

Deuxième rapport du Conseil d'orientation des retraites

Le deuxième rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) intitulé : « Retraites : les réformes en France et à l'étranger ; le droit à l'information » a été remis le 3 juin au Premier ministre. Il est fortement marqué par les suites de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites qui est, selon la présidente du COR, Yannick Moreau, « d'une importance considérable ». Ce nouveau rapport fait ainsi le point sur ce qui a changé depuis le premier rapport du COR, qui avait, fin 2001, permis de dégager un consensus sur les besoins de financement des régimes de retraite et la nécessité d'une réforme. Le deuxième rapport présente les premiers éléments de chiffrage des effets de la loi du 21 août 2003. Il vise également à approfondir deux sujets : le droit à l'information des assurés en matière de retraite et les réformes des systèmes étrangers. Ces développements doivent permettre une meilleure compréhension des évolutions récentes et à venir du système de retraite français.

Dans ce rapport, le COR met l'accent sur l'importance d'une amélioration de la situation de l'emploi d'ici 2010 pour que la réforme produise pleinement ses effets. En particulier, l'augmentation du taux d'activité des seniors constitue, selon le COR, un enjeu stratégique pour l'équilibre des régimes de retraite. Il constate cependant l'absence en France de diagnostic partagé dans ce domaine et réclame, de fait, un plan d'action concertée pour l'emploi. Le COR souligne également que l'amélioration de l'information des assurés sur leur retraite est un « grand chantier » qui nécessite « un engagement collectif fort des acteurs et des pouvoirs publics ».

Le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, a déclaré faire de ces deux points « une priorité de l'action gouvernementale », annonçant à cette occasion la publication « dans les jours qui viennent » des décrets relatifs au droit à l'information des assurés et l'installation début juillet du groupement d'intérêt public chargé d'assurer ce droit à l'information.

SOURCE

« Retraites : les réformes en France et à l'étranger ; le droit à l'information », deuxième rapport du COR, juin 2004 (dossier de presse)

CE QU'IL FAUT RETENIR

➔ **Impact social de la réforme des retraites.** L'âge moyen de liquidation des pensions augmenterait assez peu d'ici 2020 pour les salariés du secteur privé et s'accroîtrait ensuite. Sur la même période, il devrait subir une hausse plus importante pour les salariés du secteur public (+ 2 ans pour la génération 1945-1954 et + 2,5 ans pour les générations 1955-1964 et 1965-1974). La réforme aurait, par ailleurs, un très faible impact sur le niveau de la pension moyenne à la liquidation (avec des disparités dans le secteur public). À condition que les mesures destinées à repousser l'âge de départ en retraite produise leurs effets.

➔ **Impact économique et financier.** La réforme pourrait conduire à une hausse de la population active comprise entre 250 000 et 400 000 personnes à l'horizon 2020, ce qui pourrait entraîner une hausse du PIB potentiel de 1 à 1,5 point d'ici 2020. L'effet direct pour le régime général et les régimes des fonctionnaires, évalué à 18 milliards d'€, permettrait de combler 40 % de leurs besoins de financement.

➔ **Équilibre financier des différents régimes.** Le besoin de financement du régime général à l'horizon 2020 devrait diminuer d'un tiers (entre 4,3 et 5,3 milliards d'€). Pour l'Agirc et l'Arrco, la réforme générerait des surcoûts jusqu'en 2009, liés aux départs anticipés, puis des économies, issues de l'allongement de la durée d'assurance. Le besoin de financement des régimes des fonctionnaires diminuerait, quant à lui, de 13 milliards d'€.

➔ **Transfert des cotisations chômage.** Le montant des transferts de cotisations de l'assurance chômage vers l'assurance vieillesse nécessaires devrait, pour équilibrer les comptes du régime général, atteindre entre 10 et 11 milliards d'€ en 2020.

➔ **Double pari sur l'emploi.** La réforme des retraites repose sur un double pari en matière d'emploi : de la population en général et des seniors en particulier. Sans amélioration de l'emploi, le redéploiement des cotisations chômage ne pourra pas se faire. Or, selon le COR, si la loi du 21 août 2003 comporte des dispositions substantielles susceptibles de favoriser une remontée des taux d'activité des seniors, le seul jeu des mesures juridiques adoptées ne sera pas suffisant. Pour lui, il faut une « grande mobilisation pour l'emploi » et des « initiatives fortes ».

➔ **Information des assurés.** La mise en place d'un véritable droit à l'information, tant générale qu'individuelle, des assurés sur les retraites est jugée prioritaire par le COR. Elle sera progressive étant donné l'ampleur du chantier. Rappelant la nécessité d'un « engagement politique fort » dans ce domaine, le COR attend la publication des décrets relatifs au droit à l'information.

➔ **Réformes à l'étranger.** La troisième partie du rapport est consacrée aux réformes des systèmes de retraite étrangers.

DEUXIÈME RAPPORT 2004 DU CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

SOMMAIRE

Première partie : les évolutions des régimes de retraite en France

I. Les données économiques et sociales récentes

Fiche n° 1. Les évolutions des dépenses de retraite et des revenus des retraités

II. La réforme des retraites d'août 2003

Fiche n° 2. Les axes essentiels de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites

Fiche n° 3. Les premiers éléments de chiffrage des effets de la réforme à l'horizon 2020

Fiche n° 4. Quelques points de débat :

- Le financement de la réforme est-il assuré ?
- Les efforts requis par la réforme sont-ils justement partagés ?
- Comment apprécier les mesures incluses dans la réforme concernant les avantages familiaux et conjugaux ?
- Comment les régimes par répartition et les compléments d'épargne retraite vont-ils coexister ?
- Comment prendre en compte la pénibilité pour la retraite ?

III. L'emploi

Fiche n° 5. Le pari sur l'emploi

Deuxième partie : le droit à l'information des assurés

IV. Le droit à l'information des assurés

Fiche n° 6. La mise en œuvre du droit à l'information des assurés

Troisième partie : les réformes à l'étranger

V. Les réformes des retraites en Europe et aux États-Unis

Fiche n° 7. Les évolutions démographiques et des taux d'activité en Europe et aux États-Unis

Fiche n° 8. L'évolution de quelques systèmes nationaux de retraite depuis 1980

VI. Les approches de l'Union européenne en matière de retraite

Fiche n° 9. L'Union européenne et les retraites

Fiche n° 10. La méthode ouverte de coordination sur les retraites

VI. Convergences, divergences et enseignements possibles pour la France

Fiche n° 11. Les problématiques communes, les divergences et les enseignements à tirer pour la France

Fiche n° 1

Les évolutions des dépenses de retraite et des revenus des retraités

Une progression des dépenses de retraite en 2000, 2001 et 2002 modérée en moyenne ⁽¹⁾

Selon les comptes de la protection sociale, les dépenses de vieillesse-survie représentaient 192,6 milliards d'€ en 2002, soit près de 12,6% du PIB. Cette part a augmenté de 0,2 point entre 2000 et 2002, essentiellement sous l'effet du ralentissement économique. Sur cette période, les dépenses de retraite ont augmenté moins vite que les autres prestations de protection sociale et leur part dans l'ensemble des prestations de protection sociale a diminué pour retrouver en 2002 son niveau de 1995 (43,5%).

Au cours des années 2000, 2001 et 2002, la croissance des dépenses de retraite a été modérée. Les taux de revalorisation ⁽²⁾ des principales prestations vieillesse ont été plus faibles que l'inflation et la croissance des effectifs de retraités a été freinée par l'arrivée à la retraite de classes d'âge creuses.

La croissance des dépenses a été un peu plus rapide pour les régimes de la Fonction publique que dans le régime général (Cnav). Elle a été plus lente pour les régimes agricoles ou les régimes de non-salariés.

Une évolution des ressources favorable à l'équilibre des régimes, notamment pour la Cnav

La Cnav verse plus de 45% de la masse des pensions de l'ensemble des régimes de retraite de base (ou uniques). Elle est en excédent en 2000 (+ 508 millions d'€), 2001 (+ 1518 millions d'€) et 2002 (+ 1659 millions d'€).

Elle a bénéficié non seulement d'une croissance modérée de ses dépenses mais aussi d'une croissance relativement rapide de ses ressources, portée par le dynamisme de la masse salariale en 2000 et 2001. En particulier, la masse des cotisations sociales de la Cnav a fait un bond de 6,7% en 2001.

Des niveaux de pension très dispersés

En 2001, les retraités âgés de 60 ans et plus percevaient un montant total de pension égal en moyenne à 1126 € par mois ⁽³⁾.

(1) Les chiffres définitifs de l'année 2003 ne sont pas encore disponibles.

(2) Hors les revalorisations dont bénéficient, le cas échéant, les fonctionnaires retraités du fait des revalorisations de salaire des fonctionnaires en activité de leur catégorie.

(3) Selon le dernier échantillon interrégimes de retraités exploité par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) du ministère des Affaires sociales.

L'évolution des dépenses de prestations des régimes de retraite en 2000, 2001 et 2002

	2002 (en milliards d'euros)	Évolutions en termes réels ⁽¹⁾		
		2000	2001	2002
Régimes de base (ou uniques), dont	133,9	1,3%	2,1%	1,9%
Régime général (Cnav)	62,4	1,4%	2,6%	2,2%
Régime des fonctionnaires de l'État	30,5	2,8%	2,2%	2,5%
Régime des fonctionnaires des collectivités locales (CNRACL)	7,9	4,1%	4,8%	4,6%
Autres régimes spéciaux	13,5	-0,3%	0,7%	0,1%
Régimes agricoles	13,2	-0,6%	0,3%	0,5%
Régimes de non-salariés, non agricoles	6,0	-0,4%	1,1%	0,5%
Régimes complémentaires Arrco-Agirc	43,4	1,2%	2,5%	1,5%

(1) Valeurs déflatées de l'indice des prix de la dépense de consommation finale des ménages.
Source : d'après les Comptes de la sécurité sociale, Direction de la sécurité sociale (DSS).

Des disparités importantes de niveau de pension existent entre les générations, selon les régimes d'affiliation ou entre les hommes et les femmes,

Alors que l'écart s'est un peu réduit entre 1997 et 2001, l'avantage principal de droit direct pour les femmes était en 2001 plus de deux fois plus faible que celui des hommes (respectivement 650 € et 1383 €), en raison de carrières féminines plus brèves et souvent moins bien rémunérées. Les écarts entre les femmes et les hommes se réduisent un peu si l'on considère l'ensemble des pensions perçues (respectivement 848 € et 1461 €), car les retraitées bénéficient fréquemment de pensions de réversion.

La conjoncture favorable de la fin des années 90 a davantage profité aux actifs qu'aux retraités

Entre 1997 et 2001, le montant brut moyen de l'ensemble des pensions perçues par chaque retraité a augmenté de 4,4% en euros constants. Pour près des deux tiers, la hausse s'explique par le renouvellement de la population des retraités, les nouveaux entrants ayant des pensions nettement supérieures à celles des sortants (ceux qui décèdent). Dans les principaux régimes, la seule revalorisation des pensions a, au mieux, permis de stabiliser le pouvoir d'achat des pensions depuis 1997.

Les retraités auraient, en conséquence, moins profité de la conjoncture favorable de la fin des années 90 que les actifs. Leur situation a été, en revanche, plus favorable que celle des personnes ayant connu une période de chômage.

Selon l'Insee ⁽⁴⁾, le niveau de vie moyen aurait augmenté en euros constants, entre 1996 et 2001, de 6,9% pour les retraités et de 11,3% pour les actifs. L'augmentation de l'ensemble des revenus est plus importante que celle des retraites, mais elle est aussi répartie plus inégalement.

Depuis 1996, un certain nombre de retraités ont été rattrapés par le seuil de pauvreté relative, défini comme le niveau de vie égal à 50% du niveau de vie médian de l'ensemble de la population. En particulier, le minimum vieillesse, qui progresse pourtant un peu plus vite que les prix en moyenne, est passé sous ce seuil entre 1997 et 1998. La proportion de personnes en dessous du seuil de pauvreté relative était néanmoins plus faible en 2001 parmi les retraités (4%) qu'au sein de l'ensemble de la population (6,1%).

Fiche n° 2

Les axes essentiels de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites

Dix ans après la réforme importante de 1993, la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites est entrée progressivement en application à compter du 1^{er} janvier 2004.

Le rapport décrit cette réforme, à partir de l'exposé des motifs de la loi et du texte de ses dispositions. Il rassemble les premiers éléments de chiffrage des effets de la réforme et évoque quelques éléments de débat qui restent ouverts pour l'avenir.

Les principales caractéristiques de la réforme

— C'est une réforme globale qui, contrairement aux réformes antérieures (et, notamment, celle de 1993), concerne la plupart des régimes, privés ou publics, de base, complémentaires ou supplémentaires (dont une refonte totale du régime des professions libérales), à l'exception des régimes spéciaux de retraite (5).

— C'est une réforme qui met en place un processus d'adaptation à l'horizon 2020 du système d'assurance vieillesse aux évolutions démographiques et économiques :

— elle laisse les effets de la réforme de 1993 (cf. *fiche n° 11*) continuer de se produire et aller jusqu'à leur terme ;

— elle édicte des règles et des principes nouveaux pour les vingt années à venir, voire au-delà, mais prévoit d'ici-là, des possibilités d'ajustement, par le biais de rendez-vous quadriennaux destinés à réexaminer les différents paramètres en fonction des données économiques et sociales, démographiques et financières.

— Ceci conduit à une structure particulière de la loi qui distingue un ensemble de dispositions et de principes valant pour l'ensemble du processus engagé, mais aussi des mesures particulières régime par régime et applicables d'ici 2008, au cours de la première étape de mise en œuvre.

— Outre l'organisation d'un processus par étapes successives, tous les quatre ans, la réforme prévoit une mise en œuvre progressive des ajustements des paramètres des régimes programmés à chaque étape.

— Enfin, la réforme affiche un lien étroit entre politique de l'emploi et politique des retraites.

Les principes de fonctionnement du système

Plusieurs principes directeurs sont énoncés dans l'exposé des motifs et dans le titre I^{er} de la loi. Certains sont la réaffirmation de principes antérieurs qui régissent le fonctionnement du système de l'assurance vieillesse depuis son origine, d'autres ont été introduits pour tenir compte des évolutions économiques, démographiques et sociales intervenues depuis.

— Le choix d'un système par répartition, qui lie les droits à pension à l'activité professionnelle, est réaffirmé, même si la loi facilite la constitution de compléments de retraite par capitalisation.

— La réforme énonce un objectif de haut niveau de retraite garanti grâce à une évolution des durées d'activité.

— L'exposé des motifs de la loi énonce une référence de taux de remplacement pour la retraite de l'ordre, en moyenne, des deux tiers du revenu d'activité à l'horizon 2020. En outre, le titre I^{er} de la loi fixe un objectif précis de retraite, pour les salariés les plus modestes, égal en 2008 à 85% du smic net au moment de la liquidation. Cet objectif de retraite, comprenant le régime de base et les régimes complémentaires, doit bénéficier aux salariés ayant effectué une carrière complète et portera sur la retraite obtenue le jour de la liquidation.

— La réforme trace des perspectives jusqu'en 2020 en inscrivant dans le droit le principe de la prise en compte de l'allongement de l'espérance de vie effectivement constaté dans les évolutions futures du système. L'objectif est de stabiliser le ratio entre durée d'assurance et durée de retraite par une règle de partage des gains d'espérance de vie constatés (2/3 durée d'assurance – 1/3 durée de retraite).

— Les préoccupations d'équité entre assurés et entre régimes se traduisent à la fois par l'objectif de convergence progressive vers de mêmes normes de durée d'activité et d'évolution des pensions, par la prise en compte des longues durées de carrière et par l'amélioration de la situation des polypensionnés.

— L'accroissement des marges de choix des assurés sur la date de leur départ en retraite est recherché par différents mécanismes : surcote, décote, rachats, assouplissement du cumul emploi retraite, retraite progressive, etc.

Les réformes de 1993 et de 2003 devaient permettre un équilibre des régimes par l'utilisation des trois paramètres classiques : niveau des pensions, allongement de la durée d'activité, ressources nouvelles. La principale économie faite en 1993 concerne le niveau des pensions. La réforme de 2003 met l'accent sur l'allongement de la durée d'activité et prévoit d'équilibrer les régimes par de nouvelles ressources. Elle aligne en grande partie, par ailleurs, les règles des régimes des fonctionnaires sur celles du régime général.

(4) « Évolution des niveaux de vie de 1996 à 2001 », N. Legendre, Insee Première, n° 947, janvier 2004. Le niveau de vie est essentiellement estimé à partir des revenus déclarés au fisc. Il comprend, mais de manière incomplète, les revenus du patrimoine.

(5) Autres que ceux de la Fonction publique et des ouvriers de l'État.

En attendant les nouvelles projections à long terme du système de retraite que le Conseil d'orientation des retraites doit commencer prochainement et qui devraient être achevées vers la mi-2005, les premiers chiffrages des effets de la réforme d'août 2003 ont été rassemblés (cf. fiche n° 3).

Par ailleurs, les principales questions que pose la réforme de 2003 et, notamment, le pari sur l'emploi sur lequel elle repose sont évoqués dans les *fiches n°s 4 et 5*.

Fiche n° 3

Les premiers éléments de chiffrage des effets prévus de la réforme à l'horizon 2020

Les premiers éléments de chiffrage des effets de la réforme d'août 2003 ont été établis par les administrations et les régimes, en général avant la sortie des décrets ⁽⁶⁾. Ils ne fournissent que des ordres de grandeur et devront être confirmés ou ajustés lors des projections que le Conseil d'orientation des retraites va prochainement conduire.

Les évaluations présentées ici ont été faites à partir de modèles économiques. Les chiffrages ont été établis par rapport au scénario économique de référence que le Conseil avait retenu en 2001.

L'impact de la réforme sur l'âge de départ à la retraite et le niveau des pensions

Sous les effets de l'allongement de la durée d'assurance de référence et de l'instauration de la surcote, en partie contrebalancés par les effets d'une réduction progressive de la décote, l'âge moyen de liquidation augmenterait d'environ cinq mois pour les salariés du secteur privé qui partiront à la retraite vers 2020. Il reculerait d'un peu plus d'un an, si l'on y ajoute les effets de la réforme de 1993, et l'âge moyen de cessation d'activité augmenterait davantage si les taux d'activité après 55 ans étaient relevés.

Les effets de la réforme d'août 2003 sur l'âge moyen de liquidation seraient plus accentués dans la Fonction publique, compte tenu de la hausse supplémentaire de 2,5 ans de la durée d'assurance de référence ⁽⁷⁾ entre 2004 et 2008 et de l'instauration progressive d'une décote. Les comportements d'activité des fonctionnaires sont cependant difficiles à prévoir. Selon les modèles de l'administration, le décalage de l'âge de départ à la retraite dans la Fonction publique serait compris entre 1 an 1/2 et 2 ans 1/2 en 2020.

Si les salariés des secteurs privé et public retardent leur départ à la retraite conformément aux simulations, la réforme d'août 2003 aurait, en moyenne, un impact très faible sur le niveau des pensions à la liquidation, par rapport au scénario de référence qui intègre les effets de la réforme de 1993. Elle aurait cependant des effets contrastés sur la pension de chaque assuré, selon la carrière (secteur, salaire...) et l'âge effectif de départ à la retraite.

Il faut rappeler, cependant, que la réforme de 1993 et les décisions prises par les partenaires sociaux dans les régimes complémentaires conduisent, dans le secteur privé, à une baisse du niveau relatif des pensions à l'horizon 2020, c'est-à-dire une croissance plus faible que celle des salaires.

L'impact économique de la réforme

Dans un premier temps, la réforme d'août 2003 aurait un impact à la baisse sur la population active à la suite des départs anticipés à la retraite avant 60 ans des salariés ayant commencé à travailler jeunes. Dans un second temps, la réforme des barèmes des pensions conduirait à l'inverse à accroître la population active par le biais du

recul de l'âge moyen de départ à la retraite. Au total, par rapport au scénario de référence, la population active serait plus faible d'environ 80 000 en 2004, l'écart s'atténuerait ensuite au fil du temps pour devenir positif aux alentours de 2010. Enfin, à l'horizon 2020, la hausse de la population active serait comprise entre 250 000 et 400 000, selon l'ampleur du recul effectif de l'âge de départ à la retraite.

La hausse de la population active se traduirait par une hausse du PIB potentiel comprise entre 1 et 1,5 point à l'horizon 2020. De plus, la croissance économique plus forte pourrait conduire à un surcroît de recettes pour les finances publiques équivalent à 0,5 point de PIB.

L'impact de la réforme sur les comptes des régimes de retraite

Avant transferts de cotisations de l'assurance chômage vers l'assurance vieillesse, le besoin de financement du régime général serait réduit, à la suite de la réforme d'août 2003, de 4,3 à 5,3 milliards d'€ en 2020. L'équilibre financier serait atteint en 2020 par un transfert d'environ 2 points de cotisations chômage, représentant un peu plus de 10 milliards d'€.

Impact de la réforme sur les comptes du régime général en 2020 (hors impact de la réforme sur les transferts de compensation)

(en milliards d'€ 2000)

Solde financier initial selon le COR (2001) (a)	- 15,5
Réforme du barème de la pension	+ 5,4/+ 6,4
+ 0,2 point de cotisation (2006)	+ 0,9
Autres mesures (*)	- 2,0
Effet global des mesures précédentes (b)	+ 4,3/+ 5,3
Transferts de cotisations (c)	+ 10,2/+ 11,2
Solde après mesures (a) + (b) + (c)	0

(*) Retraite anticipée, réforme du minimum contributif, mesures « pluripensionnés »....

Les départs à la retraite avant 60 ans coûteraient environ 850 à 900 millions d'€ chaque année, entre 2005 et 2008, à l'Arcco et à l'Agirc. L'allongement de la durée d'assurance de référence se traduirait ensuite par des économies pour les régimes complémentaires. Au total, en 2020, les deux mesures conduiraient à des économies de l'ordre de 4,75 milliards d'€ pour l'ensemble Agirc-Arcco-AGFF.

Pour les régimes de la Fonction publique, les besoins de financement avant réforme en 2020 seraient comblés par les effets des mesures inscrites dans la loi à hauteur de 13 milliards d'€ et par un financement supplémentaire des employeurs publics à hauteur de 15 milliards d'€.

Impact de la réforme sur les comptes des régimes de la Fonction publique en 2020 (hors impact de la réforme sur les transferts de compensation)

(en milliards d'€ 2000)

Solde financier initial selon le COR (2001) (a)	- 28,0
Réforme du barème de la pension	+ 9,3
Revalorisation des pensions sur les prix	+ 4,5
Création du régime additionnel	- 0,8
Effet global des mesures précédentes (b)	+ 13,0
Efforts supplémentaires des employeurs publics (c)	+ 15,0
Solde après mesures (a) + (b) + (c)	0

(6) Ces premiers chiffrages ont été publiés pour la plupart dans le rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale de septembre 2003 et le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de Finances pour 2004.

(7) Pour les salariés du secteur privé et les régimes alignés.

Fiche n° 4 Quelques points de débat

I. LE FINANCEMENT DE LA RÉFORME EST-IL ASSURÉ ?

– Selon les tableaux de financement établis au moment du vote de la loi, le solde net des mesures prises ⁽⁸⁾ s'établit en 2020 à 18 milliards d'€, soit un peu moins de la moitié du besoin de financement initial évalué pour 2020 à 43,5 milliards d'€ : un tiers des besoins de financement du régime général et la moitié de ceux des régimes de fonctionnaires. L'équilibre serait assuré par des ressources nouvelles.

	Régime général	Régimes de fonctionnaires	Ensemble
Besoin de financement initial évalué par la loi pour 2020	15,5 Mds€	28 Mds€	43,5 Mds€
Solde net des mesures prises dans la loi	5 Mds€	13 Mds€	18 Mds€
Redéploiement de cotisations d'assurance chômage (2 points)	10 Mds€		
Contribution des employeurs publics		15 Mds€	

– Selon l'exposé des motifs de la loi, « l'augmentation des cotisations vieillesse, dans le régime général, et l'effort accru des employeurs publics, en ce qui concerne les régimes de la Fonction publique, permettront d'équilibrer notre système de retraite en 2020. Une augmentation de 0,2 point est d'ores et déjà prévue en 2006 ».

– La partie du financement de la réforme résultant du redéploiement des cotisations chômage, qui serait possible en cas de retour au plein emploi en 2010, soulève plusieurs interrogations : l'hypothèse économique retenue est-elle réaliste ? Que se passera-t-il si elle ne se vérifie pas ?

Le scénario de retour au plein emploi en 2010 correspond à celui que le Conseil d'orientation des retraites a retenu pour référence dans son premier rapport de 2001, en précisant clairement qu'il s'agissait d'un scénario volontariste qui suppose un contexte économique favorable ainsi que des actions fortes pour développer l'emploi, dans le cadre d'une politique de plein emploi.

Si l'amélioration prévue ne se produisait pas, le choix serait alors ouvert entre un accroissement des recettes allouées aux régimes sans baisse équivalente des cotisations de chômage et un ajustement des droits à pension (moindre revalorisation, modification du mode de calcul...).

II. LES EFFORTS REQUIS PAR LA RÉFORME SONT-ILS JUSTEMENT PARTAGÉS ?

Quelques observations peuvent être faites au moment de la mise en œuvre de la réforme. Elles portent sur chaque grande catégorie de mesures retenues.

Durée d'assurance et âge du départ à la retraite

La question de l'emploi et du travail est tout à fait capitale pour que les assurés puissent prolonger effectivement leur activité. Il

s'agira d'éviter les situations où des seniors ne pourraient obtenir une pension complète compte tenu d'une inactivité non choisie.

Chaque génération bénéficie de gains d'espérance de vie à 60 ans par rapport aux générations qui la précèdent et l'allongement de la durée d'assurance requise pour cette génération ⁽⁹⁾ se fait parallèlement à ces gains d'espérance de vie à 60 ans. Compte tenu de l'élévation de l'âge moyen de fin d'études observé pour les générations dont traite la réforme (1940 à 1960), la règle du partage des gains d'espérance de vie aboutit, en moyenne, à faire coïncider le moment où sont remplies les conditions d'âge (60 ans) et de durée d'assurance.

Les effets de la réforme en termes d'âge de départ à la retraite sont fortement différenciés selon les catégories sociales en raison de la mesure particulière prise pour permettre le départ avant 60 ans des personnes entrées tôt dans la vie active et du rôle prééminent donné au critère durée d'assurance. Les effectifs des personnes concernées par la possibilité d'un départ avant 60 ans sont importants : 100 000 nouveaux liquidants par an au cours des prochaines années. Le dispositif n'est pas encore transposé dans la Fonction publique.

Un certain nombre d'assurés ont eu des carrières difficiles avec de longues périodes de chômage, ou des carrières incomplètes en raison d'interruptions d'activité. L'évolution de leur situation et de leurs droits au regard de la retraite devra faire l'objet d'une attention particulière.

Niveau des pensions

Pour l'essentiel, le niveau des pensions résultera de la réforme de 1993, soit en moyenne environ 2/3 du revenu d'activité.

Diverses mesures ont, cependant, une incidence non négligeable pour certaines catégories de personnes.

– La modification du coefficient de proratisation qui conduit à réduire l'apport d'un trimestre validé en cas de durée validée inférieure à 160 trimestres touche les personnes qui ont des carrières incomplètes et donc plutôt des femmes ⁽¹⁰⁾.

– Les personnes ayant cotisé sur de faibles salaires auront une pension garantie minimum, égale, au moment de la liquidation, à 85 % du smic net de prélèvements sociaux en 2008, pour une carrière complète. Cet objectif devrait être atteint par revalorisations successives du minimum contributif d'ici 2008 dans le régime général et les régimes alignés. Cette garantie ne joue qu'au moment de la liquidation et plus par la suite. Pour la Fonction publique, la réforme a consisté en un rapprochement avec le régime général.

– Des mesures particulières sont prises pour assurer aux poly-pensionnés de certains régimes un traitement comparable à celui des unipensionnés ⁽¹¹⁾. Ces mesures améliorent le taux de remplacement mais ne traitent qu'une partie du problème.

Après la liquidation, les pensions de la Fonction publique sont désormais revalorisées comme celles du régime général et des régimes alignés en fonction de l'évolution des prix. Ce mode d'indexation garantit le maintien du pouvoir d'achat des retraites chaque année mais peut conduire à une évolution des revenus des retraités inférieure à celle des actifs employés. La loi prévoit que des mesures peuvent être prises au cours du réexamen quadriennal qu'elle prévoit. Le suivi du niveau des pensions comparé à celui des revenus d'activité est une des missions du Conseil d'orientation des retraites.

Augmentation des recettes

La réforme prévoit un transfert de points de cotisation chômage au bénéfice du régime général qui serait neutre pour les cotisants et des financements des employeurs publics au bénéfice des régimes de fonctionnaires.

Au total, la réforme alignant les règles de durée d'assurance, de décote et d'indexation des régimes de fonctionnaires sur celles du régime général, même si elle le fait progressivement d'ici 2020, aboutit à un effort particulier important des fonctionnaires, qui succède

(8) Mesures d'économies, telles que l'allongement de la durée d'assurance, et mesures ayant un coût telles que l'ouverture de possibilités de départ avant 60 ans ou les revalorisations du minimum contributif.

(9) La réforme s'appliquant de façon différenciée selon les générations.

(10) Celles-ci devraient, cependant, globalement voir leur situation s'améliorer du fait de l'allongement de leur durée de carrière.

(11) Régime général et régimes alignés (commerçants, artisans, salariés agricoles).

à l'effort demandé aux **salariés du secteur privé** lors de la réforme de 1993. S'agissant de la durée d'assurance et de l'indexation, la situation des fonctionnaires sera identique à celle des salariés du privé. En revanche, leur taux de remplacement au moment de la liquidation de leur pension ne subit aucune diminution dès lors qu'ils diffèrent leur départ en retraite, contrairement à ce qui est prévu pour les salariés du secteur privé et qui résulte des réformes intervenues dans le régime général et les régimes complémentaires au début des années 1990.

III. COMMENT APPRÉCIER LES MESURES INCLUSES DANS LA RÉFORME CONCERNANT LES AVANTAGES FAMILIAUX ET CONJUGAUX ?

Cette question est l'une des questions controversées de la réforme de 2003 qui, pourtant, ne traite que certains aspects des droits respectifs des hommes et des femmes vis-à-vis de la retraite. Les deux modifications principales apportées par la loi concernent les conditions d'attribution de certains avantages familiaux pour les fonctionnaires et les conditions d'ouverture du droit aux pensions de réversion.

– La première modification résulte de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (dite jurisprudence Griesmar) qui a jugé non conforme au principe d'égalité entre hommes et femmes le fait de réserver la bonification de durée de service de un an par enfant aux femmes fonctionnaires. La mise en conformité du droit avec la jurisprudence a conduit à ouvrir le droit aux hommes et à fixer une condition de cessation d'activité pour l'octroi de la bonification qui permet de valider désormais, pour les enfants nés après 2004, jusqu'à trois ans par enfant (au lieu de un an avant la réforme). Lorsqu'il n'y a pas de cessation d'activité, la bonification n'est, en revanche, pour les enfants nés après 2004, que de six mois. Par ailleurs, cette condition pose, aujourd'hui, des difficultés de mise en œuvre pour les femmes ayant eu des enfants avant l'entrée en vigueur de la réforme, alors qu'elles ne relevaient à l'époque d'aucun régime de sécurité sociale.

La modification introduite crée une différence de traitement entre fonctionnaires et salariés du secteur privé. La Cour de justice des Communautés estime, en effet, que dans le régime général mais non dans les régimes spéciaux, des avantages familiaux particuliers peuvent être réservés aux femmes. Dès lors, la majoration de durée d'assurance de deux ans par enfant reste réservée aux femmes dans le régime général, et sans condition d'interruption d'activité.

– Le deuxième ensemble de modifications apportées par la loi concerne les conditions d'attribution des pensions de réversion. Les mesures prises conduisent à un rapprochement sensible des conditions requises dans les différents régimes (amélioration des pensions des veufs de fonctionnaires, allègement et simplification des conditions d'octroi des réversions dans le régime général). Des différences subsistent cependant avec le maintien d'une condition de ressources dans le régime général et les régimes alignés, alors qu'aucune condition de ce type n'existe dans les régimes du secteur public et les régimes complémentaires du secteur privé.

Au total, les questions concernant les avantages familiaux sont traitées de façons très différentes par les régimes.

Le Conseil estime que cette question de l'égalité entre hommes et femmes dans les régimes de retraite et des avantages familiaux sont essentielles pour l'avenir des retraites.

IV. COMMENT LES RÉGIMES PAR RÉPARTITION ET LES COMPLÉMENTS D'ÉPARGNE-RETRAITE VONT-ILS COEXISTER ?

La loi de 2003 affiche le choix de la répartition pour le financement des retraites, l'épargne-retraite ne devant jouer qu'un rôle complémentaire des régimes obligatoires. Elle complète les dispositifs existants pour répondre à la demande d'un accès de toutes

les catégories socioprofessionnelles à l'épargne-retraite et de plus de sécurité et de transparence dans sa gestion.

Le Conseil d'orientation des retraites n'a pas étudié la question de l'épargne retraite dans son premier rapport, mais il lui a consacré une séance en septembre 2002. À la lumière de ces travaux et de la connaissance des situations existant dans les autres pays, on peut imaginer que la réforme conduise à l'un des trois scénarios suivants de coexistence des régimes de retraite obligatoires et des produits d'épargne retraite.

– Le premier scénario serait celui d'un faible développement de l'épargne retraite dans les prochaines années, les Français continuant à préférer des produits avec sortie en capital et, en particulier, l'assurance vie.

– Dans le deuxième scénario, l'épargne-retraite conduirait à une déstabilisation partielle des régimes par répartition. Ce n'est pas le scénario recherché par la réforme, mais certains estiment que cette déstabilisation pourrait résulter de deux facteurs : l'importance donnée par certaines entreprises à la rémunération indirecte augmenterait les inégalités entre salariés ; l'existence de compléments de retraite pourrait être mise en avant dans les régimes concernant notamment les cadres pour refuser des hausses de cotisation aux régimes obligatoires.

– Dans le troisième scénario, l'épargne retraite constituerait un véritable complément de la retraite par répartition pour les cadres et les non-salariés ne bénéficiant pas d'un taux de remplacement très élevé, sans pour autant concurrencer les régimes obligatoires.

Il est difficile aujourd'hui de se prononcer sur le scénario le plus probable. Tout dépendra des choix qui seront faits dans le champ des retraites et en matière de politique de l'épargne.

V. COMMENT PRENDRE EN COMPTE LA PÉNIBILITÉ POUR LA RETRAITE ?

La loi fixe un délai de trois ans pour que s'engage une négociation interprofessionnelle sur le thème de la pénibilité pour les salariés du secteur privé. Des discussions ont déjà été engagées sur ce thème dans la Fonction publique.

La question de la prise en compte de la pénibilité pour la retraite était évoquée dans le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites. Le Conseil y indiquait qu'une prise en compte de la pénibilité pour la retraite ne saurait dispenser de rechercher par tous les moyens une diminution des situations de travail pénible et de prévoir, lorsque cela paraît le plus approprié, des contreparties pour les salariés au moment où les situations de pénibilité se produisent. Il constatait, par ailleurs, qu'à l'heure actuelle, la prise en compte des situations de pénibilité pour la retraite se fait de façon très inégale pour les assurés, selon le régime dont ils relèvent, la branche ou le secteur auquel ils appartiennent, voire le type de poste qu'ils occupent. Par ailleurs, les dispositifs existants sont bien souvent extrêmement rigides et leur champ épouse mal une réalité qui évolue, les conditions d'exercice de certains métiers s'améliorant, cependant que de nouvelles formes de pénibilité apparaissent ailleurs.

L'orientation retenue par le Conseil s'exprimait ainsi : « Une approche dans laquelle, pour ouvrir des droits à bonification ou à retraite anticipée, on ne tienne pas seulement compte du secteur d'activité ou du métier mais également du poste effectivement occupé. Une identification des périodes correspondant à une activité pénible se ferait plus facilement au moment où elle est effectuée que lors de la liquidation de la pension. Dans cette perspective, l'étude de dispositifs permettant l'attribution de bonifications de durée d'assurance sur la base de situations constatées au niveau de l'entreprise ou de l'administration, dans un cadre collectif organisé et contrôlé paritairement, mériterait d'être conduite. Un tel dispositif nécessiterait sûrement que, sur le mode des cotisations à la branche des accidents du travail, une modulation des cotisations des employeurs soit prévue pour inciter à une réduction du nombre de postes identifiés comme pénibles ».

La réflexion du Conseil s'est poursuivie depuis par l'examen d'un rapport qui lui a été remis en 2003⁽¹²⁾. La principale proposition de ce rapport consiste à prendre en compte pour la retraite les pénibilités du travail entraînant une réduction de l'espérance de vie en bonne santé, en appliquant des critères s'appréciant poste par poste et définis en fonction des données épidémiologiques existantes.

Ce rapport n'est qu'exploratoire et ne prétend pas régler toutes les modalités d'une prise en compte concrète de la pénibilité et de son financement. Il constitue cependant une base utile pour un chantier difficile dont on doit souligner qu'il devrait conduire à une négociation plus large sur les conditions de travail, thème éclipsé du champ de la négociation collective depuis que le chômage est la préoccupation dominante.

Fiche n° 5 Le pari sur l'emploi

L'augmentation de l'emploi des seniors est un enjeu stratégique pour l'équilibre futur des régimes de retraite, mais aussi, plus largement pour assurer la croissance. L'action sur l'emploi est aussi importante que l'ajustement des paramètres des régimes de retraite. Le redéploiement des cotisations chômage sera impossible sans amélioration de l'emploi. Des taux d'emploi des seniors insuffisants pèseront sur leurs retraites.

Cette question a été, dès le début de ses travaux, une conviction forte du COR. Le fait que la loi de 2003 comporte plusieurs mesures concernant l'emploi des seniors est observé avec intérêt par le Conseil. Les évolutions des taux d'activité et des taux d'emploi des 55-64 ans plutôt favorables sur la période récente doivent être observées avec intérêt, mais avec beaucoup de précautions.

Rien n'est gagné pour autant, alors que la loi du 21 août 2003 fait un pari considérable sur l'emploi en général, et celui des seniors en particulier (cf. Fiche n° 4: *Quelques points de débat — Le financement est-il assuré?*).

Une conviction forte du Conseil d'orientation des retraites, dès le début de ses travaux

Dès sa création, le Conseil d'orientation des retraites a mis en évidence qu'aucune réforme des retraites ne sera efficace ni même possible si l'emploi des seniors n'est pas valorisé, si les rapports entre l'âge et le travail ne sont pas fortement modifiés. Dans son premier rapport, le Conseil a estimé que l'amélioration de l'emploi des seniors était un objectif prioritaire des prochaines années pour la France. Cet objectif est d'ailleurs régulièrement rappelé à la France par les instances communautaires.

Une amélioration du taux d'emploi des plus de 55 ans dans la période récente

Pour les 55-64 ans, le taux d'emploi a progressé de plus de cinq points entre mars 2000 et mars 2002, pour atteindre à cette date 39,3%. La forte hausse depuis 2000 concerne les hommes aussi bien que les femmes et s'observe avant et après 60 ans.

Taux d'emploi dans la population des 55-64 ans (en %)

	Janvier 1990	Mars 2000	Mars 2001	Mars 2002	Moyenne annuelle 2002	Moyenne annuelle 2003
Ensemble	35,6	34,2	36,5	39,3	39,2	40,3
Femmes	28,8	30,2	31,8	34,6	34,9	35,9
Hommes	43,0	38,4	41,4	44,2	43,6	44,9

Sources: Enquêtes Emploi, Insee.

(12) Pénibilité et retraite, Y. Struillou, 2003, accessible sur le site du Conseil d'orientation des retraites à l'adresse : www.cor-retraites.fr

Toutefois, cette amélioration s'explique essentiellement par des effets de structure d'âge et par l'arrivée dans cette tranche d'âge de générations de femmes plus actives. Elle ne témoigne pas d'un changement avéré de tendance dans les comportements.

Une liaison importante dans la loi du 21 août 2003 entre droit du travail et politique de la retraite

Pour la première fois, une loi portant sur les retraites comporte des dispositions substantielles modifiant le Code du travail et la réglementation de l'emploi: modification de l'âge auquel l'employeur peut mettre un salarié à la retraite; resserrement des dispositifs de préretraite; modifications de la « contribution Delalande » qui pénalise le licenciement de salariés âgés, etc. C'est le signe que la forte liaison entre le droit du travail et le droit de la sécurité sociale, comme éléments de la politique des retraites, a été perçue par le législateur.

Un chantier à poursuivre

L'augmentation de l'activité des seniors ne peut se concevoir que dans le cadre d'une amélioration générale de l'emploi pour l'ensemble de la population. Une inflexion significative de la situation de l'emploi des seniors ne peut résulter seulement de mesures juridiques. Elle suppose la mise en œuvre concertée d'actions des différents acteurs intervenant dans le champ du travail et de l'emploi (État, Régions, partenaires sociaux, employeurs).

Dans le cadre fixé par la loi, il est capital que des initiatives fortes soient prises permettant une mobilisation générale, aussi bien au niveau national que local, au niveau interprofessionnel, qu'à celui des branches, des entreprises et des administrations, pour permettre une remontée du taux d'activité des seniors dans les prochaines années. C'est une nécessité vitale pour l'équilibre des régimes de retraite, pour un bon fonctionnement du marché du travail et, plus largement, pour la croissance économique.

L'action à mener doit s'inscrire dans le cadre d'une grande mobilisation pour l'emploi qui suppose un diagnostic partagé, qui fait aujourd'hui largement défaut en France, et un ensemble d'actions concernant tous les âges. En aucun cas il ne s'agit de déplacer les problèmes d'une classe d'âge vers une autre.

Les axes d'action proposés par le Conseil d'orientation des retraites dans son premier rapport restent, aujourd'hui plus que jamais d'actualité, même si certaines des mesures proposées figurent dans la loi de 2003 ou dans les actions entreprises par le gouvernement (resserrement des dispositifs de cessation d'activité, aide publique au diagnostic et à la gestion des âges, formation au long de la vie).

Fiche n° 6 La mise en œuvre du droit à l'information des assurés

L'amélioration de l'information générale et individuelle sur les retraites est un chantier essentiel, d'autant plus que les régimes de retraite évoluent.

Le Conseil d'orientation des retraites a beaucoup travaillé sur ce sujet en 2003 et a retenu l'idée simple d'un accès de chaque assuré à une information individuelle globale, dispensée par sa dernière caisse d'affiliation. S'inscrivant dans le prolongement de ces travaux, la loi du 21 août 2003 contient des dispositions importantes en matière de droit à l'information des assurés. La phase de mise en œuvre va, cependant exiger une forte impulsion de l'État et des caisses de retraite.

Le développement de l'information des assurés: un axe de travail continu du Conseil d'orientation des retraites

Le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites a fait du développement de l'information générale et individuelle sur les

retraites une orientation majeure : c'est, en effet, à la fois une condition de la participation des citoyens au débat public sur le sujet complexe des retraites, et un élément essentiel pour que chacun puisse faire des choix en toute connaissance de cause.

Le Conseil a poursuivi ses travaux sur cette question en 2003. Un rapport détaillé lui a été remis ⁽¹³⁾ et les résultats d'une enquête d'opinion réalisée, à sa demande, par Ipsos l'ont éclairé sur les attentes des assurés sociaux en matière d'information sur leurs droits à retraite.

La réflexion conduite tout au long de l'année 2003 a contribué à la préparation des mesures prévues par la loi d'août 2003, pour la mise en œuvre du droit à l'information des assurés. Ainsi, de fortes convergences existent entre les orientations retenues par le Conseil et les dispositions de la loi.

Les dispositions de la loi du 21 août 2003

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites comporte d'importantes dispositions relatives au droit à l'information individuelle des assurés. Elle pose le principe de la reconnaissance générale du droit de la personne à une information individuelle (rétrospective et prospective) sur sa retraite. Elle prévoit que cette information sera délivrée par un interlocuteur unique et pose les bases d'une coordination entre régimes pour la constitution puis la diffusion de l'information, avec la mise en place d'un groupement d'intérêt public associant l'ensemble des organismes gestionnaires de régimes de retraite et les services de l'État chargés du service des pensions des fonctionnaires.

Les orientations du Conseil d'orientation des retraites

Le Conseil a retenu plusieurs orientations, en distinguant l'information collective, destinée à l'ensemble des assurés, et l'information individuelle, adressée à chaque personne.

L'amélioration de l'information collective en matière de retraite comporte des enjeux importants. La compréhension des grandes lignes du fonctionnement du système de retraite et des éléments à prendre en compte pour assurer sa pérennité (démographie, croissance...), la connaissance des données concrètes sur le niveau des retraites et sur les modalités de calcul des pensions sont une condition pour qu'un débat démocratique s'instaure à chacune des étapes fixées par la loi du 21 août 2003, mais aussi pour que les individus, les entreprises et les administrations puissent faire des choix en connaissance de cause ⁽¹⁴⁾.

Le rôle respectif de chacun des dispensateurs actuels de l'information générale (pouvoirs publics, caisses de retraite, Conseil d'orientation des retraites ⁽¹⁵⁾) doit être amplifié et mérite probablement d'être mieux adapté aux différents types d'attentes : compréhension des débats sur les retraites ; réponse aux questions des jeunes actifs qui s'interrogent sur le choix d'un statut professionnel ou d'éventuels placements, des personnes confrontées à une décision de rachat ou de cessation anticipée d'activité, des personnes ayant des enfants et songeant ou non à interrompre ou réduire leur activité, etc.

Il est souhaitable que l'information reste diffusée par des canaux divers, à l'aide de supports d'information multiples (brochures, lettres d'information, sites Internet, plates-formes téléphoniques...). L'effort de coordination entre les caisses, déjà esquissé avec la mise en place d'un site Internet commun à un certain nombre de caisses,

doit être poursuivi et le développement d'outils communs et partagés amplifié.

Naturellement, cette information officielle est relayée par une information presse et audiovisuelle, qui joue un rôle très important, ainsi que par de multiples initiatives (débat public, mais aussi informations sur le lieu de travail...). Ce rôle sera d'autant mieux assuré que l'information de base sera facilement accessible.

L'amélioration de l'information individuelle en matière de retraite est capitale : les assurés ont besoin de connaître les droits qu'ils ont déjà acquis en matière de retraite et ceux qu'ils sont susceptibles d'acquérir dans le futur.

Le Conseil d'orientation des retraites a débattu du droit à l'information lors de ses séances du 1^{er} avril et du 11 septembre 2003. Il a fait largement siennes les orientations du rapport qui lui a été remis par MM. Palach et Peyroux, tendant à préciser le contenu et la fréquence de l'information à diffuser, en fonction des besoins des assurés, sachant que ces besoins varient en fonction de l'âge et de la situation familiale ou professionnelle.

Ses conclusions reposent sur une idée simple : l'accès à l'information individuelle doit pouvoir se faire d'une manière globale auprès de la dernière caisse, quel que soit le parcours de carrière de l'assuré. La mise en œuvre de cette orientation, dans le secteur privé comme dans le secteur public, demandera une forte impulsion de l'État et des caisses.

1. Une information globale, dispensée par un interlocuteur unique, pour mieux répondre aux attentes des assurés qui ne disposent aujourd'hui que d'une information fractionnée par régime et de nature essentiellement rétrospective.

La proposition du Conseil, suivie par la loi, est que, en règle générale, l'interlocuteur de l'assuré pour la diffusion d'une information consolidée sur ses droits dans l'ensemble des régimes, soit son actuel ou dernier régime d'affiliation (avec, le cas échéant, la faculté pour l'assuré de choisir entre régime de base et régime complémentaire). Ceci suppose que toute la complexité du système soit gérée par les régimes et non, comme c'est aujourd'hui le cas, supportée par l'assuré.

2. Une information à caractère rétrospectif et prospectif, pour fournir aux personnes de moins de 55 ans non seulement une présentation synthétique des éléments constitutifs de leurs droits à pension, mais aussi la possibilité d'avoir, en fonction d'hypothèses diverses, une estimation du montant de cette pension. Cette estimation, réalisée avec un outil de simulation, devrait comporter des hypothèses relatives à l'évolution du contexte économique général (évolution des salaires, de l'emploi...) et de la réglementation et relatives à sa propre trajectoire professionnelle et personnelle. Il devrait être très clairement précisé que les résultats obtenus ne constituent pas une prévision engageant le régime. L'obligation de fournir ces deux types d'information est également prévue par la loi.

3. Une information périodique d'un détail variable en fonction de l'âge et des circonstances, systématique à l'entrée dans la vie active, puis périodique et modulée ensuite, en distinguant trois types de population ayant des besoins distincts

- les personnes de plus de 55 ans qui entrent dans une phase de préparation de leur passage à la retraite et peuvent être confrontées à des choix relatifs notamment à leur âge de départ en retraite ;
- les populations spécifiques pour lesquelles une information sur la retraite peut être utile dans un contexte professionnel ou familial particulier (choix d'un statut professionnel en cas de changement d'activité, divorce, veuvage, départ à la retraite avant 60 ans...);
- les personnes de moins de 55 ans qui n'ont pas de préoccupation immédiate en termes de cessation d'activité et qui, lorsqu'elles se soucient de leurs droits à la retraite, le font souvent en liaison avec une préoccupation d'épargne (acquisition de logement, épargne complémentaire en vue de la retraite...).

Dans les deux premiers cas, l'information diffusée doit être globale ⁽¹⁶⁾ et, autant que possible, exhaustive, soit recensant l'ensemble des périodes validées, cotisées ou non et l'ensemble des droits principaux et accessoires susceptibles d'être attribués à l'intéressé.

(13) "Droit à l'information des assurés", rapport remis au Conseil d'orientation des retraites par les groupes de travail présidés par J.-M. Palach et C. Peyroux, septembre 2003. Ce rapport est disponible sur le site Internet du COR.

(14) On pense ici à l'ensemble des dispositions modifiant le droit du travail et prévoyant des incitations financières à la prolongation de l'activité. On pense également aux décisions que les ménages doivent prendre au sujet de leur épargne mobilière ou immobilière, et qui requièrent une bonne capacité à se projeter dans le long terme.

(15) Le rôle du Conseil d'orientation des retraites en matière de production d'informations mais aussi de diffusion et d'explicitation de ces informations est désormais précisé par la loi du 21 août 2003.

(16) C'est-à-dire consolidant les droits acquis dans l'ensemble des régimes obligatoires.

Pour les personnes de moins de 55 ans, l'information doit impérativement être globale, mais sans prétendre à l'exhaustivité, au moins dans un premier temps, compte tenu des contraintes de gestion des régimes⁽¹⁷⁾. Elle doit être également systématique et périodique, sans exclusion, cependant, la possibilité pour tout assuré d'obtenir une information à la demande. Les choix de la périodicité pertinente devront être faits en conciliant les contraintes de gestion et de coût des régimes et les attentes des assurés.

Ces modalités correspondent à des orientations du Conseil. Les modalités d'application de la loi en matière de droit à l'information des assurés seront précisées par les décrets en cours de préparation.

4. Une information associée à une fonction de conseil, pour répondre aux demandes d'aide et de conseil des assurés dans les arbitrages qu'ils peuvent être amenés à faire, surtout compte tenu des possibilités de choix qu'ouvre la loi de 2003. Un recensement des demandes les plus fréquentes et une mutualisation des expériences existantes sont souhaitables.

5. Une montée en charge, par étapes visibles des assurés. Atteindre la cible décrite ici suppose de considérables investissements des régimes et la mise en place d'une coordination très efficace. Le chantier est considérable pour tous les régimes, car il suppose une normalisation progressive de l'ensemble des données et la capacité pour chacun d'eux d'intégrer des éléments provenant d'autres régimes et, le cas échéant, les règles appliquées par ces derniers. Le chantier est immense dans la Fonction publique, compte tenu de l'absence de comptes individuels retraçant au long de la carrière des fonctionnaires les éléments constitutifs de leurs droits futurs et par un éclatement total des acteurs intervenant dans la gestion des dossiers de pension. Il constitue un défi d'autant plus lourd en gestion qu'il arrive au moment où les régimes auront à faire face aux départs à la retraite des générations nombreuses issues du baby-boom et devront gérer les changements de règles issues de la réforme de 2003.

C'est pourquoi, il paraît raisonnable d'envisager une montée en charge progressive avec, cependant, des étapes visibles pour les assurés le plus vite possible.

– Des progrès tangibles peuvent être rapidement réalisés pour les assurés n'ayant effectué leur carrière que dans un seul régime; ils doivent constituer une priorité.

– Il est également possible de mettre rapidement au point des outils de simulation pour le calcul de la retraite intégrant les règles des différents régimes.

– Enfin, pour les fonctions publiques, il serait indispensable que les projets de compte individuel de retraite et de compte de droits soient conduits avec détermination et célérité, que les responsables de ressources humaines soient impliqués pour assurer aide et conseil aux fonctionnaires en matière de retraite, et que se constitue un projet propre aux trois fonctions publiques associant les services liquidateurs et de ressources humaines.

Même si diverses contraintes conduisent nécessairement à la progressivité dans la mise en œuvre, il faut un engagement collectif fort de l'ensemble des acteurs et des pouvoirs publics pour que le dispositif prévu par la loi soit mis en œuvre.

Le Conseil d'orientation des retraites poursuivra son action pour développer une information générale susceptible de nourrir le débat sur les retraites et de donner à chacun des meilleures clés lui permettant de se situer dans un système qui évolue. Il contribuera à la mise en œuvre du droit à l'information individuelle, notamment par la mise à disposition des données générales nécessaires au fonctionnement des outils de simulation des droits à retraite futurs.

Plus généralement, il continuera à suivre ce chantier stratégique pour le long terme et considère, dans l'immédiat, comme d'urgentes priorités la création du groupement d'intérêt public,

associant l'ensemble des régimes ainsi qu'une mobilisation particulière pour améliorer l'information des fonctionnaires.

Fiche n° 7

Les évolutions démographiques et des taux d'activité en Europe et aux États-Unis

Dans tous les pays européens et aux États-Unis, la part des personnes les plus âgées va augmenter sensiblement en raison de l'arrivée de la vague du baby-boom à l'âge de la retraite. À ce phénomène, s'ajoute l'allongement de la durée de la vie qui conduit à une forte augmentation de l'espérance de vie. Pour apprécier l'évolution future des systèmes de retraite, il faut, cependant, tenir également compte de l'évolution des taux d'activité qui déterminent la population active, potentiellement cotisante, et la population susceptible d'être à la retraite.

Un contexte démographique contrasté selon les pays

D'ici 2050, les projections démographiques résultent des évolutions observées au cours des dernières décennies et des hypothèses retenues pour l'évolution future des naissances, des décès et des migrations. Les jeux des hypothèses possibles conduisent à un grand nombre de scénarios envisageables, ce qui témoigne des incertitudes des évolutions futures. Sont présentées dans le rapport les projections démographiques fondées sur le scénario central d'Eurostat pour les pays européens et sur celui du *Census Bureau* pour les États-Unis.

Les structures de la population des pays européens et des États-Unis portent les marques de leur histoire commune. Dans presque tous les pays, les deux guerres mondiales ont entraîné un déficit de naissances. Le deuxième conflit a été suivi par un baby-boom alors que la fécondité n'a pas été en général particulièrement forte après la première guerre mondiale. Selon une chronologie large, le baby-boom commence en 1946 et se termine au milieu des années 1970. Son ampleur en Europe a été un peu moindre qu'aux États-Unis. Il a été particulièrement fort et durable en France, où il a débuté dès la fin de la guerre alors que, dans les autres pays, après un rattrapage en 1946, il n'a commencé vraiment que vers 1950.

La situation actuelle se caractérise par une opposition assez nette entre les États-Unis et les pays européens étudiés dans le rapport. D'une part, la fécondité des femmes américaines est supérieure à celle observée en moyenne en Europe. Au sein des pays européens, des différences existent cependant: l'Italie et l'Allemagne ont des indices conjoncturels de fécondité compris entre 1,2 et 1,3 enfant par femme. Au Royaume-Uni et en France, les indices conjoncturels de fécondité sont supérieurs, entre 1,7 et 1,8 enfant par femme⁽¹⁸⁾.

D'autre part, les États-Unis paraissent avoir recours à l'immigration dans une proportion nettement plus forte que les pays européens⁽¹⁹⁾. Le flux migratoire entrant aux États-Unis représenterait 0,6% de la population alors qu'il n'en représente que 0,3% dans les pays européens et même 0, 1% en France.

Les hypothèses centrales retenues pour les décennies à venir sont très marquées par la situation actuelle: les pays européens à faible fécondité actuellement conserveraient cette faible fécondité et les pays où la fécondité est un peu plus soutenue convergeraient vers la situation française, supposée peu varier.

Par ailleurs, l'allongement de la durée de vie se poursuivrait, à un rythme toutefois un peu ralenti par rapport à ce qui a été observé au cours des dernières décennies. Le solde migratoire évoluerait peu et resterait voisin de ce qu'il est actuellement.

Les conséquences des histoires démographiques des pays ainsi que des hypothèses retenues pour les décennies à venir peuvent être illustrées par l'évolution du ratio de dépendance démographique qui rapporte le nombre de personnes de 55 ans et plus au nombre de personnes ayant entre 20 ans et 54 ans. La borne de 55 ans a

(17) Actuellement, la situation matrimoniale et le nombre des enfants ne sont pas connus par les caisses.

(18) Moyenne des indices effectuée sur la période 1995-2000.

(19) Les données concernant les flux d'immigration sont très incertaines.

été choisie pour tenir compte de tous les statuts d'inactivité possibles aujourd'hui avant la retraite.

Il y a actuellement entre quatre et six personnes de la tranche d'âge la plus élevée pour 10 personnes d'âge moyen. Cette proportion doublerait d'ici 2050 mais l'hétérogénéité serait assez grande entre les pays: l'Italie subirait les changements démographiques les plus importants et la progression serait plus modérée en Suède. Les évolutions seraient analogues dans les autres pays. Cependant, aux États-Unis où la structure de la population est actuellement plus jeune, la part des personnes les plus âgées resterait moins importante qu'ailleurs.

Des situations et des perspectives extrêmement diverses en terme d'activité selon les pays

Dans le rapport, le parti a été pris de présenter l'évolution des populations actives des différents pays d'ici 2050 calculée en faisant l'hypothèse très conventionnelle d'une stabilité des taux d'activité par sexe et classe d'âge pour les décennies à venir, au niveau atteint en 2000. Cette situation n'a aucune chance de se produire, car les taux d'activité varieront à l'avenir.

La projection réalisée permet cependant de mesurer les effets des évolutions démographiques sur la population active toutes choses égales par ailleurs, et d'apprécier les marges de manœuvre existantes en termes de mobilisation possible d'une main-d'œuvre supplémentaire aujourd'hui inactive de femmes ou de seniors, notamment.

Avec une hypothèse de taux d'activité constants, et compte tenu des évolutions démographiques décrites ci-dessus, la population active diminuerait dans tous les pays européens alors qu'elle continuerait de croître aux États-Unis. Cependant, la situation ne serait pas la même dans tous les pays européens. La population active diminuerait d'un tiers en Italie, cette baisse étant d'ailleurs déjà engagée. L'Allemagne enregistrerait un recul d'environ 20% et la France de 10%. Le retournement à la baisse interviendrait avant la fin de la décennie dans ces deux pays. Au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Suède, la population active ne baisserait en revanche que modérément. À l'opposé, les États-Unis bénéficieraient d'une hausse continue de leur population active (+ 30% d'ici 2050).

Ces perspectives différentes s'expliquent à la fois par les évolutions des effectifs de la classe d'âge intermédiaire, qui diminuent plus ou moins selon les pays européens et qui augmentent aux États-Unis, et par les différences de taux d'activité selon les pays, en particulier pour les femmes et les seniors.

Les hommes suédois sont les plus actifs après 55 ans, suivis des Britanniques et des Suédois. En revanche, des marges d'accroissement de l'activité des seniors existent en France et en Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas, mais dans une moindre mesure, cependant, qu'en France.

Les taux d'activité des femmes diminuent aussi nettement à partir de 55 ans dans tous les pays. Les Américaines sont les plus actives après 55 ans et surtout après 60 ans. Entre 25 et 54 ans, le taux d'activité des Françaises est le plus élevé, après celui des Suédoises. C'est en Italie, en Allemagne et aux Pays-Bas qu'existent les marges d'accroissement des taux d'activité féminins les plus fortes.

Dans les projections qui seront entreprises en juin 2004, le Conseil d'orientation des retraites examinera plusieurs scénarios démographiques et économiques. La présentation d'une seule hypothèse ne peut se justifier que dans le cadre simplifié retenu ici.

Fiche n° 8

L'évolution de quelques systèmes nationaux de retraite depuis 1980

Le rapport décrit les systèmes de retraite de quelques pays industrialisés et présente leurs évolutions depuis une vingtaine d'années. Sans connaissance d'éléments de l'histoire des systèmes et de leur structure institutionnelle, on ne saurait appréhender les transformations en cours.

Le choix s'est arrêté sur les États-Unis et sur cinq pays membres de l'Union européenne l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni. Les dix pays de l'Europe centrale et orientale font l'objet de développements plus succincts.

La description des systèmes nationaux de retraite prend en compte l'ensemble des dispositifs qui versent des pensions de retraite ou des rentes viagères:

- les dispositifs d'assistance;
- les dispositifs « universels » qui versent des pensions aux résidents âgés, qu'ils aient ou non exercé une activité professionnelle et quels que soient leurs revenus;
- les régimes contributifs légalement obligatoires, gérés par l'État ou par les partenaires sociaux à un niveau interprofessionnel;
- les régimes « professionnels », instaurés par des employeurs de façon unilatérale ou négociée, qui couvrent une catégorie ou l'ensemble des salariés d'une entreprise, un regroupement d'entreprises ou toute une branche, une administration publique;
- enfin, l'épargne retraite, obligatoire ou facultative, donnant lieu au versement de pensions ou de rentes viagères.

Les trois pays (Royaume-Uni, États-Unis et Pays-Bas) où les dépenses publiques au titre des retraites sont relativement faibles⁽²⁰⁾ n'ont pas entrepris de réformes d'envergure de leur système de retraite public mais des ajustements à la marge.

Le Royaume-Uni: une extension de la capitalisation

Prestations des différentes composantes du système de retraite en % du PIB en 2000

Régime de base	3,6%
Régime public complémentaire	0,5%
Minimum vieillesse et autre assistance	0,7%
Régimes professionnels du secteur privé	2,7%
Régimes professionnels du secteur public	1,7%
Plans d'épargne retraite individuels	3,1%
Total	12,3%

Au Royaume-Uni, les prestations financées en capitalisation fournissent une part importante de l'ensemble des pensions de retraite. Le système public est composé d'un régime de base obligatoire, qui verse une pension dont le montant varie avec la durée de cotisation mais non avec le niveau de rémunération, et d'un régime public complémentaire. L'affiliation à un régime complémentaire est obligatoire mais les salariés choisissent entre trois options: le régime public complémentaire, un régime de retraite géré par leur employeur, ou un plan individuel d'épargne retraite. Les personnes âgées dont les revenus sont faibles bénéficient de prestations sous conditions de ressources.

En 2000, les dispositifs publics, y compris l'assistance, versaient des prestations équivalentes à 4,8% du PIB, tandis que les régimes professionnels et les plans d'épargne retraite individuels versaient l'équivalent de 7,5% du PIB.

Depuis le début des années 1980, la politique menée conduit à la baisse progressive du taux de remplacement garanti par les régimes publics, pour les catégories à revenus moyens. Le manque à gagner devra être compensé par des augmentations des pen-

(20) Entre 4,4 % et 5,9 % du PIB.

sions professionnelles ou individuelles. Parallèlement, le gouvernement travailliste a élargi l'assistance aux personnes âgées ayant des ressources insuffisantes. Il mène également une politique tendant à mieux sécuriser les dispositifs privés. Ceux-ci restent souvent gérés dans le cadre des entreprises avec une logique de « prestations définies ».

Les États-Unis: un régime de base stable, des régimes d'entreprise en déclin

Prestations des différentes composantes du système de retraite en % du PIB en 2000

Régime de base	3,6%
Retraites professionnelles et épargne salariale du secteur privé*	2,8%
Retraites professionnelles et épargne salariale du secteur public*	1,9%
Total	8,3%

* Les comptes nationaux américains ne différencient pas les pensions versées par les régimes de retraite professionnels des sommes versées aux salariés sous forme d'un capital de départ.

La principale composante du système de retraite américain est un régime national auquel sont affiliées 96% des personnes occupant un emploi. La pension moyenne représente environ 40% du salaire moyen. Le taux de remplacement est plus élevé pour les personnes ayant eu un revenu moyen de carrière faible. Il existe par ailleurs une multitude de régimes professionnels, qui couvrent presque tous les salariés des administrations publiques et environ un cinquième des salariés du secteur privé.

Les pensions versées par le régime de base représentaient 3,6 % du PIB en 2000, alors que les sommes versées par les régimes de retraite et les plans d'épargne salariale représentaient 4,7% du PIB. Une partie des sommes versées par ces dispositifs professionnels prend la forme d'un capital de départ et non d'une pension de retraite, mais les données de la comptabilité nationale ne permettent pas de les isoler. Les régimes de retraite se maintiennent dans le secteur public. Dans le secteur privé, en revanche, beaucoup d'entre eux ont été remplacés depuis le début des années 1980 par des plans d'épargne salariale, dits plans « 401 (k) ».

La réforme majeure du régime de base votée en 1983 a consisté en deux mesures principales. D'une part, elle a prévu une réduction de pension pour les affiliés liquidant leurs droits entre 62 et 66 ans et des majorations de pension en cas de liquidation au-delà de 67 ans; la mesure est mise progressivement en place et ne sera complètement appliquée qu'en 2022. D'autre part, les cotisations ont été relevées légèrement au-dessus du niveau nécessaire pour couvrir les dépenses du régime. Les excédents sont versés au budget de l'État, qui est tenu de les rembourser au régime avec des intérêts. Ces sommes, provenant du budget de l'État, devraient permettre de financer l'augmentation des dépenses due aux départs nombreux de la génération du baby-boom jusqu'à l'horizon 2040.

Les Pays-Bas: un système combinant capitalisation et répartition, dont la pérennité repose sur une politique volontariste de désendettement public et des hypothèses favorables de rendement des placements financiers

Prestations des différentes composantes du système de retraite en % du PIB en 2002

Régime de base	4,8%
Régime public de réversion	0,3%
Régimes professionnels	5,0%
Total	10,1%

Le système de retraite des Pays-Bas repose sur un régime de base universel, complété par un dispositif de pensions de réversion, et des régimes professionnels qui couvrent plus de 90% de la population employée. En 2002, les régimes publics ont versé des pensions équivalentes à 4,8% du PIB et les pensions versées par les régimes professionnels représentaient 5% du PIB.

Le régime de base est « universel »: il verse des pensions aux résidents âgés de 65 ans ou plus, sans condition de ressources ni d'activité. En 2002, la pension complète, pour 50 ans de résidence, était de 906 € par mois pour une personne seule, et de 1 329 € pour deux personnes âgées vivant en couple. Cette pension est indexée sur le salaire minimum. Le régime de base est financé par des cotisations prélevées principalement sur les revenus du travail.

Des régimes professionnels séparés couvrent les salariés du secteur public, de certaines entreprises, professions ou branches. Par la voie de l'extension, l'État peut rendre applicables les accords de branche sur les retraites à toutes les entreprises des branches concernées. Ces régimes, à prestations définies dans leur grande majorité, ont des réserves importantes, investies en obligations et en actions, aux Pays-Bas et à l'étranger.

Une politique de relèvement des taux d'activité des seniors a été engagée et a commencé à produire de sensibles effets.

Les Néerlandais prévoient une hausse de la masse des pensions publiques et des pensions professionnelles dans les décennies à venir. Ils estiment que les réserves des régimes professionnels suffiront à financer cette hausse, moyennant un relèvement limité des cotisations. Par ailleurs, le gouvernement souhaite limiter les hausses de taux de cotisation dans le régime public et a prévu de recourir à l'avenir au budget de l'État. La politique de réduction de la dette publique menée depuis les années 1990 est supposée permettre de dégager des ressources pour les retraites publiques.

En Allemagne, en Italie et en Suède, les dépenses publiques de retraites sont plus importantes: environ 9% du PIB en Suède, près de 12% du PIB en Allemagne et 15% du PIB en Italie. La Suède a mis en œuvre une réforme radicale décidée en 1998, avec une refonte complète de son système de retraite sur une période relativement courte. Les personnes nées à partir de 1954, qui atteindront l'âge de la retraite en 2015, relèveront entièrement du nouveau système. L'Italie a décidé d'une réforme similaire en 1995, mais l'application sera plus lente: c'est seulement vers 2036 que l'ensemble des nouveaux retraités se verra appliquer le nouveau système. En Allemagne, des débats et des modifications de la réglementation sont en cours depuis 1989.

L'Allemagne: des ajustements progressifs qui assurent l'équilibre financier

Prestations des différentes composantes du système de retraite en % du PIB en 2000

Régime de base	9,3%
Régime de la Fonction publique	1,5%
Divers régimes spéciaux du secteur privé	0,2%
Régimes complémentaires du secteur public	0,4%
Régimes d'entreprises	0,6%
Total	12,0%

Le système de retraite allemand repose pour l'essentiel sur des régimes obligatoires. Le régime de base principal couvre tous les salariés à l'exception des fonctionnaires et de certains travailleurs indépendants. Quelques professions (marins, professions libérales, etc.) relèvent de régimes de base particuliers. Il existe des régimes complémentaires d'entreprise, instaurés volontairement par certains employeurs; ils concernent un peu plus de 40% des salariés du secteur privé et sont, pour la plupart, à prestations définies.

En 2000, les prestations du régime de base représentaient 9,3 % du PIB. En tenant compte des pensions versées aux retri-

tés du secteur public, les dépenses publiques de retraite représentaient 11,4% du PIB, et les prestations versées par les régimes d'entreprise 0,6% du PIB.

Dès 1989, les Allemands ont modifié leur système pour ralentir la croissance des dépenses. La principale mesure a consisté à changer, à partir de 1992, les règles d'indexation, pour passer d'une indexation des prestations sur les salaires bruts, à une indexation sur les salaires nets de cotisations sociales et d'impôt. Cette réforme a également programmé une augmentation progressive de l'âge auquel les assurés peuvent liquider leurs pensions.

Depuis 1997, des mesures supplémentaires ont été votées à plusieurs reprises visant à augmenter les ressources des régimes publics et à ralentir la progression des dépenses.

Des mesures ont été prises pour mettre fin aux différents dispositifs permettant des départs à la retraite anticipée.

L'objectif de maintien d'un certain taux de remplacement, affiché jusqu'à récemment, a, par ailleurs, été abandonné. Une diminution du taux de remplacement du régime public, cohérent avec le plafonnement des hausses de cotisation envisagées d'ici 2030 à environ deux points, est programmée. Cette baisse du taux de remplacement est supposée être compensée par la montée en charge de dispositifs d'épargne retraite facultative, constitués dans le cadre des entreprises ou à titre individuel. Ces dispositifs donnent lieu à des aides fiscales ou budgétaires au bénéfice des adhérents.

Les mesures prises devraient permettre d'assurer l'équilibre financier à l'horizon de 30 ans du système de retraite allemand. Si celui-ci n'était pas atteint, avec la hausse maximum de taux de cotisation prévue de deux points, de nouvelles mesures devraient être prises, portant, selon le Code social, soit sur le montant des pensions, soit sur l'âge de la retraite.

L'Italie: une réforme radicale mais une mise en place lente

Prestations des différentes composantes du système de retraite en % du PIB en 2001

Régime de base : salariés du secteur public	3,3%
Régime de base : salariés du secteur privé	5,8%
Régime de base : travailleurs indépendants	1,1%
Régime de base : autres (salariés agricoles, cheminots, journalistes...)	1,0%
Prestations d'assistance	3,1%
Régimes professionnels et épargne retraite non obligatoire	0,2%
Régimes privés des professions libérales	0,1%
Total	14,6%

Le système de retraite italien est composé essentiellement de régimes obligatoires légaux, organisés sur une base professionnelle, couvrant les salariés du secteur privé et du secteur public et la plupart des travailleurs indépendants. Certaines professions libérales ont des régimes autonomes à gestion privée. Les régimes d'entreprise et les plans d'épargne retraite sont peu développés. Les prestations d'assistance pour les personnes âgées représentent une masse financière importante (3,1% du PIB en 2001). En 2001, les régimes publics versaient environ 11,2% du PIB (hors l'assistance) contre 0,3% pour les régimes des professions libérales, les régimes d'entreprise et l'épargne retraite individuelle.

Dans les années 1990, une série de réformes a modifié l'ancien système, notamment en relevant l'âge auquel les assurés peuvent liquider leurs droits et en baissant le taux de remplacement. En 1995, la décision a été prise d'instaurer un système entièrement remodelé, qui fusionne l'ensemble des régimes préexistants. Le nouveau régime unique entre progressivement en vigueur. Les dernières liquidations de pensions relevant de l'ancien système se produiront vers 2036. Ainsi, le nouveau système aura peu d'effet sur les dépenses à court terme.

Le nouveau système est à «comptes notionnels». C'est une forme particulière de régime en points dans lequel les droits sont ajustés au fil des générations pour tenir compte de l'allongement de la durée de la vie. Calé au départ sur les paramètres issus des réformes du début des années 1990, le nouveau régime conduira à une baisse progressive du taux de remplacement l'âge de la retraite donné. Les assurés sont supposés pouvoir la compenser en repoussant leur âge de départ à la retraite, une large marge de choix de leur âge de départ leur étant ouverte dans le cadre d'un barème actuariellement neutre.

Par ailleurs, des mesures ont été entreprises pour relever, dans l'immédiat, l'âge de la retraite. L'âge normal est depuis 2002 de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes. La possibilité de liquider les droits à taux plein avant l'âge «normal» pour les assurés ayant cotisé pendant une certaine durée (dans le cadre du dispositif dit de pensions d'ancienneté) est progressivement restreinte. Cette possibilité devrait être supprimée à partir de 2013.

En outre, des mesures ont été prises dès le milieu des années 1990 pour favoriser l'épargne retraite facultative, dans le cadre de l'entreprise ou sur initiative individuelle, selon un schéma analogue au schéma allemand. Jusqu'ici, peu de personnes se sont saisies de cette possibilité.

La lenteur de la montée en charge du nouveau régime et les difficultés pour relever les taux d'activité italiens conduisent à la perspective d'importants déficits pour les régimes publics à court et moyen terme. Ceci explique les récentes mesures, annoncées par le gouvernement italien, tendant à reculer l'âge de la retraite.

La Suède: une réforme radicale et rapide

Prestations des différentes composantes du système de retraite en % du PIB en 2000

Régime universel	3,3%
Régime complémentaire public	6,4%
Régimes professionnels supplémentaires	1,5%
Épargne retraite individuelle	non connu
Total	11,2%

La Suède a transformé en profondeur son système de retraite public par une réforme votée en 1998. Le nouveau système s'appliquera aux assurés nés à partir de 1954, qui atteindront l'âge de la retraite de 61 ans en 2015. Ceux nés entre 1938 et 1953 relèvent d'une combinaison de l'ancien et du nouveau système.

L'ancien système comporte deux régimes publics: l'un «universel», qui verse une pension forfaitaire à l'ensemble des résidents âgés de 65 ans ou plus; l'autre qui verse des pensions modulées en fonction du niveau des revenus de travail. En outre, il existe un complément de pension publique versée aux retraités les plus pauvres sous condition de ressources.

Aux régimes de base et complémentaire publics s'ajoutent quatre régimes interprofessionnels régis par des accords négociés: ils couvrent les fonctionnaires, les contractuels du secteur public, les «cols bleus» et les «cols blancs» du secteur privé. Ces régimes étaient à prestations définies mais, dans les années 1990, trois d'entre eux ont été convertis en régimes à cotisations définies, au sein desquels chaque affilié peut choisir les placements effectués avec ses cotisations. Seul celui des cols blancs du secteur privé reste à prestations définies.

Les prestations versées par les régimes publics obligatoires représentaient 9,7% du PIB en 2000 et celles des régimes professionnels 1,5% du PIB.

Le nouveau système combine deux régimes obligatoires: un régime en répartition en «comptes notionnels», similaire au nouveau système italien, et un régime en capitalisation. Le taux de cotisation total est de 18,5% (16% pour le régime en répartition et 2,5% pour les comptes individuels en capitalisation).

L'équilibre du régime de base est assuré à l'horizon de 40 ans, à taux de cotisation inchangé. Les réserves importantes préexistant dans le régime contribuent, en effet, au financement des charges résultant de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby-boom. Le maintien du taux de remplacement dans le régime de base est possible si, au fil des générations, les assurés décalent leurs âges de départ à la retraite en fonction de l'allongement moyen de la durée de la vie. De larges possibilités d'arbitrage entre âge de départ et montant de la pension sont laissées aux individus, qui supposent, pour pouvoir s'exercer, le maintien d'un taux d'activité élevé des seniors.

Le régime supplémentaire en capitalisation prend la forme d'une capitalisation individuelle obligatoire. Les cotisations sont collectées par une agence publique chargée de réguler et de contrôler le dispositif. Chaque assuré peut choisir les placements qu'il souhaite et désigner un organisme financier privé pour gérer son argent. Lors du départ en retraite, c'est l'agence publique qui convertit les sommes accumulées en pension de retraite.

Les pays d'Europe centrale et orientale: les retraites dans un contexte de transformations radicales

Les pays d'Europe centrale et orientale ont connu des changements importants, voire radicaux, de leur protection sociale. Les systèmes en capitalisation ont un attrait particulier dans ces pays dans le contexte de transition vers une économie de marché. En outre, l'influence de la Banque mondiale y est importante: cette dernière a promu une forme particulière de capitalisation, consistant en des comptes individuels d'épargne retraite obligatoires.

Les dix pays examinés ont tous introduit pendant les années 1990 de nouveaux dispositifs d'épargne retraite individuelle facultatifs. Six d'entre eux ont introduit une épargne retraite individuelle obligatoire, à côté de régimes obligatoires en répartition: la Bulgarie, la Hongrie, l'Estonie et la Slovaquie, la Pologne et la Lettonie. Les individus peuvent désigner l'institution financière gestionnaire de leur compte. L'introduction de la capitalisation individuelle prive les régimes en répartition d'une partie de leurs ressources. Le financement des prestations dues au titre des régimes en répartition rencontrera de ce fait des difficultés pendant plusieurs décennies.

Tous ces pays ont conservé des régimes en répartition, mais deux d'entre eux, la Pologne et la Lettonie, ont remplacé leurs anciens régimes publics en annuités par des régimes de «comptes notionnels».

La République tchèque, la Slovaquie, la Lituanie et la Roumanie, ont modifié les paramètres de leurs régimes publics (taux de cotisation, barème de calcul des pensions, conditions pour la liquidation) tout en conservant des systèmes en annuités et sans introduire une capitalisation individuelle obligatoire.

Fiche n° 9

L'Union européenne et les retraites

La réalisation en Europe d'une vaste zone de libre échange a contribué au progrès social. Toutefois, la compétence en matière de protection sociale est demeurée nationale. Les instances communautaires n'interviennent que pour édicter des dispositions minimales (dans le cadre du principe de subsidiarité), adoptées à l'unanimité. Ces interventions normatives sont cependant loin d'être sans effet sur l'évolution des modèles de retraite nationaux.

Les dispositions communautaires normatives en matière de retraites

Si l'on reprend une vue d'ensemble des dispositions normatives et de l'intervention du juge communautaire, on constate qu'elles forment dans le domaine des retraites un ensemble assez hétérogène, les instances de l'Union n'intervenant que de façon subsidiaire

ou pour assurer la mise en œuvre d'objectifs liés à la réalisation du marché intérieur, ou, enfin, dans le domaine de l'égalité hommes-femmes.

– La coordination des régimes de sécurité sociale des travailleurs migrants conduit à mettre le travailleur migrant dans une situation identique à celle des autres travailleurs de son pays d'emploi: le salarié cotise dans chaque pays où il exerce son activité, les périodes validées dans l'ensemble des pays de l'Union où il a travaillé sont totalisées pour l'examen des conditions d'ouverture de ses droits à pension dans chacun des pays, et la pension servie par chacun est proratisée en fonction de la durée validée dans chaque pays. Enfin, les pensions sont exportables, c'est-à-dire qu'elles sont servies dans les pays de l'Union où réside l'assuré. Cette coordination est organisée par le règlement 1408/71 et s'applique aux régimes de sécurité sociale dits légaux.

– La mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes. Pour les régimes dits légaux de sécurité sociale, les textes prévoient une mise en œuvre progressive du principe et admettent le maintien de règles spécifiques au bénéfice des femmes. Pour les régimes dits professionnels de sécurité sociale, le principe d'égalité entre hommes et femmes est d'application immédiate et ne souffre aucune exception.

– La réglementation de l'activité des sociétés d'assurance et des institutions de retraite professionnelle a fait l'objet de débats souvent conflictuels entre des intervenants aux approches différentes et aux intérêts divergents sur un certain nombre de points. La directive adoptée en 2003 résulte d'un compromis et constitue un premier pas vers l'institution d'un marché intérieur des régimes de retraite professionnelle, organisé à l'échelle européenne. Les difficultés de portabilité des droits dans le cadre de tels régimes constituent cependant un obstacle important au regard de l'objectif poursuivi.

La jurisprudence

En matière d'articulation entre libre circulation et libre concurrence, la Cour de justice des Communautés a jugé que les organismes concourant à la gestion du service public de la sécurité sociale, remplissant une fonction de caractère exclusivement social et exerçant une activité fondée sur le principe de solidarité nationale, ne sauraient être considérés comme des entreprises.

Pour la mise en œuvre de l'égalité entre hommes et femmes, la Cour fait une application directe de l'article 141 du Traité, en s'appuyant sur le critère prééminent de l'emploi qui la conduit à rechercher si le régime ne concerne qu'une catégorie de travailleurs et s'il accorde des pensions étroitement liées à la carrière professionnelle. C'est ainsi que se trouvent soumis au principe d'égalité des régimes relevant du règlement 1408/71 (qui coordonne les régimes légaux de sécurité sociale), comme les régimes complémentaires français (Agirc-Arrco), ou les régimes de fonctionnaires.

La nomenclature en trois piliers (régimes légaux, régimes professionnels, épargne retraite individuelle) qui sert souvent de référence à la Commission et au juge européen est d'inspiration beveridgienne, ce qui la rend difficile à appliquer aux systèmes bismarckiens. Ceci explique aussi les difficultés de classement rencontrées par certains pays et le caractère fluctuant des critères retenus pour définir le champ d'application des différents textes.

On peut se demander si l'absence de discussion sur les modèles de protection sociale, justifiée par le partage des compétences entre le niveau communautaire et le niveau national en matière de protection sociale protège les systèmes nationaux de protection collective obligatoire ou si, au contraire, elle les affaiblit face à des acteurs et des opérateurs qui inscrivent leur action dans un projet d'unification sous le seul signe du marché intérieur.

Enfin, pour la jurisprudence en matière d'égalité entre hommes et femmes, le modèle de référence individualiste retenu par le juge convient mieux à des pays comme le Royaume-Uni ou les pays scandinaves, qu'à des pays comme la France, qui reconnaissent une

existence juridique à la famille et accordent aux individus des droits tirés de leur statut familial.

L'action communautaire dans le domaine des retraites et les enjeux de l'Europe sociale

Les systèmes de retraite sont confrontés aussi bien aux effets de l'ouverture économique sur le fonctionnement du marché du travail qu'à ceux de l'intégration des marchés financiers.

La création d'un espace économique intégré doté d'une monnaie unique pose la question de l'harmonisation des prélèvements sociaux et, plus généralement, celle de la coordination des politiques européennes de protection sociale. Mais celle-ci ne peut être traitée au sein de l'Union indépendamment du débat sur la coordination des politiques économiques et budgétaires.

La recherche d'un équilibre entre objectifs économiques et objectifs sociaux

La réalisation de l'Union monétaire et le souci de la maîtrise des déficits publics ont conduit le Comité de politique économique et le Comité économique et financier à émettre des recommandations relatives à la sécurité sociale et plus particulièrement aux retraites. Ces recommandations visent à limiter la progression des retraites publiques, à retarder l'âge de la retraite, accroître la contributivité des régimes et développer les régimes financés en capitalisation. Elles traduisent des orientations économiques qui vont au-delà de ce qu'impose le Pacte de stabilité. Les enjeux financiers du vieillissement constituent, par ailleurs, depuis 2000, un volet des grandes orientations de politique économique.

Dans un souci de rééquilibrage et de meilleure prise en compte de la dimension sociale des problèmes, un Groupe de haut niveau pour la protection sociale a été mis en place, transformé en Comité pour la protection sociale. Il est chargé de produire une expertise équilibrant ou complétant les approches, émanant du Comité de l'emploi et du Comité de politique économique qui préparent les travaux des Conseils des ministres européens.

La mise en place en 2001 d'une méthode ouverte de coordination dans le domaine des retraites prolonge cette volonté de rééquilibrage et marque une extension de l'action communautaire dans le domaine des retraites, selon des méthodes nouvelles (cf. *Fiche n° 10*).

Fiche n° 10

La méthode ouverte de coordination sur les retraites

En juin 2001, le Conseil européen de Göteborg a donné mandat au Comité de protection sociale et au Comité de politique économique de mettre en œuvre conjointement une « méthode ouverte de coordination » en matière de retraites.

Des objectifs tant économiques que sociaux

Cette méthode prévoit la fixation d'objectifs communs, leur traduction dans des stratégies politiques nationales et un suivi périodique sur la base d'indicateurs convenus et définis en commun. Le Conseil européen a validé cette approche en décembre 2001 au sommet de Laeken et défini trois grands objectifs :

- 1^{er} objectif, « assurer un niveau adéquat de pensions » ;
- 2^e objectif, « assurer la viabilité financière des systèmes de retraite » ;
- 3^e objectif, « moderniser les systèmes de retraite en fonction des besoins de la population ».

Des politiques de retraites s'articulant avec l'élévation des taux d'activité

Le Conseil européen de Lisbonne (mars 2000) fixe des objectifs d'emploi à l'horizon 2010 sur une base de croissance économique durable de 3% du PIB : porter le taux d'emploi total de 61% actuellement à 70% et augmenter la proportion des femmes en emploi de 51% à 60%. À Stockholm (mars 2001), des étapes cibles intermédiaires sont fixées pour atteindre les objectifs de Lisbonne : à l'horizon 2005, porter à 67% le taux d'emploi total et à 57% celui des femmes et, à l'horizon 2010, porter à 50% le taux d'emploi des 55 à 64 ans.

Le premier exercice de la méthode ouverte de coordination et les prochaines étapes

En septembre 2002, les États membres ont remis à la Commission, après consultation de leurs partenaires sociaux, un rapport national sur leur stratégie pour atteindre ces objectifs. La Commission en a ensuite effectué une synthèse qui, après examen du Conseil, a donné lieu à un rapport conjoint en mars 2003. En 2006, un rapport conjoint unique sur la protection sociale devra être établi. Il sera préparé en 2005 par des rapports de stratégies nationales sur les pensions.

Les questions soulevées par la méthode ouverte de coordination

La méthode retenue s'efforçant de concilier unité d'ensemble et identités nationales est innovante et intéressante. On peut craindre cependant qu'elle n'engage dans des processus très longs. Elle soulève aujourd'hui, en toutes hypothèses, un certain nombre de questions.

Malgré la volonté d'assurer un équilibre entre l'économique et le social, le processus mis en place demeure clairement subordonné aux grandes orientations de politiques économiques. La façon dont les différents objectifs économiques et sociaux retenus doivent être hiérarchisés n'est pas indiquée, laissant une large place à de grandes incertitudes.

D'autre part, la question du champ considéré et du statut économique des contributions financières des différents régimes de retraite, reste posée et conduit à de réelles difficultés d'analyse. Les projections réalisées ne portant que sur les pensions publiques donnent une vision tronquée du problème des retraites et peuvent laisser penser que les systèmes constitués pour d'une large part de régimes privés en capitalisation seraient plus viables. Considérer que les cotisations alimentant les régimes publics et les régimes privés sont de nature économique différente est en outre discutable.

Se pose aussi la question de l'hétérogénéité des objectifs sociaux des différents États membres. Le débat sur les indicateurs à mettre en place illustre bien la diversité des systèmes nationaux et des principes de justice qui les animent. L'adoption récente d'indicateurs mesurant les taux de remplacement et complétant les indicateurs de pauvreté marque toutefois un progrès certain.

Enfin, les acteurs intéressés ne sont pas tous également impliqués : ainsi en est-il des partenaires sociaux, nationaux et européens, et des parlements qui, paradoxalement, sont peu associés (malgré de récentes évolutions) à la méthode ouverte de coordination.

La mise à l'agenda européen de la question des retraites, à la veille des importants changements démographiques auxquels vont être confrontés l'ensemble des États membres de l'Union, témoigne d'une préoccupation commune forte. Les développements qui précèdent montrent, toutefois, toute la difficulté qu'il y a à mettre en place une coordination significative dans un domaine où les particularités des différents modèles de protection sociale s'expriment de manière forte. Cette difficulté est accentuée par la diversité des points de vue et le grand éclatement des acteurs dans le champ

social. En réalité, la question des objectifs sociaux poursuivis et du degré d'hétérogénéité possible et souhaitable ⁽²¹⁾ entre les différents pays est, dans ce contexte, centrale pour faire progresser le débat.

Les tensions provoquées par la réalisation de l'Union économique et monétaire rendent nécessaires de réels progrès dans la mise en place d'un projet social commun substantiel qui suppose, sans doute, que soient reconsidérés les équilibres institutionnels actuels, avec beaucoup plus d'audace que ce que réalise aujourd'hui la méthode ouverte de coordination.

Une telle démarche requiert des acteurs susceptibles de la soutenir et de la diffuser. Aussi nécessite-t-elle une implication plus forte des partenaires sociaux et des Parlements, tant au niveau national qu'au niveau européen, ainsi qu'une implication forte des pays qui se sont particulièrement attachés au développement de l'Europe sociale.

Fiche n° 11

Les problématiques communes, les divergences et les enseignements à tirer pour la France

Les processus conduisant aux réformes

Dans l'ensemble des pays étudiés, le processus de réforme des systèmes de retraite se déroule sur une longue période, selon un calendrier variable qui commence au début des années 1980.

Il est plus approprié de parler d'une succession de réformes, comme en Italie ou en Allemagne notamment, plutôt que d'une réforme. La réforme suédoise constitue, à cet égard, une exception, dans un contexte démographique et d'activité favorable. Le caractère discontinu du processus de réforme, qui paraît souvent inévitable compte tenu de la diversité et de l'ampleur des problèmes à régler, affaiblit la crédibilité des systèmes de retraite eux-mêmes et constitue un facteur d'instabilité politique.

Les discussions sur les retraites s'intègrent souvent dans des négociations plus globales à l'initiative, selon les cas, des pouvoirs publics ou des organisations syndicales. Ces discussions concernent, dans certains pays, l'ensemble de la politique sociale, la politique de l'emploi, la politique fiscale ou encore la politique budgétaire.

Contrairement à ce que l'on a pu penser au début des années 1980, le consensus est rare dans la conduite de réformes, qui impliquent des ajustements de grande ampleur et des transformations sociales profondes. Les Pays-Bas et la Suède font à cet égard figure d'exception. Une certaine continuité et de la clarté dans les réformes successives paraissent cependant possibles et sûrement souhaitables compte tenu des enjeux.

Enfin, tous les pays sont confrontés, lorsqu'ils réforment leur système de retraite, à la difficulté d'informer l'ensemble des citoyens sur des décisions qui les concernent très directement mais qui revêtent une dimension extrêmement technique. Dans tous les cas, des efforts sont entrepris pour développer l'information des assurés, une fois les mesures prises.

Les réformes des systèmes de retraite

Trois observations générales méritent d'être faites quant aux méthodes utilisées.

On a coutume d'opposer réformes « systémiques » et réformes « paramétriques ». Les premières, telles les réformes actuellement engagées en Suède ou en Italie, procèdent à une refonte complète du système de retraite national. Les secondes, comme les réformes engagées en Allemagne, ont pour principal objectif affiché d'assurer l'équilibre financier à long terme du système par l'ajustement des paramètres de fonctionnement des régimes de retraite.

Les réformes opèrent des dosages différents entre l'adaptation

des normes collectives et l'ouverture de marges de choix individuels. En Suède et en Italie, les réformes adoptées font disparaître à terme toute norme collective relative au taux de remplacement et à l'âge de la retraite, et renvoient à chaque assuré le choix entre l'âge de départ en retraite et le montant de la pension. Elles ne permettent cependant une réelle liberté de choix que si l'emploi aux âges élevés est effectivement possible. En Allemagne et aux Pays-Bas, des normes collectives en termes de taux de remplacement et d'âge de départ à la retraite continuent au contraire d'être affichées et c'est sur l'ajustement de ces normes que portent les débats relatifs à la réforme des retraites.

On notera, enfin, que les récentes réformes ont été l'occasion de notables innovations dans les outils utilisés pour le pilotage et la gestion des régimes de retraite. À cet égard, deux types d'innovations émergent. La première consiste à prendre en compte, par des mécanismes plus ou moins automatiques, les effets des évolutions démographiques dans les paramètres du système de retraite, comme en Allemagne avec la nouvelle règle de revalorisation des pensions, ou en Italie et surtout en Suède avec l'introduction des « comptes notionnels ». La deuxième vise à organiser un partage des aléas économiques entre actifs et retraités. Elle aboutit, comme en Suède, à de nouvelles formules d'indexation des pensions plus complexes que les dispositifs traditionnels d'indexation sur les prix ou sur les salaires.

Le panorama des réformes à l'étranger montre, par ailleurs, que les choix opérés et les leviers d'ajustement utilisés sont également divers.

Tout d'abord, les objectifs d'évolution des dépenses de retraite sont variables selon les pays, avec de fortes incertitudes pesant sur l'évolution des retraites servies par dispositifs facultatifs fonctionnant en capitalisation. En effet, les évolutions des systèmes de retraite et leurs éventuels ajustements concernent en pratique un champ large, englobant l'ensemble des régimes, et des dispositifs qui visent à couvrir le risque vieillesse, qu'ils aient un caractère public ou privé, qu'ils soient obligatoires ou facultatifs (*voir tableau page suivante*).

Dans tous les pays, à l'exception de l'Italie (pour le court et le moyen terme) et des États-Unis (à l'horizon de 30 ans), les réformes engagées semblent assurer l'équilibre à long terme des régimes de retraite publics. Le scénario de réforme retenu par les Pays-Bas suppose, cependant, que soient réalisées des conditions très favorables en termes de désendettement public et de taux de rendement des placements financiers.

Les réformes comportent toutes des objectifs économiques et sociaux. Ces derniers objectifs sont très variables selon les pays et tributaires du modèle social propre à chacun. Dans un certain nombre de pays, ils se traduisent par l'affichage de normes collectives d'âge de départ à la retraite et de taux de remplacement qui subsistent, même si leur portée tend à s'affaiblir.

En Allemagne et en Italie, une forte baisse des taux de remplacement assurés par les régimes publics est programmée pour le long terme, associée à un recul de l'âge de départ en retraite. Cette baisse est supposée compensée par la montée en charge de dispositifs de retraite privés facultatifs, aidés budgétairement. Ces dispositifs ne rencontrent pour le moment qu'un succès limité et on peut craindre, à terme, une diminution du revenu relatif des retraités et un accroissement des inégalités entre les retraités disposant de régimes complémentaires d'entreprise protecteurs et les autres.

En Suède, la réforme permet un maintien du taux de remplacement si les assurés décalent leur âge de départ en retraite au fil des générations, au fur et à mesure de l'allongement de la durée de la vie. La capitalisation mise en place à titre complémentaire est obligatoire et joue un rôle marginal dans l'équilibre du système.

Aux Pays-Bas, l'objectif aujourd'hui retenu est celui du maintien du taux de remplacement avec un recul de l'âge de la retraite résultant de la hausse des taux d'activité des seniors. Il suppose que le succès de la politique de désendettement public et de bons rendements des placements financiers assurent des ressources suffisantes pour financer des dépenses de retraite accrues.

(21) Au-delà de la portabilité des droits qui est en tout état de cause nécessaire.

Évolution de la part des dépenses de retraites (publiques et privées) dans le PIB

		2000 ⁽¹⁾	2050 après réformes en cours ⁽²⁾
Allemagne	Dépenses totales	12,3 %	14 à 18,5 % + 1,7 à 6,2 points
	<i>Dont retraites publiques</i>	11,3 %	12,9 % + 1,6 point
Italie	Dépenses totales	15,4 %	16 % à 21,8 % + 0,6 à + 6,4 points
	<i>Dont retraites publiques</i>	15,4 %	16 % + 0,6 point
Suède	Dépenses totales	11,8 %	
	<i>Dont retraites publiques</i>	9,0 %	10,7 % + 1,7 point
Pays-Bas	Dépenses totales	10,9 %	20,8 % + 9,9 points
	<i>Dont retraites publiques</i>	5,9 %	10,5 % + 4,6 points
Royaume-uni	Dépenses totales	12,3 %	15,4 % à 21,2 % + 3,1 à + 8,8 points
	<i>Dont retraites publiques</i>	6,4 %	7,9 % + 1,5 point
États-unis	Dépenses totales	8,3 %	
	<i>Dont retraites publiques</i>	4,4 %	7,6 % + 3,6 points

(1) Sources: Sespros pour les pays européens et comptabilité nationale pour les États-Unis.

(2) Sources: OFCE pour l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni; projections nationales pour la Suède et les États-Unis. Pour les États-Unis, le calcul est fait pour l'année 2077.

Lecture du tableau: Dans les dépenses de retraites sont distinguées les dépenses publiques et les dépenses privées, généralement financées en capitalisation.

Pour l'année 2050, les fourchettes présentées correspondent pour l'Allemagne et l'Italie à deux hypothèses extrêmes concernant les nouveaux dispositifs d'épargne retraite facultatifs: aucune adhésion ou une adhésion de l'ensemble de la population, un taux de cotisation au niveau maximum et un taux de rendement réel des placements financiers de + 4 % par an,

La fourchette présentée pour 2050, pour le Royaume-Uni correspond à deux hypothèses d'évolution du rendement des placements financiers: + 2 % par an et + 4 % par an, en termes réels.

Pour les Pays-Bas, l'hypothèse d'évolution du taux de rendement des placements financiers est de + 4,75 % par an.

Au Royaume-Uni, la limitation de la croissance des pensions publiques est accompagnée d'une incitation à cotiser à des dispositifs complémentaires, le plus souvent en capitalisation. Une grande incertitude pèse sur les revenus tirés de ces dispositifs et de fortes inégalités existent entre assurés.

Aux États-Unis, on ne peut aujourd'hui présumer des ajustements du régime public qui devraient intervenir d'ici une trentaine d'années. Pour le moment, un recul progressif de l'âge de la retraite est programmé avec un maintien du taux de remplacement garanti. En revanche, la disparition d'un certain nombre de régimes d'entreprise remplacés par des dispositifs d'épargne salariale constitue un facteur d'incertitude pour les revenus futurs d'un certain nombre de retraités.

On constate, par ailleurs, une tendance générale à la maîtrise de l'évolution des cotisations sociales obligatoires. Ce constat est toutefois à tempérer par l'existence d'abondements de type budgétaire ou fiscal qui existent dans la plupart des pays et par la perspective intégrée dans un certain nombre de réformes d'une augmentation des contributions venant alimenter des dispositifs d'épargne-retraite facultatifs.

Si l'on ajoute aux cotisations obligatoires les financements budgétaires et les cotisations à des dispositifs facultatifs, on constate que c'est une hausse globale des prélèvements finançant les retraites qui est prévue en Allemagne et en Italie. Sous réserve de ce que seront les ajustements d'un certain nombre de régimes d'entreprise, une certaine stabilité est, en revanche, prévue aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et aux États-Unis. En Suède, le taux de cotisation est fixé et les réserves constituées permettent le financement de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby-boom.

Enfin, politique des retraites et politique du travail et de l'emploi sont étroitement liées. La perspective de vieillissement de la population conduit les pays à orienter ces politiques vers, en particulier, le soutien à l'activité des seniors. Dans ce contexte, il apparaît qu'une approche globale du problème de sous-emploi des plus âgés, concernant à la fois la demande et l'offre de travail, est l'approche la plus pertinente, comme le suggère le cas des Pays-Bas. Dans les pays où le taux d'activité des seniors est faible (Allemagne, Italie, Pays-Bas), leur remontée constitue un enjeu stratégique pour permettre de freiner au moins la baisse du taux de remplacement, qui, sinon, paraît inévitable.