moyenne de droits directs	16.564	24.561	48,3 %	1,99 %



source : Direction de la sécurité sociale, DEES

ÉVOLUTION DU RAPPORT DÉMOGRAPHIQUE

ENSEMBLE DES RÉGIMES (RÉGIMES SPÉCIAUX, GROUPE 3, RÉGIME GÉNÉRAL ET RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES)



source : Direction de la sécurité sociale, DEES