

## France : enjeux, options et contraintes de la réforme du système de retraite.



par *Laurent Vernière*

### Questions Retraite en direct sur votre e-mail

Si vous souhaitez recevoir automatiquement chaque mois la version pdf de Questions Retraite, il vous suffit de vous abonner gratuitement sur le site [www.cdc.retraites.fr](http://www.cdc.retraites.fr)

à la rubrique Questions Retraite. Vous pouvez également, à partir du site, télécharger tous les Questions Retraite parus à ce jour.

Aussi sur [www.cdc.retraites.fr](http://www.cdc.retraites.fr) :

- ▶ études et informations sur la retraite et l'indemnisation des risques professionnels pour les employeurs, les affiliés et les retraités de la CNRACL, de l'Ircantec et de Fonpel,
- ▶ simulateurs de calcul de pensions,
- ▶ observatoire des débats parlementaires, recueil hebdomadaire des textes et analyses, observatoire des fonds de pension, revue de presse et analyse bimensuelle, monographie des régimes de retraite publique en Europe, comparaison des dispositifs, risques professionnels.



- 1.** *La population et son vieillissement. Les taux de dépendance démographique..* **5**
- 2.** *Actifs et inactifs, emploi et chômage. Les taux de dépendance économique..* **17**
- 3.** *Le système de retraite en France.* **30**
- 4.** *Les enjeux et les options de la réforme du système de retraite français.* **39**
- 5.** *Remarques de conclusion..* **67**



CAISSE DES DÉPÔTS  
ET CONSIGNATIONS  
Branche Retraites

Publication du Service des Études de la Branche Retraites de la Caisse des dépôts - 67, rue de Lille 75007 PARIS

Directeur de la publication : Jérôme Gallot — Réalisation : direction de la Communication  
Contact : Laurent Vernière, tél. 01 40 49 89 55 — E-mail : laurent.vernieres@caissedesdepots.fr

Yves Guégano, tél. 01 40 49 93 40 — E-mail : yves.guegano@caissedesdepots.fr

*Les vues exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles de la Caisse des dépôts et consignations.*



La réforme du système de retraite français devrait occuper l'agenda du premier semestre 2003. De nombreux rapports publics ont été publiés au cours des dernières années (par exemple le rapport « Charpin » et le premier rapport du Conseil d'Orientation des Retraites) qui ont permis, d'une part, de dresser un constat complet sur les perspectives financières à long terme des principaux régimes de retraite et, d'autre part, d'esquisser différentes pistes de réformes paramétriques. Cette phase de diagnostic et d'évaluation peut être considérée comme achevée, même si elle a été presque exclusivement conduite en considérant que la structure et l'organisation actuelles du système de retraite devaient être conservées inchangées dans le futur. Peu d'investigation a été produite sur l'adéquation entre les objectifs d'une réforme et les propriétés des différents modes d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite.

Les rapports publics ont été principalement consacrés à deux thèmes. En premier lieu, comme dans tous les pays européens, l'arrivée prochaine à l'âge de départ à la retraite des générations du baby boom va engendrer d'importants déséquilibres financiers des principaux régimes de retraite. Pour combler ces besoins de financement, les solutions proposées sont articulées autour du choix d'une nouvelle combinaison des cinq paramètres qui contribuent à l'équilibre des régimes par répartition en annuités : la durée d'assurance pour bénéficier d'une pension à taux plein, l'âge de départ à la retraite, le taux de liquidation de la pension, c'est-à-dire le taux de remplacement promis au terme d'une carrière complète, le taux de revalorisation des pensions et des salaires de référence et le taux de cotisation. Le choix de la combi-

naison la mieux appropriée est cependant soumis à deux contraintes interdépendantes : la situation du marché du travail, avec en particulier la question de l'emploi des travailleurs âgés, la contribution de la réforme à l'efficacité de l'économie et à l'augmentation de la croissance potentielle.

En deuxième lieu, la réduction des inégalités de traitement entre les différentes catégories d'assurés vis-à-vis de la retraite, inégalités caractérisées essentiellement par l'opposition entre les assurés du secteur public et ceux du secteur privé, est également devenue un objectif de la réforme. Ce thème des inégalités pose la question de savoir comment la réforme peut enclencher un processus d'harmonisation des règles d'acquisition des droits à la retraite afin de les rendre comparables, de sorte à éliminer certains des facteurs considérés comme à l'origine du creusement « d'inéquités intragénérationnelles ». Concevoir un tel processus d'harmonisation se heurte toutefois à une double difficulté. D'une part, l'analyse des inégalités de traitement entre catégories d'assurés est délicate à valider empiriquement dans le cadre institutionnel existant, ce qui empêche de disposer d'éléments de référence pour calibrer l'harmonisation. D'autre part, l'acquisition et la liquidation des droits à la retraite pour les salariés se font selon trois techniques : pour les salariés du secteur privé, dans un régime de base à prestations définies en annuités (Cnavts) et dans des régimes complémentaires à cotisations définies en points (Arrco et Agirc), pour les salariés du secteur public, dans des régimes à prestations définies rétributifs. Cette diversité pose la question de la technique de référence à retenir pour amorcer l'harmonisation.

Un domaine est resté peu exploré, celui des moyens de pilotage à long terme des régimes de retraite dans un contexte démographique et économique qui sera fortement instable dans le futur. On sait que l'hétérogénéité et le morcellement du système de retraite français, construit à l'origine sur des bases socioprofessionnelles, font coexister plusieurs logiques de la retraite. Cette situation a deux inconvénients principaux. D'une part, elle est un obstacle majeur pour la définition et la mise en œuvre d'une politique globale de la retraite, quelle que soit l'origine socioprofessionnelle de l'assuré. D'autre part, elle ne permet pas de disposer de leviers d'action uniques pour réguler le système dans son ensemble lorsque celui-ci est soumis à des chocs démographiques ou économiques. On peut considérer que, pour une grande part, la complexité technique et politique rencontrée actuellement pour réformer le système de retraite s'explique par cette incapacité à piloter les régimes, c'est-à-dire à disposer d'un certain nombre de mécanismes correcteurs qui sont déclenchés quand apparaissent des déséquilibres. C'est pourquoi il est probable que si la prochaine réforme devait se cantonner à n'être qu'une réforme paramétrique des régimes existants, elle n'apporterait qu'une correction temporaire et devrait être remise en chantier ultérieurement.

De ce bref panorama, il ressort que, dans le champ de la dynamique d'un système de retraite complexe, au moins trois thèmes au moins devraient être abordés à l'occasion du processus de réforme :

- Comment restaurer l'équilibre financier des différents régimes de retraite en considérant différents horizons temporels. Cette

question recouvre en fait deux aspects séparés : d'une part, le choix des paramètres de sorte que les principaux régimes (en annuités ou en points) soient sur leur sentier d'équilibre hors effet démographique lié au baby boom, d'autre part, le financement des pensions des « baby boomers » puisque, entre 2005 et 2030, l'évolution des dépenses des régimes de retraite va former une « marche d'escalier »,

- Comment comparer les règles d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite en vigueur dans les différents types de régime et selon quelles modalités peuvent-elles converger, soit en les harmonisant, soit en trouvant un ou des critères d'équivalence,
- Quel choix adopter en matière d'organisation et de structure du système de retraite permettant de disposer d'instruments de pilotage et de régulation et de mener une politique de la retraite.

Ces trois thèmes sont évidemment imbriqués et impliqueront de nombreux arbitrages. La question est de savoir s'ils seront traités simultanément, de sorte à aboutir à une réforme cohérente et transparente. Le risque serait de ne « privilégier » que l'aspect financier de chaque régime et d'adopter des mesures transitoires qui ne modifieraient pas fondamentalement la « règle du jeu ». Comme le montrent les expériences étrangères, la clé de la réussite des réformes des systèmes de retraite repose sur leur capacité à modifier les comportements au terme d'une phase de transition relativement courte. Il est donc important, d'une part, d'annoncer et d'expliquer suffisamment tôt l'ensemble des mesures qui définissent les nouvelles modalités d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite et, d'autre part, de programmer

selon un calendrier précis les mesures de redressement financier.

Avant d'examiner comment ces trois aspects au menu de la future réforme sont susceptibles de se décliner en objectifs intermédiaires, il est nécessaire de rappeler au préalable ce que va impliquer le « vieillissement » de la population dans le prochain demi-siècle, terme générique désignant l'évolution des structures sociodémographiques sous l'emprise du poids de plus en plus élevé de la population de plus de 60 ans. Comparées aux évolutions constatées au cours du 20<sup>ème</sup> siècle, les 50 prochaines années vont en effet introduire de fortes ruptures dont l'intensité n'est pas toujours mesurée avec suffisamment d'attention et dont les conséquences ne sont pas limitées au champ stricto sensu du financement de la retraite.

Le vieillissement de la population signifie que va progressivement diminuer la part de la

population en âge de travailler et donc de produire les richesses qui sont partagées dans l'ensemble de la population et qui contribuent au bien-être économique. Par rapport au passé, ce phénomène sera caractérisé à la fois par son ampleur et sa durée mais également par le fait qu'il ne sera pas temporaire : il n'y aura pas de retour à la situation initiale et c'est pourquoi on peut considérer qu'il y a rupture. Pour représenter ces tendances de longue période en matière de démographie et de marché du travail, on a choisi de présenter l'évolution des principales variables dans ces domaines et de calculer plusieurs indicateurs de « taux de dépendance » démographique et économique qui permettent d'évaluer les « charges » que feront peser sur les actifs les catégories d'inactifs appartenant ou non à la population en âge de travailler.

## 1. La population et son vieillissement. Les taux de dépendance démographique.

L'impact de la démographie sur les régimes de retraite par répartition est habituellement appréhendé par l'évolution relative des effectifs de deux classes d'âge : les personnes en âge de travailler parce que l'évolution de leur nombre agit sur le rythme de progression de l'assiette des cotisations et donc sur les ressources des régimes de retraite, les personnes retraitées qui perçoivent les pensions versées par ces régimes. Les ruptures dans l'évolution du rapport de ces deux populations sont qualifiées de « risque démographique » : quand la démographie modifie les recettes et les dépenses du système de retraite et, en conséquence son équilibre financier, elle modifie également le partage des revenus entre les actifs et les cotisants puisque le niveau des pensions et/ou les taux de cotisation devront être ajustés pour restaurer l'équilibre. Un choc démographique se traduit ainsi par un « risque sur les revenus » des actifs et des retraités. La réponse que cherche à apporter une réforme des retraites est d'essayer d'enrayer ou d'atténuer l'impact des facteurs démographiques et d'obtenir un partage le plus « équitable » possible du risque sur les revenus entre les actifs et les retraités. C'est pourquoi il est important de mesurer l'ampleur de ces ruptures démographiques pour apprécier le degré de gravité des risques qui pèsent sur le partage des revenus.

La variation des effectifs des deux classes d'âge considérées est équivalente à un « effet volume » qui est clairement illustré par l'exemple de l'arrivée à l'âge de départ à la retraite des générations nombreuses du baby

boom. Ces aspects sont à présent bien documentés mais il est important de les rappeler en les observant sur une très longue période : l'amplitude des fluctuations de la taille des classes d'âge est en effet considérable et le prochain demi-siècle devrait enregistrer une accélération rapide du processus de vieillissement de la population. Ce sera, d'une part, une situation totalement nouvelle par rapport au passé et, d'autre part, elle se déroulera pendant une période d'une trentaine d'années (2005-2035), durée qui est courte dans la temporalité des événements démographiques.

### a) La fécondité et la croissance de la population dans le passé.

Les effectifs des générations successives dépendent, en l'absence de phénomènes migratoires, du taux de fécondité et du nombre de naissances vivantes. Un siècle de fécondité permet de visualiser comment se sont succédées les « vagues » de naissances qui, de vingt à cent ans plus tard, formeront les classes d'âge actif et retraité. Durant les quarante premières années du 20<sup>ème</sup> siècle, le taux de fécondité a régulièrement diminué pour atteindre un point bas en 1941, hors effet de la première guerre mondiale.

La forte reprise de la fécondité dès la fin de la deuxième guerre mondiale caractérise le phénomène du baby boom qui dure jusqu'en 1964, avec des taux de fécondité supérieurs à 2,5. Depuis 1975, le taux de fécondité est inférieur au seuil de renouvellement des générations (2,1) mais il a amorcé une lente remontée depuis 1993.

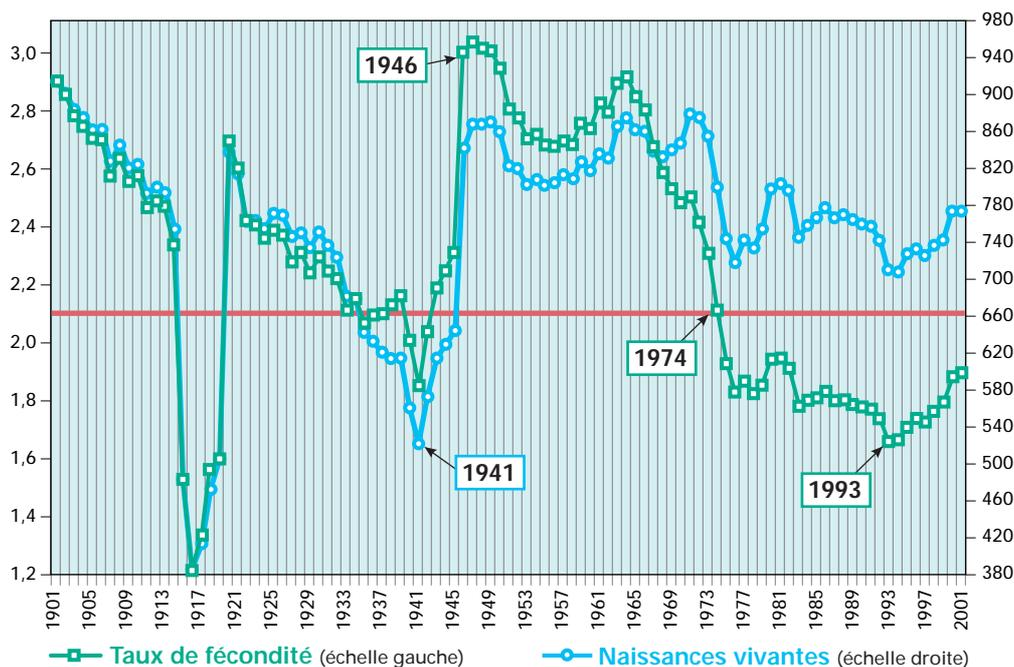
Depuis 1946, deux périodes peuvent donc être distinguées :

- La période des « jeunes ». De 1946 à 1974, le nombre moyen annuel de naissances vivantes a été de 842.000 avec un taux de fécondité moyen de 2,72. La population totale a augmenté à un rythme annuel moyen proche de 1 %. La population des « jeunes » de 0-19 ans a augmenté plus rapidement (1,4 % par an) mais celle des plus de 60 ans a progressé encore plus rapidement (1,6 % par an),
- La période des adultes. De 1975 à 2001, le nombre moyen de naissances vivantes a diminué de près de 10 % par rapport à la période précédente, pour atteindre 755.000 par an et un taux de fécondité de 1,81. Le taux de croissance de la population a diminué de moitié (0,45 % par an) mais c'est

« l'âge d'or » des adultes dont les effectifs augmentent plus rapidement même si la population d'âge actif de 20-59 ans reste sur le même rythme de progression qu'antérieurement. La population de plus de 60 ans augmente deux fois plus rapidement que la population totale mais les effectifs de jeunes de 0-19 ans décroissent en raison du ralentissement du nombre de naissances.

Au total, la population a rajeuni au cours de la première période à la suite de la forte fécondité puis elle est devenue adulte et d'âge actif. Le trend de croissance des ressources en main d'œuvre a été de l'ordre de 0,8 % par an depuis 1946, ce qui peut être considéré comme un rythme rapide.

1901-2001. Taux de fécondité instantané et naissances vivantes (milliers).



Source : I.N.S.E.E.

### 1946-2001. Indicateurs démographiques.

	1946-1974	1975-2001
• Taux de fécondité moyen	2,722	1,809
• Nombre annuel moyen de naissances vivantes	841.660	754.760
• Taux de croissance annuel moyen :		
– Population totale	0,97 %	0,45 %
– Population 0-19 ans	1,40 %	- 0,46 %
– Population de 20-59 ans	0,76 %	0,78 %
– Population de 60 ans et plus	1,58 %	0,90 %

Source : I.N.S.E.E. La population totale est la population moyenne. Les populations par classe d'âge sont celles au 1<sup>er</sup> janvier; âges révolus.

#### b) La structure par âge de la population.

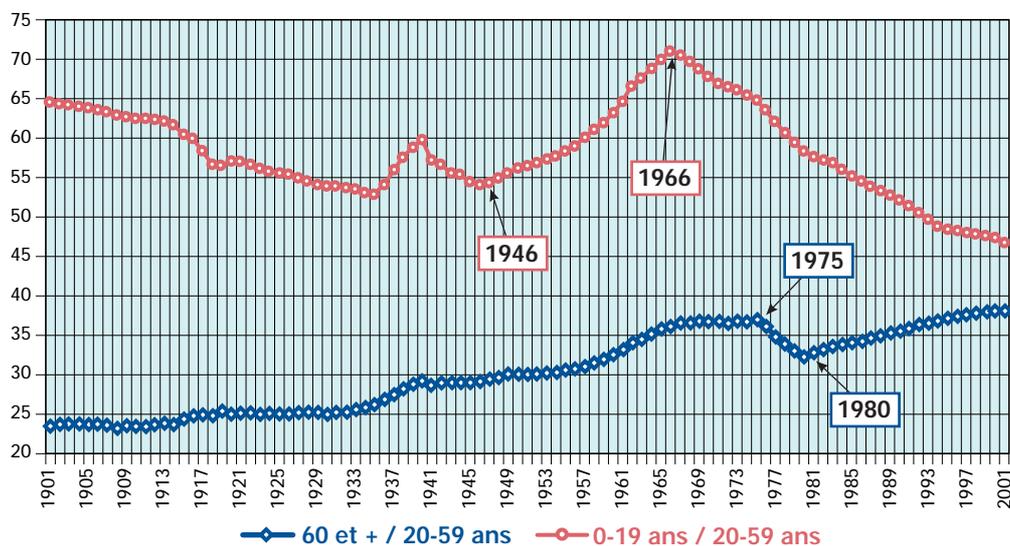
Des rythmes différents de croissance des effectifs des trois classes d'âge modifient la structure par âge de la population et, en conséquence, les taux de dépendance dé-

mographique qui rapportent les effectifs des 0-19 ans et des 60 ans et plus aux effectifs des 20-59 ans d'âge actif. C'est l'indicateur de taux de charge le plus couramment utilisé, résumé dans le tableau suivant.

#### Taux de dépendance démographique. Pour 100 personnes âgées de 20 à 59 ans, il y avait...

	1946	1956	1966	1976	1986	1996	2001
• (x) personnes de 0-19 ans	54	59	71	64	55	48	47
• (x) personnes de 60 ans et plus	29	31	36	36	35	38	38
• Total	83	90	107	100	90	86	85

#### 1901 2001. Taux de dépendance démographique par classe d'âge (%).



Source : I.N.S.E.E. Populations au 1<sup>er</sup> janvier; âges révolus.

Sur très longue période, le poids des plus de 60 ans a été sur une tendance croissante qui, sur un siècle, a amené le taux de dépendance démographique des plus âgés d'un rapport de 1 à 4 à un rapport de 1 à 3. Pour les « jeunes » de 0-19 ans, le taux de dépendance démographique a enregistré des mouvements de plus grande amplitude, l'épisode du baby boom ayant temporairement interrompu une diminution de leur poids depuis le début du 20<sup>ème</sup> siècle. Il a culminé en 1966 avec 7 « jeunes » pour 10 personnes d'âge actif et ce n'est que depuis 1987 qu'il est devenu inférieur au niveau le plus bas enregistré depuis 1900. Il convient de remarquer qu'au cours du 20<sup>ème</sup> siècle, le taux de dépendance démographique des « jeunes » a toujours été supérieur à celui des plus de 60 ans.

### c) Les projections démographiques jusqu'en 2040.

Le prochain demi-siècle va conduire, avec une forte probabilité, à de profondes transformations du paysage démographique :

- La croissance de la population devrait progressivement ralentir et devenir très faible en fin de période mais elle demeurera néanmoins positive,
- Les effectifs des « jeunes » de 0-19 ans et des adultes d'âge actif de 20-59 ans devraient continûment diminuer, ce qui entraînera, à taux d'activité inchangés, une diminution des ressources en main d'œuvre,
- Les effectifs de 60 ans et plus vont croître rapidement entre 2005 et 2035, en particulier dans les quinze années après 2005.

#### 2001-2040. Indicateurs démographiques.

	2001-2020	2021-2040
• Taux de croissance annuel moyen :		
– Population totale	0,32 %	0,13 %
– Population 0-19 ans	– 0,31 %	– 0,31 %
– Population de 20-59 ans	– 0,02 %	– 0,31 %
– Population de 60 ans et plus	1,75 %	1,17 %

Source : I.N.S.E.E. Projection médiane. La population totale est la population moyenne. Les populations par classe d'âge sont celles au 1<sup>er</sup> janvier, âges révolus.

Les taux de dépendance démographique par classe d'âge changeront radicalement de physionomie puisque, pour la première fois, le poids des plus âgés sera supérieur à celui des « jeunes » à partir de 2011 :

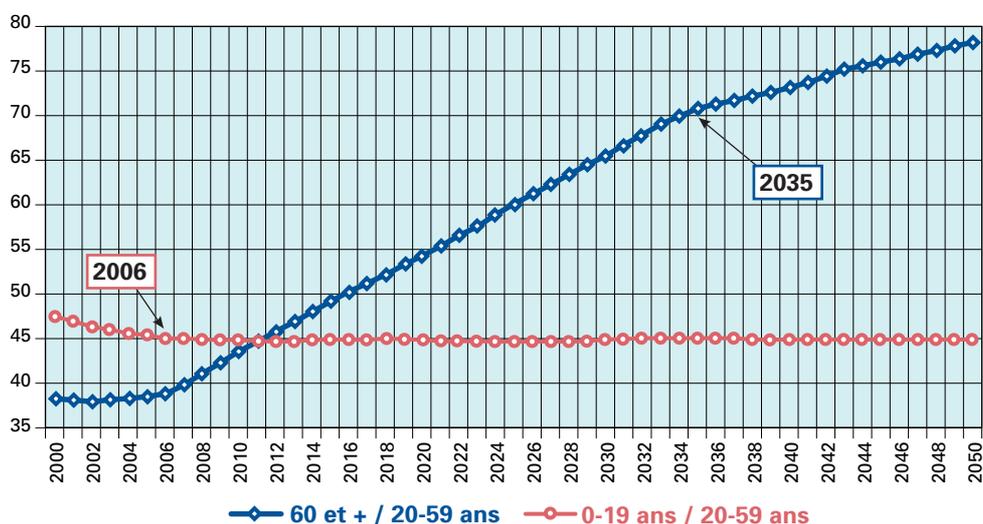
- Le taux de charge des « jeunes » de 0-19 ans devrait être historiquement bas et stable,

- Entre 2006 et 2046, le poids des 60 ans et plus devrait quasiment doubler. Le taux de dépendance démographique des 60 ans et plus devrait passer d'un rapport de 1 à 3 actuellement à un rapport de 1 à 2 vers 2015 et de 2 à 3 vers 2045.

**Taux de dépendance démographique.**  
**Pour 100 personnes âgées de 20 à 59 ans, il y aura...**

	2066	2016	2026	2036	2046
• (x) personnes de 0-19 ans	45	45	45	45	45
• (x) personnes de 60 ans et plus	39	50	61	71	76
• Total	84	95	106	116	121

**2000-2050. Taux de dépendance démographique par classe d'âge (%).**



Source : I.N.S.E.E. Projection médiane. Population au 1<sup>er</sup> janvier, âges révolus.

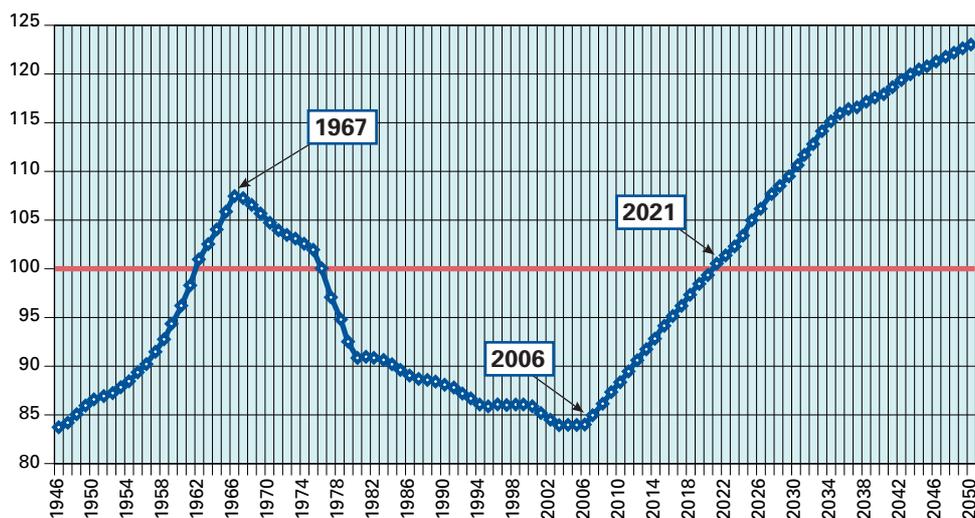
**d) Le taux de dépendance démographique global.**

Les évolutions relatives des effectifs des classes d'âge et le déplacement des générations dans leur cycle de vie sont résumés par le taux de dépendance démographique global qui retrace la charge des « jeunes » et des plus de 60 ans pour la population d'âge actif de 20 à 59 ans. Depuis 1946, cet indicateur évolue pour l'essentiel comme le déplacement des générations du baby boom : il augmente de 1946 à 1967 lorsque les naissances sont très nombreuses, il diminue jusqu'en 2006 lorsque les baby boomers deviennent adultes et il devrait fortement augmenter par la suite quand ils atteindront l'âge de la re-

traite et entreront dans la catégorie des plus de 60 ans.

Pendant une courte période, de 1962 à 1976, cet indicateur a été supérieur à 100, c'est-à-dire que pour chaque personne âgée de 20 à 59 ans, il y avait plus d'une personne « jeune » ou âgée. Depuis 1967 et jusqu'en 2006, il diminue, ce qui traduit l'augmentation plus rapide des effectifs d'âge actif et conduit à alléger la « charge » que font peser les inactifs. A partir de 2006, cette période favorable va s'achever et le taux de dépendance démographique global devrait augmenter à nouveau rapidement : il devrait être supérieur au niveau 100 en 2021 et dépasser en 2028 le point le plus haut atteint en 1967.

### 1946-2050. Taux de dépendance démographique global (%).



Source : I.N.S.E.E. Population au 1<sup>er</sup> janvier, âges révolus.

Taux de dépendance démographique global =  $((0-19 \text{ ans}) + (60 \text{ ans et plus})) / (20-59 \text{ ans})$

#### e) Le taux de dépendance démographique des plus âgés.

A l'augmentation du taux de dépendance démographique global va s'ajouter un deuxième phénomène dans la composition de la population des plus de 60 ans : en raison de la poursuite des gains d'espérance de vie (cf. infra), la part des personnes âgées de plus de 85 ans devrait considérablement s'accroître et s'accélérer dans le futur lorsque les générations nombreuses du baby boom atteindront cet âge. Pour visualiser ce processus, on calcule le taux de dépendance démographique

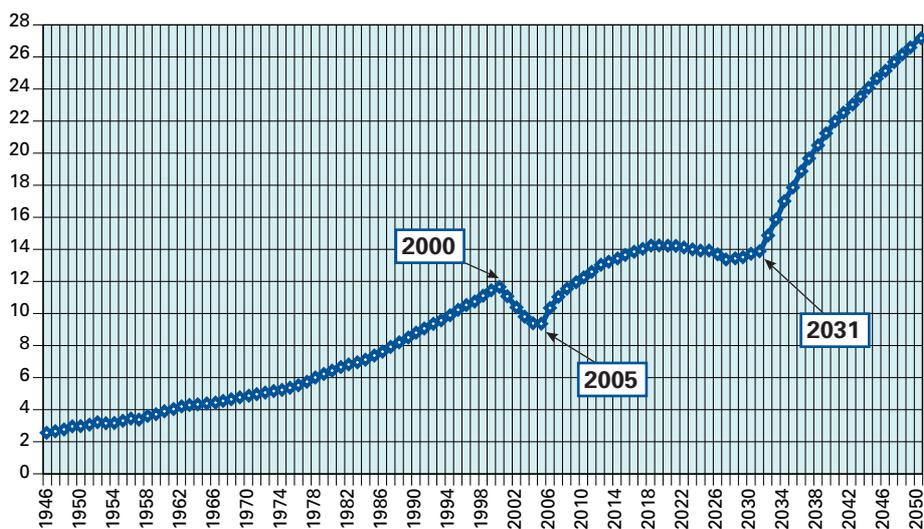
des plus âgés qui rapporte la population des 85 ans et plus à la population de 60 à 84 ans.

La période actuelle (2000-2005) est « favorable » parce qu'elle concerne les générations creuses nées durant la première guerre mondiale qui atteignent maintenant 85 ans. Par la suite, pendant 20 ans, le taux de dépendance des plus âgés devrait progresser modérément puis diminuer légèrement entre 2025 et 2030 (générations nées durant la deuxième guerre mondiale). A partir de 2031, cet indicateur devrait augmenter très rapidement et doubler en 20 ans.

#### Nombre de personnes de 85 ans et plus pour 100 personnes âgées de 60 à 84 ans.

1950	1975	2000	2025	2050
3,1	5,4	11,7	13,8	27,3

### 1946-2050. Taux de dépendance démographique des plus âgés (%).



Source : I.N.S.E.E. Population au 1er janvier, âges révolus.

Taux de dépendance démographique des plus âgés = (85 ans et plus) / (60-84 ans)

#### f) La population âgée de 60 ans.

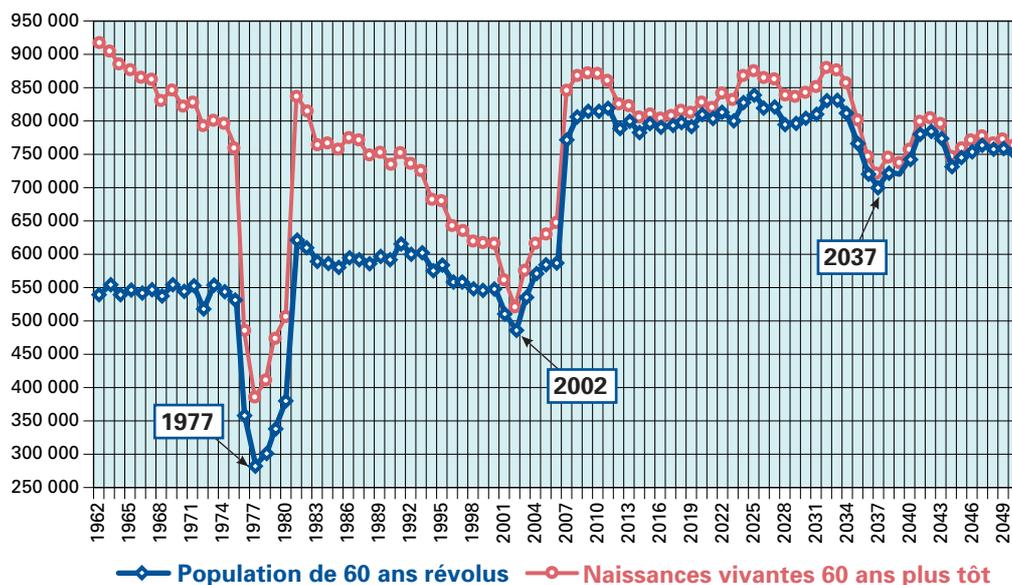
Les indicateurs précédents de taux de dépendance démographique permettent d'illustrer la rupture de 2005 lorsque les générations du baby boom vont commencer à liquider leurs pensions de retraite. Une autre façon de représenter ce choc est de suivre l'évolution des effectifs âgés de 60 ans, c'est-à-dire ceux atteignant l'âge légal de départ à la retraite. Il est remarquable de constater que ces effectifs ont été compris, en moyenne, entre 550.000 et 600.000 personnes depuis 1962, hormis la période 1975-1980 qui correspondait aux générations creuses de la première guerre mondiale. De plus, depuis 1991, la tendance a été décroissante et a atteint un point bas en 2002. Ce ralentissement des effectifs « retraitables » a globalement

placé les régimes de retraite dans une position favorable.

À partir de 2002, la tendance se retourne et fait apparaître la « marche d'escalier » induite par les naissances nombreuses du baby boom 60 ans plus tôt. Entre 2002 et 2009, les effectifs « retraitables » âgés de 60 ans vont être multipliés par 1,7 puis, pendant 20 ans, ils resteront de l'ordre de 800.000 personnes, soit potentiellement plus de 200.000 liquidations supplémentaires par an par rapport à la dernière décennie.

On remarque également qu'entre la naissance et l'âge de 60 ans, la mortalité aura un impact de plus en plus faible, en partie compensé par l'apport de personnes issues de l'immigration.

### 1962-2050. Population âgée de 60 ans révolus et naissances vivantes 60 ans plus tôt.



Source : I.N.S.E.E. Population au 1<sup>er</sup> janvier, âges révolus.

#### g) La poursuite des gains d'espérance de vie.

Au cours du 20<sup>ème</sup> siècle, les gains d'espérance de vie ont été considérables puisque, à la naissance, la vie s'est en moyenne allongée de 31,7 années pour les hommes et de 35,6 années pour les femmes. Ils ont été rapides dans la première moitié du dernier siècle puis ont progressivement ralenti dans la deuxième moitié. Dans le dernier quart de siècle, le gain

moyen a été de l'ordre d'un trimestre par an.

L'évolution de l'espérance de vie à 60 ans présente un profil différent puisque les gains d'espérance de vie à cet âge se sont accélérés au cours du temps. Il en résulte qu'à présent, plus de 60 % des gains d'espérance de vie à la naissance sont obtenus par une diminution des taux de mortalité après 60 ans. Dans le dernier quart de siècle, le gain après 60 ans a été en moyenne de 1,8 mois par an.

#### 1899-1999. Gains d'espérance de vie à la naissance par quart de siècle.

	Espérance de vie à la naissance		Espérance de vie à 60 ans	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
• 1899-1924	+ 9,7 années	+ 10,5 années	+ 0,3 année	+ 1,2 années
• 1924-1949	+ 9,1 années	+ 10,1 années	+ 1,2 années	+ 2,0 années
• 1949-1974	+ 6,8 années	+ 9,2 années	+ 1,7 années	+ 3,7 années
• 1974-1999	+ 6,1 années	+ 5,8 années	+ 3,7 années	+ 4,0 années
• Total	+ 31,7 années	+ 35,6 années	+ 6,9 années	+ 10,9 années

En projection, l'espérance de vie devrait continuer à augmenter mais à un rythme ralentissant progressivement (2 mois par an à

la naissance) et 80 % des gains auront lieu après 60 ans (1,6 mois par an après 60 ans).

### France. 2000-2050. Gains d'espérance de vie (années).

	Espérance de vie à la naissance		Espérance de vie à 60 ans	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
• 2000-2010	2,1 années	2,0 années	1,5 années	1,5 années
• 2010-2020	1,9 années	1,8 années	1,4 années	1,4 années
• 2020-2030	1,8 années	1,6 années	1,4 années	1,3 années
• 2030-2040	1,7 années	1,4 années	1,3 années	1,2 années
• 2040-2050	1,6 années	1,3 années	1,3 années	1,1 années
• Total	9,1 années	8,1 années	6,9 années	6,5 années

Source : I.N.S.E.E. Calcul de l'auteur.

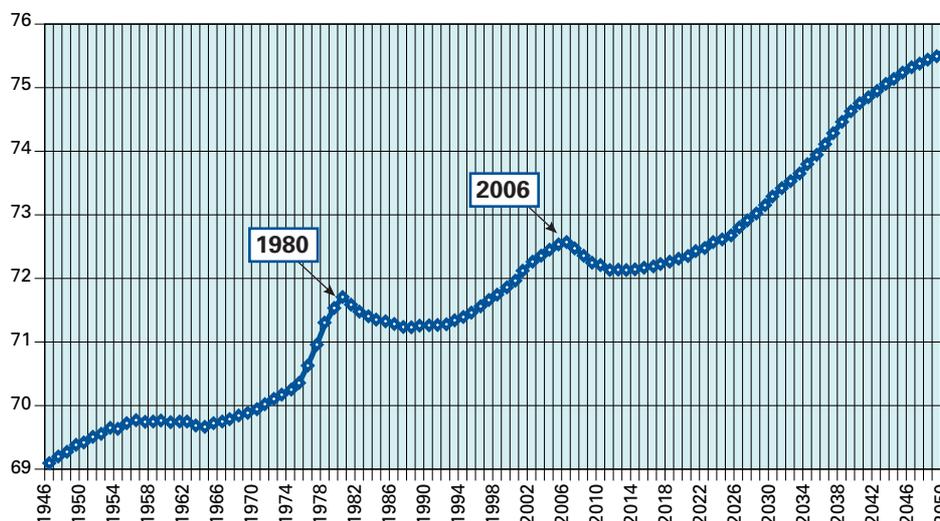
Il n'y a pas de rupture mais confirmation d'une tendance qui a de fortes implications sur l'équilibre financier des régimes de retraite : l'allongement de l'espérance de vie après 60 ans signifie en effet que la durée de service des pensions s'allongera également, ce qui accroît, toutes choses égales par ailleurs, les charges des régimes.

#### h) L'âge moyen de la population des retraités va augmenter.

On a vu que la part des plus de 85 ans devrait fortement augmenter et que les gains

d'espérance de vie sont pour une grande part obtenus après 60 ans. Ces tendances ont pour conséquence d'augmenter l'âge moyen de la population retraitable, c'est-à-dire les plus de 60 ans. Entre 1946 et 2000, cet âge moyen a augmenté de 3,5 années et, entre 2000 et 2050, il devrait augmenter de trois années supplémentaires. L'arrivée d'effectifs nombreux à l'âge de 60 ans renverse temporairement la tendance (par exemple entre 2005 et 2015) mais, globalement, hormis ces épisodes d'accroissement des entrées, l'effet stock l'emporte.

### 1946-2050. Âge moyen de la population de 60 ans et plus (années).



Source : I.N.S.E.E. Population au 1<sup>er</sup> janvier, âges révolus.

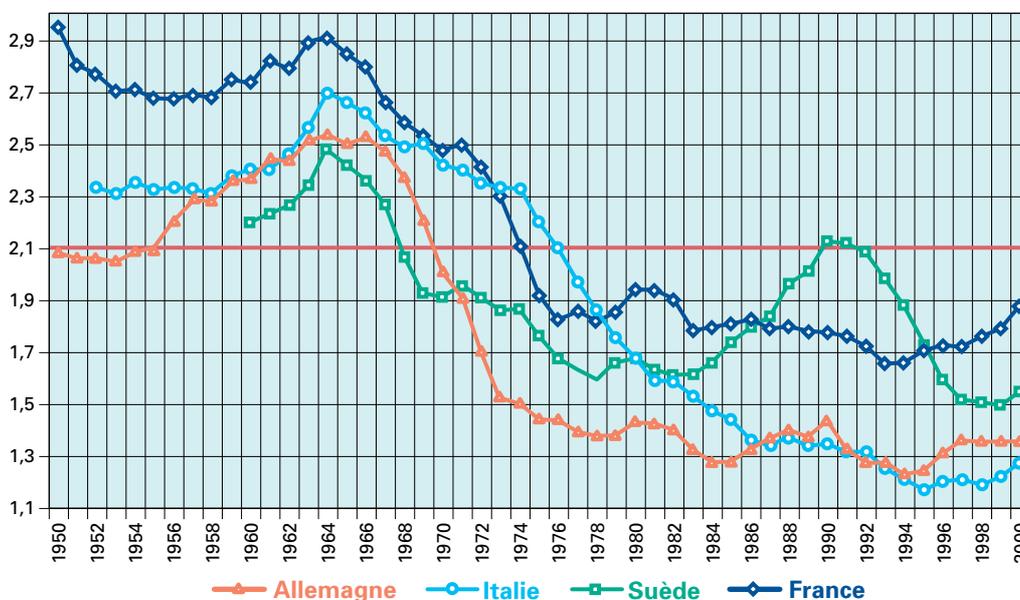
Le vieillissement de la population des retraités et l'augmentation des plus âgés dans cette population devraient faire émerger de nouveaux besoins dans le domaine des services qui s'adresseront en priorité aux gestionnaires des régimes de retraite.

### i) Comment se situe la démographie de la France par rapport aux autres pays.

La démographie de la France est respectivement comparée à celle de trois pays euro-

péens, l'Allemagne, l'Italie et la Suède, et à celle de deux autres grands pays, les États-Unis et le Japon. Tous ces pays font face à des processus de vieillissement de leurs populations mais, derrière ce dénominateur commun, certains sont néanmoins mieux lotis que d'autres. Deux variables ont été retenues : le taux de fécondité instantané observé dans le passé et le taux de dépendance démographique (rapport de la population de 65 ans et plus / population de 20-64 ans) projeté dans le futur.

1950-2000. Taux de fécondité instantanés dans les pays européens.

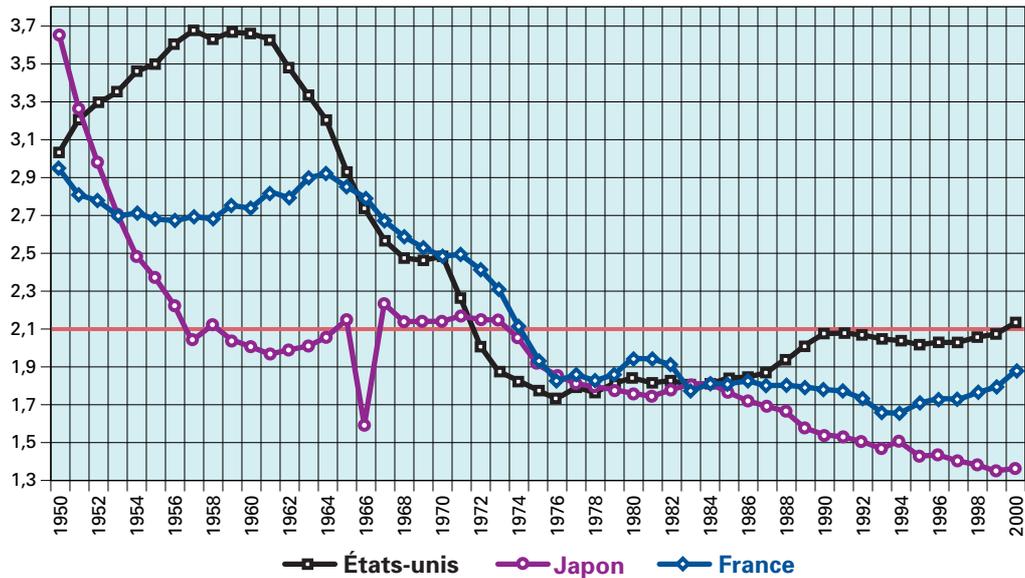


Sources nationales.

Comparé à ses trois voisins européens au cours des quatre dernières décennies, le taux de fécondité en France a été en moyenne supérieur, si l'on fait exception du rebond de la fécondité enregistré en Suède entre 1987 et 1993. En Italie, le passage du taux de fécondité en dessous du seuil de renouvellement

des générations a été plus tardif mais la chute de la fécondité a été beaucoup plus prononcée. Depuis 1985, le taux de fécondité est stable à un niveau particulièrement faible, autour de 1,3. L'Allemagne a connu une tendance identique qui a cependant débuté beaucoup plus précocement.

### 1950-2000. Taux de fécondité instantanés, États-Unis et Japon.

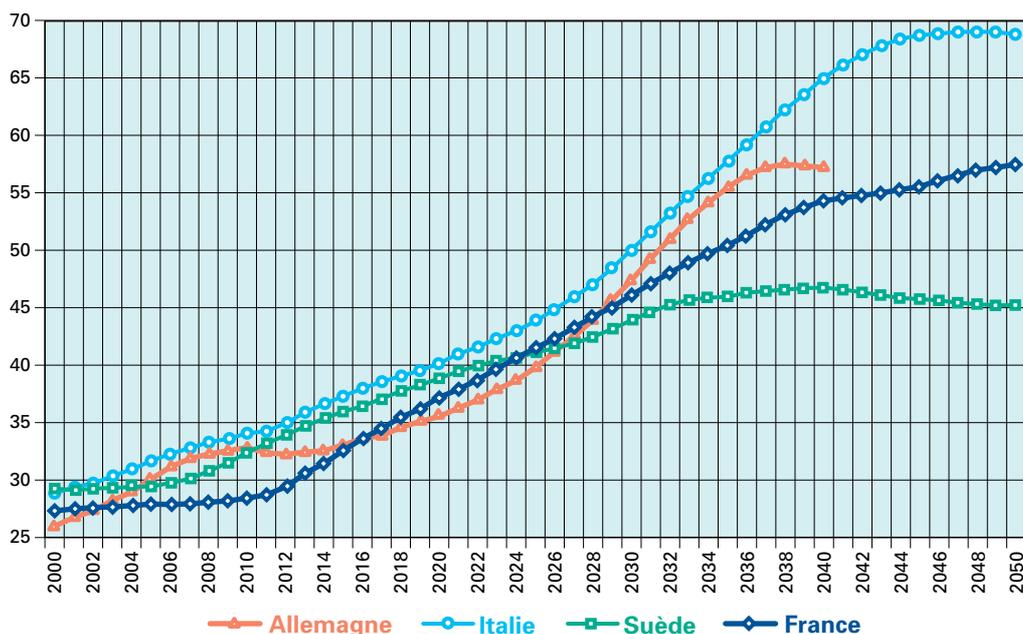


Sources nationales.

Comparée aux États-Unis et au Japon, la France se situe dans une position intermédiaire. Le phénomène du baby boom a été plus prononcé aux États-Unis et, après une chute du taux de fécondité, celui-ci s'est stabilisé depuis une quinzaine d'années à un niveau proche du seuil de renouvellement des générations. La fécondité du Japon a un profil différent : après avoir longtemps été voisin de 2,1, le taux de fécondité a chuté en deux périodes à partir de 1975, pour atteindre un niveau faible, comme en Allemagne et en Italie.

L'examen des taux de dépendance démographique en projection montre qu'ils devraient également être assez fortement dispersés dans le futur. Pour les quatre pays de la zone européenne, alors qu'ils sont compris entre 25 % et 30 % en 2000, ils devraient s'étaler entre 45 % et 70 % en 2050, le processus de vieillissement à l'œuvre dans chacun des pays n'ayant pas la même intensité après 2025.

### 2000-2050. Taux de dépendance démographique des pays européens (%).



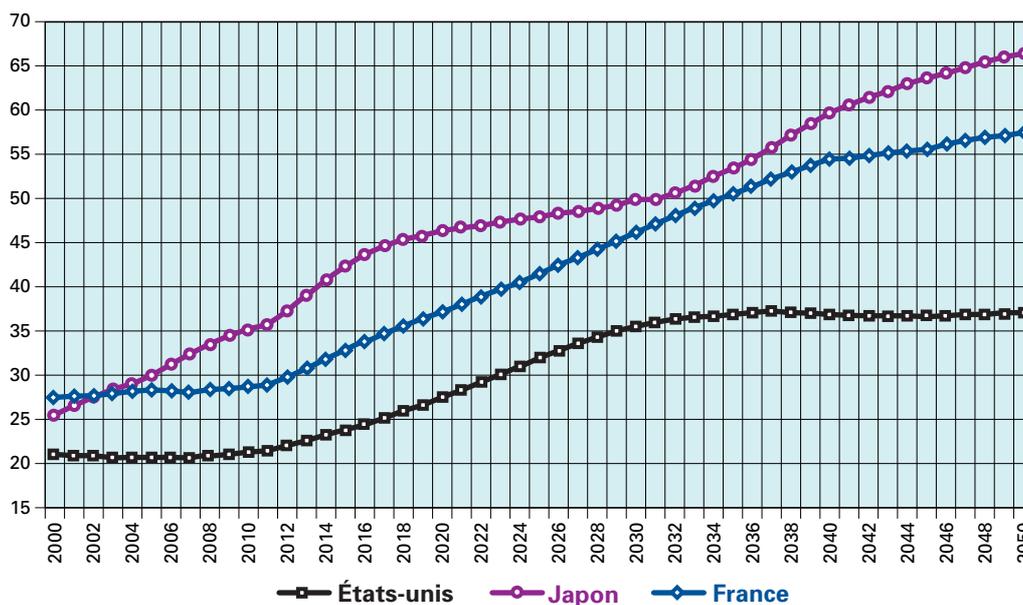
Sources nationales. Taux de dépendance démographique : population de 65 ans et + / population de 20-64 ans.

Par rapport à ses deux grands voisins, Allemagne et Italie, la France devrait donc être dans une position moins défavorable, avec la nuance que le rythme d'augmentation du taux dépendance démographique dans les 20 prochaines années sera similaire dans tous les pays.

La comparaison de la France avec les États-Unis et le Japon aboutit à une conclusion identique. Les États-Unis devraient être dans

une situation avantageuse par rapport à l'Europe dans son ensemble et au Japon, avec l'atout supplémentaire que le taux de dépendance démographique devrait se stabiliser dès 2030.

## 2000-2050. Taux de dépendance démographique, États-Unis et Japon (%).



Sources nationales. Taux de dépendance démographique : population de 65 ans et + / population de 20-64 ans.

## 2. Actifs et inactifs, emploi et chômage. Les taux de dépendance économique.

Les recettes et les dépenses des régimes de retraite par répartition ont un lien étroit avec les « performances » du marché du travail. Compte tenu de la croissance de la population en âge de travailler, les taux d'activité, d'emploi et de chômage et les gains de productivité vont déterminer l'évolution de l'assiette des cotisations ainsi que le montant des droits à la retraite acquis au cours du cycle de vie professionnelle par les différentes cohortes d'actifs. Les âges moyens d'entrée et de sortie du marché du travail ont également un impact sur l'équilibre financier des régimes parce que la durée de cotisation et la durée de service de la pension dépendent de ces âges.

Les évolutions des principales variables représentatives du fonctionnement du marché

du travail vont être utilisées pour calculer plusieurs indicateurs de taux de dépendance économique qui compléteront les taux de dépendance démographique. Ils exprimeront, en fonction de la situation qui prévaut sur le marché du travail, la charge que font peser les différentes catégories d'inactifs sur chaque actif ou sur chaque titulaire d'un emploi. Ces taux de dépendance économique permettront ainsi d'illustrer les facteurs de déséquilibre entre les recettes et les dépenses des régimes d'assurances sociales en raison de l'évolution différenciée des effectifs de bénéficiaires de prestations et des effectifs de cotisants.

### a) Croissance, population active et emploi sur longue période.

Les 50 dernières années ont été marquées par une série d'événements que l'on caractérise par l'expression de « chocs économiques » qui se sont ajoutés aux chocs démographiques

décrits précédemment. Schématiquement, à un régime de forte croissance économique de plein emploi jusqu'au milieu des années 1970 a succédé, après une phase de transition d'une dizaine d'années qui a suivi le premier choc pétrolier, une période plus cyclique autour d'un trend moyen de croissance de 2 %, avec des créations et des destructions d'emplois liées à la conjoncture économique et un taux de chômage élevé :

- La croissance économique rapide, supérieure à 5 % par an, enregistrée jusqu'en 1973, a été suivie d'un ralentissement progressif de 1974 à 1986 qui a ramené le rythme annuel de croissance au voisinage

de 2 %. Par la suite, deux phases de rebond, 1987-1990 et 1997-2001, ont été suivies par des périodes de ralentissement, voire de récession, qui ont détruit de l'emploi,

- La croissance de la population active a été forte, plus rapide en moyenne que celle de la population en âge de travailler, sous l'effet de l'augmentation des taux d'activité féminins,
- Le chômage de masse s'est développé à partir de 1975 dès lors que la croissance économique s'est approchée en tendance de 2 % par an, avec de faibles créations nettes d'emplois.

#### 1955-2000. Taux de croissance annuels moyens par période quinquennale (%).

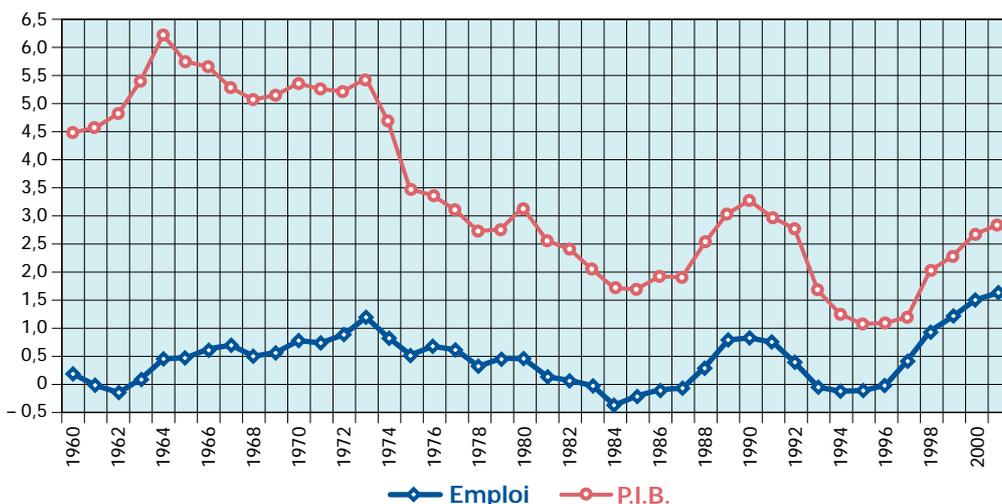
	P.I.B.	Population moyenne	Population active y.c contingent	Emploi y.c contingent	Inactifs
• 1955-1960	4,49 %	1,02 %	0,10 %	0,17 %	1,76 %
• 1960-1965	5,76 %	1,31 %	0,50 %	0,47 %	1,92 %
• 1965-1970	5,37 %	0,81 %	1,06 %	0,77 %	0,64 %
• 1970-1975	3,48 %	0,75 %	0,92 %	0,50 %	0,62 %
• 1975-1980	3,14 %	0,44 %	0,93 %	0,46 %	0,07 %
• 1980-1985	1,69 %	0,52 %	0,56 %	- 0,21 %	0,48 %
• 1985-1990	3,26 %	0,51 %	0,49 %	0,82 %	0,52 %
• 1990-1995	1,06 %	0,40 %	0,41 %	- 0,13 %	0,39 %
• 1995-2000	2,68 %	0,36 %	0,90 %	1,50 %	- 0,07 %

Source I.N.S.E.E. *Emploi total par secteur au sens de la comptabilité nationale. Taux de croissance du P.I.B. : base 1970 de 1955 à 1970, base 1980 de 1971 à 1978, base 1995 de 1979 à 2001. La population des inactifs est égale à la différence entre la population totale et la population active.*

Le graphique suivant illustre les tendances lissées du P.I.B. et de l'emploi au cours des 40 dernières années, représentées par les taux de croissance moyens glissants sur cinq ans. Les gains de productivité du travail, mesurés par l'écart entre les deux courbes, ont été importants avant 1973 durant la phase de rattrapage de l'économie française, puis ils ont notablement diminués par la suite. Cette diminution n'est pas synonyme d'un effet né-

gatif sur l'emploi. Il convient en effet de remarquer que les nombreuses mesures de la politique de l'emploi destinées dynamiser la demande de travail et à accroître le contenu en emploi de la croissance ont eu des effets positifs au cours de la dernière décennie puisqu'à présent l'économie française est créatrice nette d'emplois dès lors que la croissance dépasse 1,5 %.

### 1960-2001. Taux de croissance annuels moyens glissants sur cinq ans du P.I.B. et de l'emploi (%).

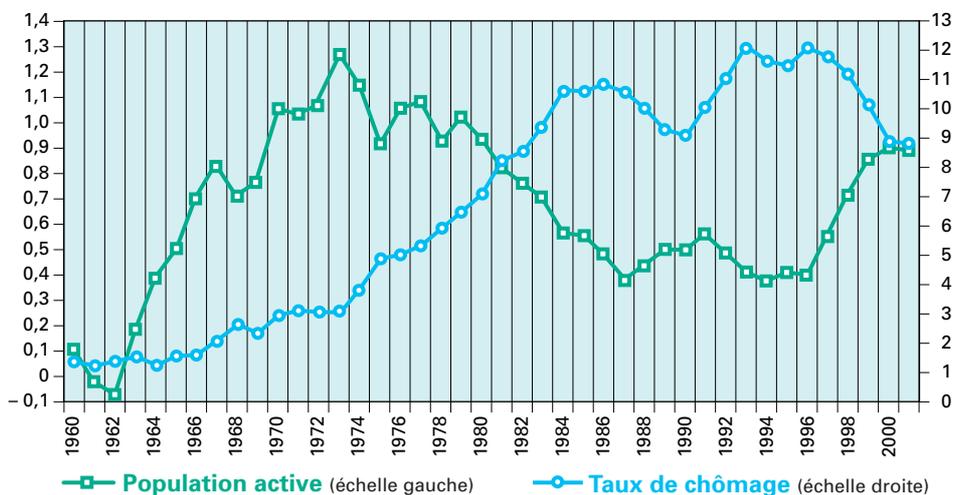


Source I.N.S.E.E. Emploi total par secteur au sens de la comptabilité nationale. P.I.B. : base 1970 de 1955 à 1970, base 1980 de 1971 à 1978, base 1995 de 1979 à 2001.

La croissance des ressources en main d'œuvre mesurée par la population active est passée d'un rythme annuel de 1 % en moyenne avant entre 1965 et 1975 à 0,5 % entre 1985 et 1995, période durant laquelle le taux de chômage a été compris entre 9 et 12 %. Il n'y a pas de corrélation positive directe entre l'a-

bondance de l'offre globale de travail et l'évolution du chômage. On sait que l'inadéquation entre la demande et l'offre de travail par qualification et le rôle joué par le coût du travail sont des facteurs explicatifs plus pertinents pour expliquer le niveau du chômage.

### 1960-2001. Taux de chômage et taux de croissance annuel moyen glissant sur cinq ans de la population active (%).



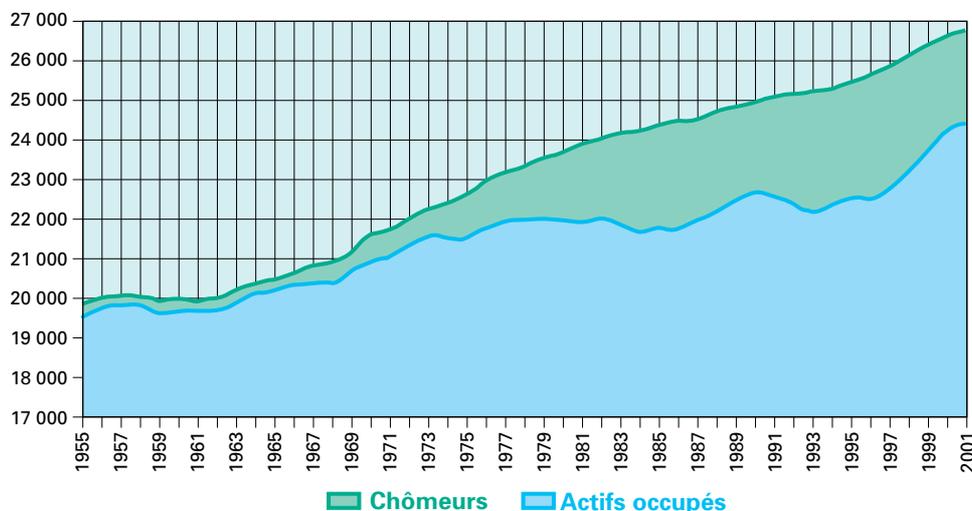
Source I.N.S.E.E.

Sur le graphique précédent, on observe que les périodes de reprise économique (1987-1990, 1997-2000) se sont traduites par une expansion de la population active et une contraction du chômage. La phase d'expansion économique qui a démarré en 1997 est à ce sujet pleine d'enseignement sur la capacité de l'économie française à créer des emplois et à réduire le chômage malgré une accélération de la croissance de la population active.

### b) L'apparition du « chômage de masse ».

L'expression « chômage de masse » est utilisée pour contraster la période avant 1975 d'augmentation concomitante de la population active et de l'emploi avec le quasi arrêt des créations nettes d'emplois observé entre 1975 et 1995. Il en a résulté un triplement du taux de chômage en 1973 et 1984.

### 1955-2001. Décomposition de la population active entre emploi et chômage (milliers).



Source I.N.S.E.E.

Le chômage de masse n'a pas été sans conséquences sur l'équilibre des régimes de retraite : un premier effet direct a été le ralentissement de la croissance de l'assiette des cotisations au moment où ces régimes arrivaient à maturité, un deuxième effet a été le développement des mécanismes de retrait anticipé des travailleurs âgés et la chute de l'âge moyen de sortie du marché du travail (cf. infra).

### c) Un premier indicateur de taux de dépendance économique : inactifs et chômeurs par emploi.

L'arrivée sur le marché du travail des géné-

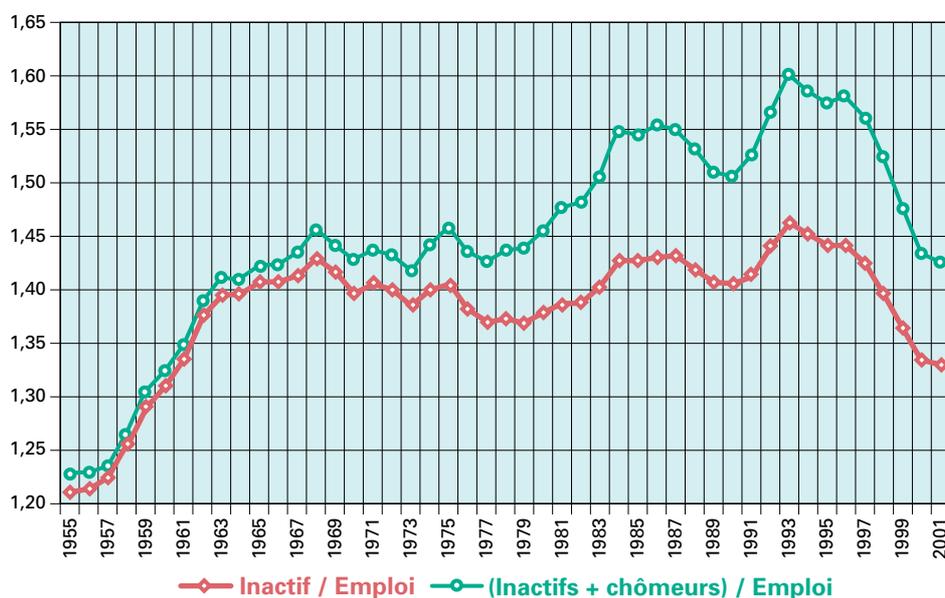
rations nombreuses du baby boom et l'augmentation des taux d'activité féminins ont permis de globalement stabiliser, voire de légèrement diminuer entre 1968 et 1983, la charge des inactifs<sup>1</sup> par actif occupé. Toutefois, à partir de 1975, l'augmentation du chômage a continûment détérioré ce taux de dépendance économique jusqu'en 1996. Ce n'est qu'avec la forte reprise de l'emploi à partir de 1997 que l'indicateur s'est retourné, diminuant de 10 % en cinq ans la charge pesant sur chaque actif occupé.

<sup>1</sup> La population des inactifs est égale à la différence entre la population totale et la population active.

Taux de dépendance économique. Pour 100 emplois, il y avait ...

	1956	1966	1976	1986	1996	2001
• (x) inactifs	121	141	138	143	144	133
• (x) Chômeurs	2	1	5	12	14	10
• Total	123	142	143	155	158	143

1955-2001. Nombre d'inactifs et de chômeurs par emploi.



Source I.N.S.E.E. Calcul de l'auteur.

**d) Le partage de la population entre actifs et inactifs en projection et le nombre d'inactifs par actif.**

Les projections de population active réalisées par l'I.N.S.E.E.<sup>2</sup> sont utilisées pour mesurer comment devrait évoluer le poids des inactifs dans le futur et pour calculer un deuxième indicateur de taux de dépendance économique, le nombre d'inactifs par actif. Cet indicateur a moins d'intérêt que le précédent car il ne prend pas en compte l'effet du chômage mais il permet de représenter l'effet démographique de la déformation de la structure par âge de la population.

On avait observé que le taux de dépendance démographique global (population des 0-19 ans et 60 ans et plus / population de 20-59

ans) diminuait régulièrement depuis 1967, traduisant l'arrivée à l'âge actif des générations du baby boom. Quand on tient compte des comportements d'activité, cette tendance n'est pas confirmée mais on constate néanmoins que, depuis 25 ans, le partage de la population entre actifs et inactifs est resté stable autour de 55 inactifs pour 45 actifs, la diminution des inactifs de 0-24 ans étant compensée par l'augmentation de ceux âgés de 55 ans et plus.

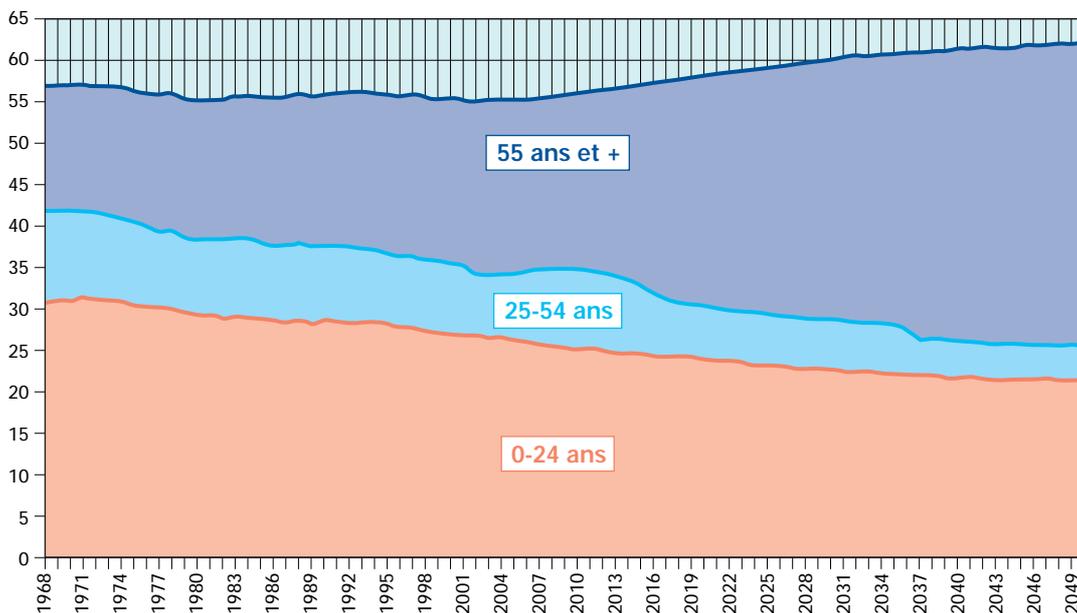
En projection jusqu'en 2050, le vieillissement de la population devrait rompre cette stabilité et conduire à une augmentation de la part

<sup>2</sup> Il s'agit de la projection de la population active selon le scénario tendanciel.

des inactifs dans la population de près de 7 points, sous l'effet de la forte croissance des inactifs de 55 ans et plus. Ce phénomène est bien visualisé quand on calcule un deuxième indicateur de taux de dépendance

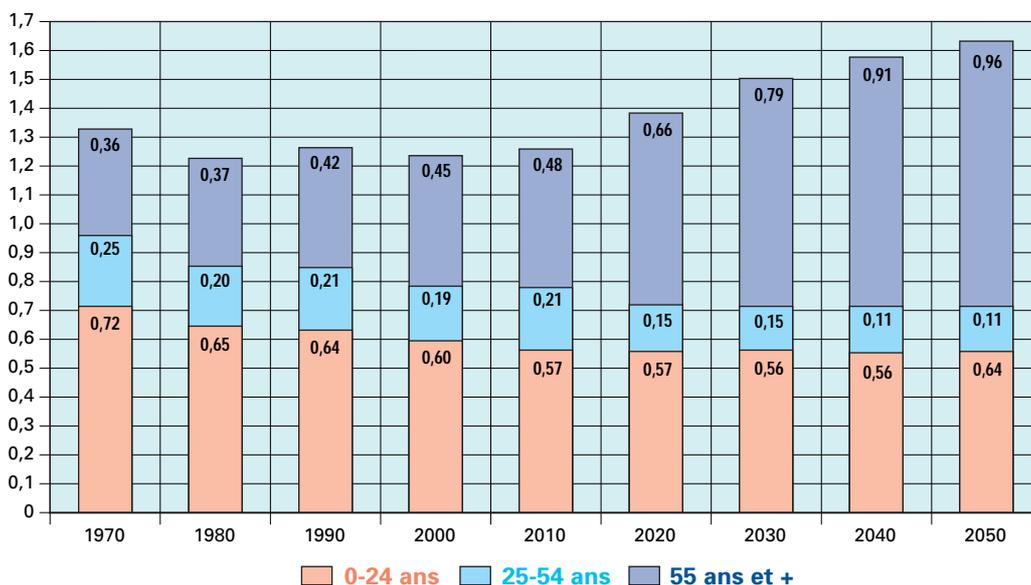
économique rapportant le nombre d'inactifs par actif. Ce taux devrait passer, pour 100 actifs, de 124 inactifs en 2000 à 163 inactifs en 2050, en raison du doublement du poids des inactifs de 55 ans et plus.

**1968-2050. Inactifs par classe d'âge en pourcentage de la population totale (%).**



Source I.N.S.E.E. Effectif au 1<sup>er</sup> janvier, âge atteint dans l'année.

**1968-2050. Nombre d'inactifs par classe d'âge par actif.**



Source I.N.S.E.E. Effectif au 1<sup>er</sup> janvier, âge atteint dans l'année.

### e) Les âges moyens d'entrée et de sortie du marché du travail.

Les âges moyens d'entrée avant 25 ans et de sortie après 50 ans du marché du travail ont été calculés pour les hommes et les femmes, à l'aide de formules de moyennes pondérées présentées dans l'encadré suivant. Au cours des 25 dernières années, deux enseignements dominent :

Une augmentation régulière de l'âge moyen d'entrée jusqu'au début des années 1990, plus rapide pour les femmes par rapport aux hommes, puis une stabilisation au cours de

la dernière décennie avec un âge moyen compris entre 21,5 et 22 ans. Au total, l'âge moyen d'entrée des hommes a été repoussé de 2,5 années et celui des femmes de 4,5 années,

- Une forte diminution de l'âge moyen de sortie du marché du travail qui passe de 65 ans en 1968 à 59,5 ans pour les hommes et 59 ans pour les femmes en 2001. L'âge moyen de sortie est inférieur à 60 ans depuis 1982 pour les femmes et depuis 1986 pour les hommes. Comme pour l'âge d'entrée, on observe une quasi stabilité de l'âge moyen de sortie au cours de la dernière décennie.

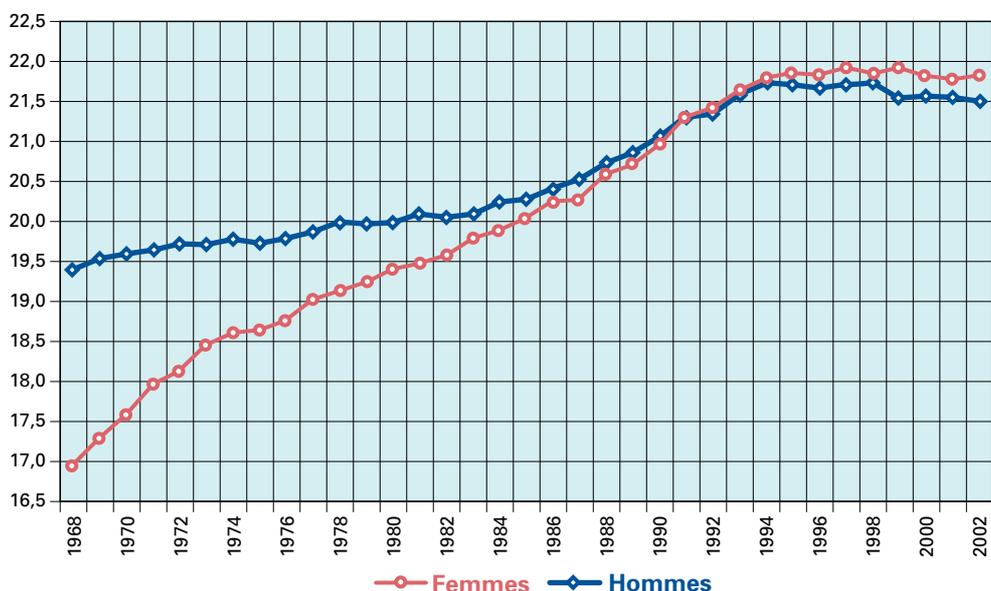
#### Formules de calcul des âges moyens d'entrée et de sortie du marché du travail.

En notant  $TA_{x-y}$  le taux d'activité de la classe d'âge (x-y) ans, les âges moyens d'entrée avant 25 ans (notés AME) et de sortie après 50 ans (notés AMS) de l'activité sont calculés à l'aide des formules suivantes :

- $AME = [17 \times TA_{15-19} + 20 \times (TA_{20-24} - TA_{15-19}) + 25 \times (TA_{25-29} - TA_{20-24})] / TA_{25-29}$

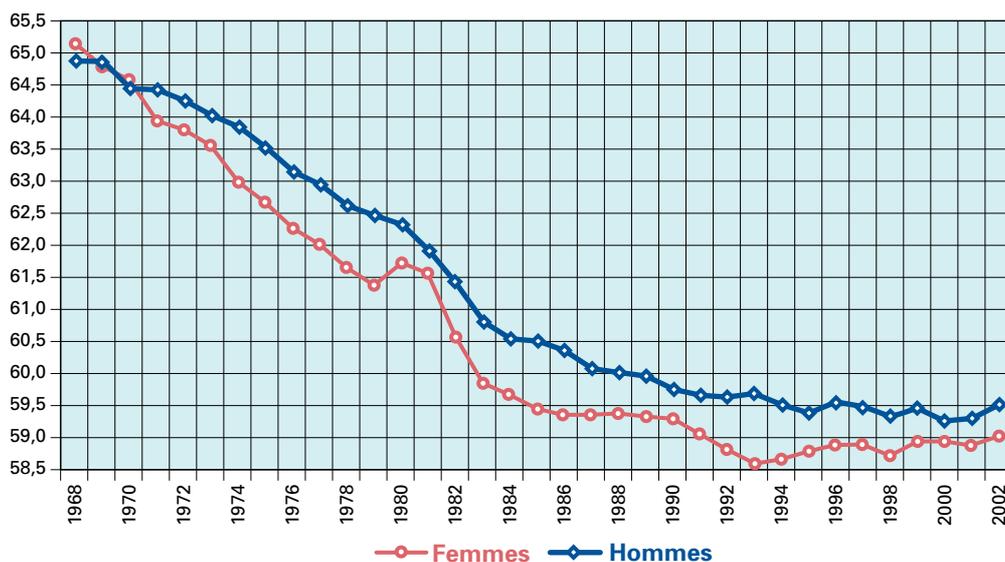
- $AMS = (50 \times (TA_{45-49} - TA_{50-54}) + 55 \times (TA_{50-54} - TA_{55-59}) + 60 \times (TA_{55-59} - TA_{60-64}) + 65 \times (TA_{60-64} - TA_{65-69}) + 70 \times (TA_{65-69} - TA_{70 \text{ et } +}) + 72 \times TA_{70 \text{ et } +}) / TA_{45-49}$

#### 1968-2002. Âge moyen d'entrée sur le marché du travail (années).



Source I.N.S.E.E. Calcul de l'auteur.

### 1968-2002. Âge moyen de sortie du marché du travail (années).



Source I.N.S.E.E. Calcul de l'auteur.

Ces comportements aux âges extrêmes de la vie active sont à présent bien connus et ont été longuement débattus mais, dans le cas de la France, c'est l'ampleur du phénomène et sa rapidité qui la démarquent de la situation de la plupart des autres pays. Il en a résulté une forte diminution de la durée théorique d'activité instantanée mesurée par l'écart entre les âges d'entrée et de sortie de

l'activité : en trente ans, cette durée a diminué de 10 années pour les femmes et de 7,2 années pour les hommes. Au cours de la même période, l'espérance de vie à 60 ans, représentative de la durée moyenne de versement des pensions de retraite, a augmenté de 4,2 années pour les hommes et 4,8 années pour les femmes.

### Âge moyen d'entrée et de sortie du marché du travail (années).

	1970	1980	1990	2000
<b>• Hommes</b>				
- Âge d'entrée	19,6 ans	20,0 ans	21,1 ans	21,6 ans
- Âge de sortie	64,5 ans	62,3 ans	59,8 ans	59,3 ans
<b>• Femmes</b>				
- Âge d'entrée	17,6 ans	19,4 ans	21,0 ans	21,8 ans
- Âge de sortie	64,6 ans	61,7 ans	59,3 ans	58,9 ans
<b>• Écart sortie - entrée</b>				
- Hommes	44,9 ans	42,3 ans	38,7 ans	37,7 ans
- Femmes	47,0 ans	42,3 ans	38,3 ans	37,1 ans
<b>• Espérance de vie à 60 ans</b>				
- Hommes	16,2 ans	17,3 ans	19,0 ans	20,4 ans
- Femmes	20,8 ans	22,4 ans	24,2 ans	25,6 ans

La comparaison de l'évolution des deux termes, durée d'activité et durée de la retraite,

est un élément important pour apprécier les facteurs de déséquilibre d'un régime de re-

traite. En effet, on sait que, dans le cas d'une population stationnaire, le taux de dépendance d'un régime de retraite par répartition, mesuré par le ratio effectif des retraités / effectif des cotisants, est égal au ratio entre la durée de versement de la pension et la durée

de cotisation. Sans tenir compte de l'évolution des effectifs, ce rapport de dépendance calculé avec la durée théorique d'activité et l'espérance de vie à 60 ans s'est fortement dégradé puisqu'il a augmenté de plus de 50 % au cours des 30 dernières années.

### Évolution du ratio durée de retraite/ durée théorique d'activité, base 100 en 1970.

	1970	1980	1990	2000
• Hommes	100,0	113,3	136,1	150,0
• Femmes	100,0	119,7	142,8	155,9

#### f) Les bénéficiaires de prestations de remplacement du revenu.

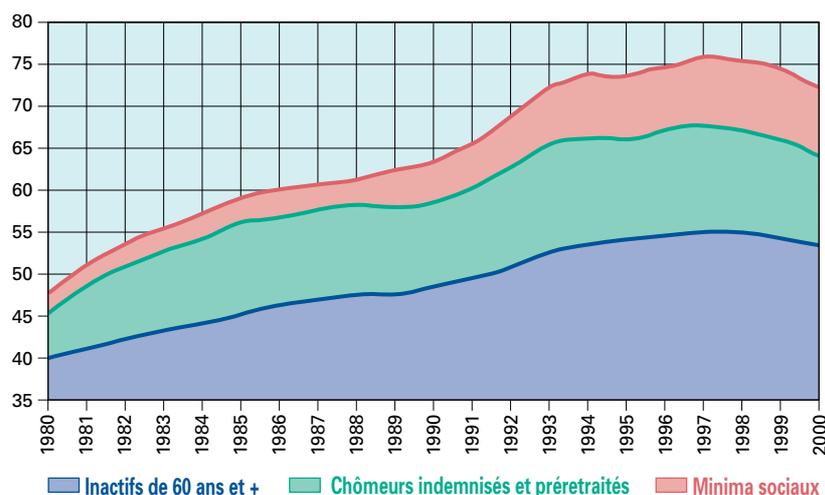
On distingue deux catégories de bénéficiaires de prestations de remplacement du revenu : d'une part les retraités<sup>3</sup> qui sont définitivement sortis du marché du travail et qui perçoivent des pensions de retraite financées par les actifs cotisants, d'autre part les différentes populations d'âge actif qui n'occupent pas un emploi : les chômeurs indemnisés par l'assurance chômage et le régime de solidarité qui appartiennent à la population active, les préretraités qui bénéficient de prestations temporaires en attendant l'âge de liquidation de leur pension de retraite, les bénéficiaires de minima sociaux (R.M.I., A.A.H., allocation veuvage, A.P.I., allocation supplémentaire d'invalidité) qui, parce qu'ils sont générale-

ment exclus de l'emploi, perçoivent des allocations minimales.

Au cours des 20 dernières, les effectifs de ces populations se sont fortement accrus en raison principalement de la détérioration du marché du travail et de l'apparition de phénomènes d'exclusion. La démographie a joué un rôle en ce qui concerne la population des retraités mais, pour l'essentiel, c'est le déplacement de la frontière entre l'emploi et le non emploi qui explique cette évolution. Pour représenter la charge qu'impose le financement de ces prestations de remplacement du revenu, on calcule un troisième indicateur de taux de dépendance économique qui rapporte les effectifs de ces trois catégories de bénéficiaires à l'emploi exprimé en équivalent temps plein.

<sup>3</sup> L'effectif des retraités est mesuré par la population des inactifs de 60 ans et plus.

**1980-2000. Taux de dépendance économique : bénéficiaires de prestations de remplacement du revenu par emploi en équivalent temps plein (%).**



**Taux de dépendance économique.  
Pour 100 emplois en équivalent temps plein, il y avait...**

	1980	1985	1990	1995	2000
• (x) inactifs de 60 ans et +	40,3	45,7	48,6	54,0	53,7
• (x) chômeurs indemnisés et préretraités	5,2	10,7	9,9	12,0	10,5
• (x) bénéficiaires de minima sociaux	2,4	2,8	4,9	5,4	8,1
• Total	48,0	59,2	63,4	73,5	72,4

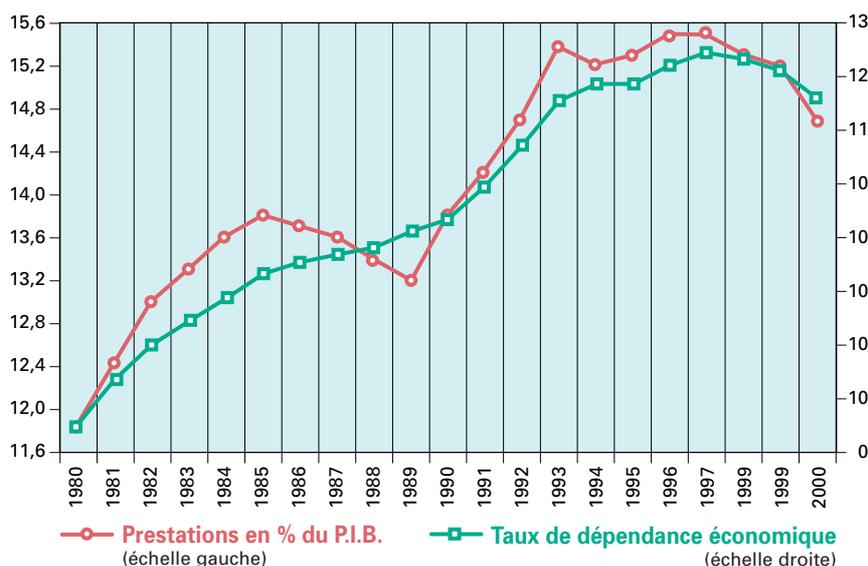
Comme dans presque tous les pays européens, cet indicateur de taux de dépendance économique s'est fortement dégradé sous l'effet de l'augmentation du chômage indemnisé et des bénéficiaires de minima sociaux. En 20 ans, chaque emploi en équivalent temps plein a vu sa « charge » de bénéficiaires de prestations de remplacement de revenu être multipliée par 50,8 % : le poids des retraités a été multiplié par 1,3, celui des chômeurs indemnisés et des préretraités par 2 et celui des bénéficiaires de minima sociaux par 3,4.

La dégradation du taux de dépendance économique s'est traduite par l'augmentation, exprimée en points de P.I.B., des prestations sociales versées aux trois catégories de bé-

néficiaires telles qu'elles sont retracées dans les comptes de la protection sociale et correspondant aux trois risques suivants : vieillesse et survie, emploi et pauvreté et exclusion sociale.

On observe dans le graphique suivant l'étroite corrélation entre l'indicateur de taux de dépendance économique et l'évolution des prestations sociales relatives aux trois risques cités.

### 1980-2000. Évolution des prestations de remplacement de revenu en % du P.I.B. et du taux de dépendance économique (%).



Source : Comptes de la protection sociale.

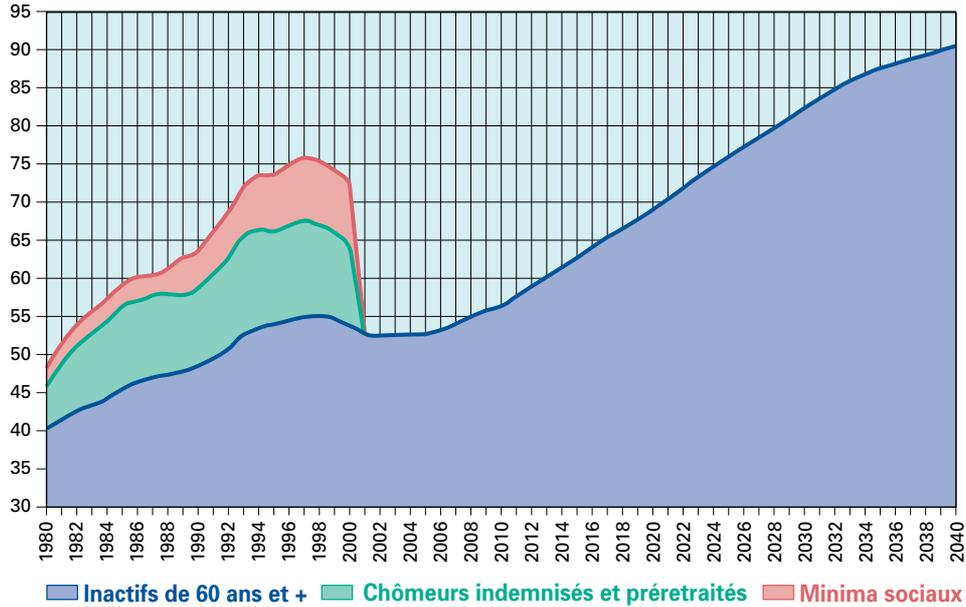
La forte reprise de l'emploi entre 1997 et 2000 a permis de stopper la dégradation et d'améliorer temporairement le taux de dépendance économique. Cette embellie sera toutefois de courte durée. Dans le futur, même en l'absence de chômeurs indemnisés, de préretraités et de bénéficiaires de minima sociaux, le taux de dépendance économique devrait considérablement augmenter en raison de la rapide croissance du nombre de retraités. La projection a été réalisée en considérant que l'emploi en équivalent temps évoluerait selon les hypothèses du scénario

macroéconomique de référence retenu dans le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites<sup>4</sup>. Entre 2000 et 2040, le poids des retraités par emploi en équivalent temps plein devrait être multiplié par 1,7. En supposant que le poids des chômeurs indemnisés et des préretraités et celui des bénéficiaires de minima sociaux reviennent graduellement, dans le futur, à leur niveau de l'année 1980<sup>5</sup>, le taux de dépendance économique dépasserait vers 2015 le point le plus haut atteint en 1997 (75,9 %) et atteindrait 100 % vers 2030.

<sup>4</sup> Hypothèses de taux de croissance annuel moyen de l'emploi : + 1,2 % de 2001 à 2005, + 1,0 % de 2006 à 2010, - 0,1 % de 2011 à 2015, - 0,2 % de 2016 à 2020, - 0,3 % de 2021 à 2035, - 0,1 % de 2036 à 2040.

<sup>5</sup> Cette hypothèse ne serait réalisée que si la croissance de l'emploi d'ici 2010 confirme le scénario macroéconomique de référence.

### 1980-2040. Projection du taux dépendance économique (%).



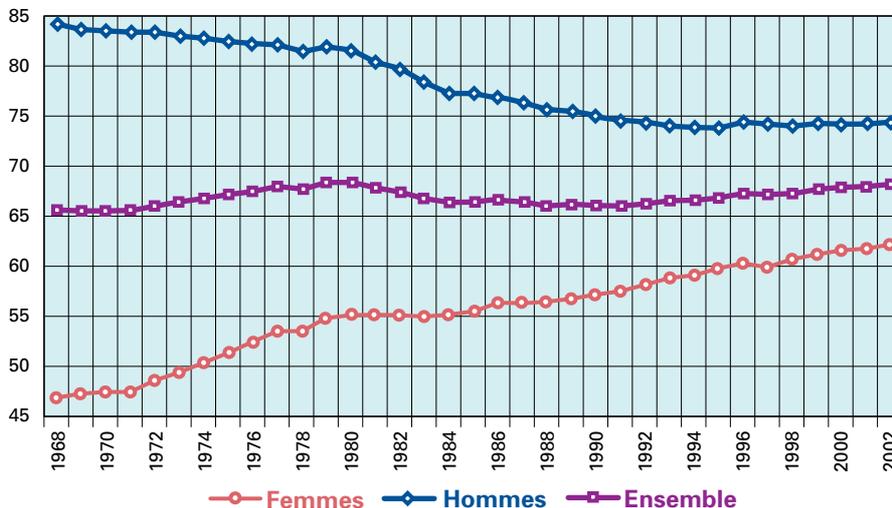
#### g) Les taux d'activité et d'emploi.

Au cours des 25 dernières années, le taux d'activité des hommes de 15-64 ans a diminué d'une dizaine de points et celui des femmes a augmenté du même ordre de grandeur. Il en a résulté une très légère tendance à l'augmentation du taux d'activité global, le taux atteint au cours des trois dernières an-

nées retrouvant celui atteint à la fin des années 1970. Il y a donc eu compensation entre les deux sexes, la population active se féminisant de plus en plus au cours du temps.

Toutefois, le phénomène de rattrapage du taux d'activité des femmes n'est pas encore achevé puisqu'il demeure inférieur de 12 points à celui des hommes.

### 1968-2002. Taux d'activité des 15-64 ans (%).



Source I.N.S.E.E. Taux au 1/1, âge atteint dans l'année.

En fait, la quasi stabilité du taux d'activité global s'explique pour l'essentiel par la forte diminution des taux d'activité des 55-64 ans. La sortie de plus en plus précoce de l'activité (cf. les âges moyens de sortie) a été un phénomène de grande ampleur en France qui a conduit à diviser par près de deux les taux

d'activité de cette classe d'âge. Cette rupture n'est pas propre à la France puisque la plupart de ses voisins européens, hormis les pays scandinaves, est dans une situation similaire. L'activité est à présent concentrée pour l'essentiel entre 25 et 55 ans et à peine 40 % de la population de 55-64 ans est active.

**1968-2002. Taux d'activité des 55-64 ans (%).**

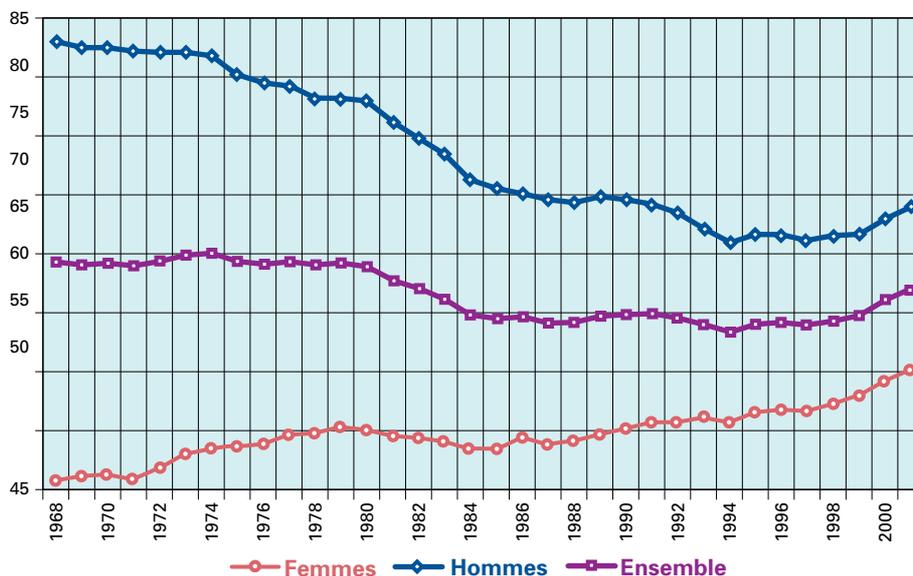


Source I.N.S.E.E. Taux au 1/1, âge atteint dans l'année.

Les taux d'emploi sont devenus un indicateur plus approprié pour rendre compte à la fois de la modification des comportements d'activité et de l'impact des taux de chôma-

ge. Ils mesurent la part de chaque classe d'âge occupant un emploi et donc, le « taux d'utilisation » du facteur travail.

**1968-2001. Taux d'emploi des 15-64 ans par sexe (%).**

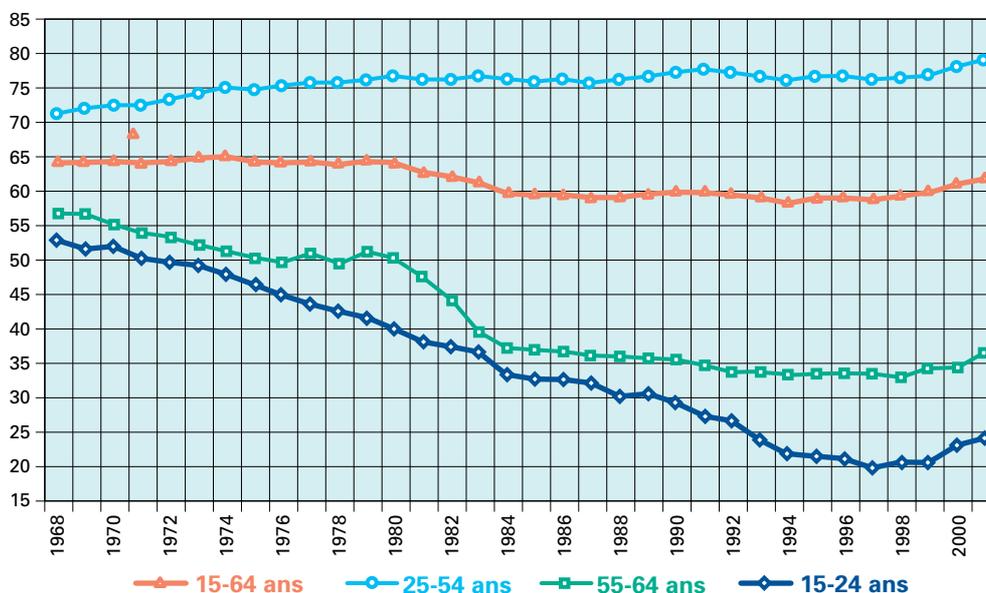


Source : O.C.D.E.

Au cours des trois dernières décennies, le taux d'emploi des femmes de 15-64 ans a augmenté de 10 points mais celui des hommes a diminué de 15 points. Le taux d'emploi global des 15-64 ans était proche de 65 % avant 1980 puis il a diminué pour être stable et voisin de 60 % depuis 1982. Il a légèrement remonté à partir de 1998 sous l'effet des fortes créations d'emplois.

La diminution du taux d'emploi global puis sa stabilité à un niveau considéré comme faible par comparaison aux autres pays s'expliquent par la chute des taux d'emploi aux âges extrêmes : le taux d'emploi des 15-24 ans a été divisé par deux et celui des 55-64 ans a diminué de 20 points.

1968-2001. Taux d'emploi (%) par classe d'âge.



Source : O.C.D.E.

### 3. Le système de retraite en France.

Complexité et hétérogénéité sont les qualificatifs les plus souvent utilisés pour rendre compte de la structure du système de retraite français. La complexité se rapporte au grand nombre de régimes de retraite obligatoires, établis sur une base socio-professionnelle, qui couvrent des populations de taille très variable. L'hétérogénéité s'applique aux règles qui concourent à la formation du revenu de retraite et aux sources de finance-

ment des régimes : les modalités d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite relèvent de plusieurs types de régimes (à prestations définies en annuités ou rétributifs, à cotisations définies en points, à prestations forfaitaires), les âges légaux de départ à la retraite varient selon le régime d'appartenance, les règles de revalorisation des pensions ne sont pas uniformes, les ressources affectées au financement des régimes ont des origines diverses (cotisations sociales effectives, subventions budgétaires, impôts affectés, transferts divers, etc.). On a donc une

mosaïque de régimes obligatoires dont le principal dénominateur commun est de fonctionner en répartition.

Le tableau suivant tente de donner une représentation synthétique du système de retraite français, hors Fonds de réserves pour les retraites (FRR), distinguant, par catégorie de population couverte (salariés et non salariés), les régimes obligatoires des dispositifs supplémentaires facultatifs et, au sein des premiers, les régimes de base et les régimes complémentaires. Outre le nombre élevé de régimes, cette organisation institutionnelle présente plusieurs caractéristiques qui sont autant de contraintes pour faire évoluer dans le futur ce système :

- La notion d'étages, couramment utilisée pour décrire la structure d'un système de retraite, n'est pas un critère directement opérationnel dans le cas de la France pour distinguer les différents intervenants (Sécurité sociale, entreprises et individus) responsables de la constitution de la pension de retraite. L'absence d'un régime universel de base couvrant toute la population résidente n'a pas permis de structurer le système de retraite autour d'un socle commun, ce qui a conduit chaque catégorie socio-professionnelle à adopter une organisation spécifique,
- Le régime général, représenté par la CNAVTS, ne joue en fait qu'un rôle par défaut de régime pivot dans la fonction de déterminer le montant de référence de la pension de base. Ce régime ne concerne qu'une partie de la population des assurés et les droits à la retraite ne sont acquis que sur une assiette de cotisations plafonnée, ce qui conduit la pension de base à ne remplacer qu'une fraction de la rémunération profes-

sionnelle. C'est pourquoi la pension de base ne peut pas être considérée comme ayant un caractère universel visant des objectifs redistributifs, quel que soit le statut professionnel antérieur,

- Les régimes complémentaires des salariés du secteur privé sont une originalité du système de retraite français : ils sont obligatoires, couvrent une population large d'assurés et complètent la pension de base en acquérant des droits à la retraite sur la totalité de la rémunération. Par ailleurs, dans le champ des salariés, ce sont des régimes à cotisations définies en points,
- Les régimes spéciaux couvrant les salariés du secteur public (fonctions publiques et entreprises publiques) sont assimilables à des régimes professionnels d'employeurs : d'une part, ils fournissent la totalité de la pension sans distinguer pension de base et pension complémentaire, d'autre part leur financement, hormis la CNRACL, ne fait « qu'imiter » celui de régimes contributifs, en ce sens que les cotisations sociales effectives ne représentent qu'une part limitée de leurs ressources financières,
- Les dispositifs supplémentaires facultatifs forment un ensemble disparate, mal connu statistiquement, composé soit de régimes d'entreprise provisionnés, soit de mécanismes d'épargne retraite individuels bénéficiant d'incitations fiscales particulières.

## Structure du système de retraite français.

Régime de solidarité nationale. Service de l'allocation spéciale vieillesse (S.A.S.V.).				
Régimes de retraite				
Populations couvertes	Régimes obligatoires		Dispositifs supplémentaires facultatifs	
	Régimes de base	Régimes complémentaires	À adhésion obligatoire pour le bénéficiaire	À adhésion facultative pour le bénéficiaire
Régimes salariés				
Contractuels du secteur public	Régime général (CNAVTS)	IRCANTEC		
Secteurs marchands non agricoles	Régime général (CNAVTS)	ARRCO, AGIRC, CRPNPAC	Contrats dits « article 83 », « article 39 »	Contrats dits « article 82 »
Salariés agricoles	Mutualité sociale agricole (MSA) <sup>(1)</sup>	ARRCO + AGIRC		
Fonctionnaires civils et militaires de l'État et fonctionnaires des collectivités locales et de leurs établissements	Régimes spéciaux : Régime des pensions de l'État et CNRACL			PREFON, CGOS, CREF
Ouvriers des établissements industriels de l'État	Régime spécial : FSPOEIE			
Salariés des entreprises publiques	Régimes spéciaux : EDF-GDF, SNCF, RATP			
Autres salariés de régimes à statut	Régimes spéciaux : CANSSM (Mines), ENIM (Invalides de la marine), CRPCEN (Clercs et employés de notaires), Banque de France, FSAVCF, autres régimes spéciaux			
Régimes de non salariés				
Cultes	Régime spécial CAVIMAC <sup>(2)</sup>			
Exploitants agricoles	Mutualité sociale agricole (MSA)			COREVA
Professions industrielles et commerciales	ORGANIC <sup>(3)</sup>	Régime obligatoire des conjoints + RCEBTP		Contrats Loi Madelin
Artisans	CANCAVA <sup>(3) (4)</sup>			Régime ARIA + contrats Loi Madelin
Professions libérales	CNAVPL <sup>(4)</sup> + CNBF <sup>(4)</sup>			Fonlib, Capisage, Capimed, Avocapi

<sup>(1)</sup> Le déficit technique de la branche vieillesse est pris en charge par le régime général.

<sup>(2)</sup> Régime intégré financièrement au régime général

<sup>(3)</sup> Régimes alignés sur le régime général pour la partie régime de base. L'ORGANIC gère également un régime complémentaire facultatif par répartition par points. À partir de 2004, le régime obligatoire des conjoints et le régime complémentaire facultatif devraient disparaître pour être remplacés par un seul régime complémentaire obligatoire. Le RECBTP est le régime complémentaire des entrepreneurs du bâtiment et des travaux publics.

<sup>(4)</sup> La CNAVPL et la CNBF gèrent le régime de base et les régimes complémentaires obligatoires.

Autres régimes spéciaux : SEITA, CCIP, Opéra de Paris, Comédie française.

Pour la partie obligatoire, on pourrait définir la structure du système de retraite comme étant composée que d'un seul étage, l'acquisition de droits à la retraite se faisant soit dans un régime unique, soit dans un régime de base et un ou plusieurs régimes complémentaires. Cette situation de dispersion des régimes sans socle commun a plusieurs inconvénients :

- Les risques démographiques et économiques affectent en totalité et inégalement les différents régimes, ce qui a, par exemple, conduit le législateur à introduire des mécanismes de compensation financière entre les régimes pour partager le risque démographique,
- Les règles d'acquisition des droits à la retraite ne sont pas immédiatement comparables entre les différentes catégories socio-professionnelles. Cette situation est susceptible d'engendrer des inéquités entre les membres d'une cohorte, c'est-à-dire des montants de pension différents pour un effort contributif identique selon le parcours professionnel réalisé au cours de la vie active,
- Les droits dérivés (réversion) et les avantages non contributifs (avantages familiaux par exemple) attachés à l'acquisition de droits à la retraite sont variables selon les régimes. Ils concourent à accroître les inégalités puisque le même fait générateur procure des droits à la retraite différents selon le régime où ils sont liquidés. Ils reflètent l'absence d'une politique unifiée en faveur du « retraité »,
- La complexité de la structure du système et la nécessité d'atténuer l'impact des risques démographiques et économiques ont

conduit à mettre en place des circuits de financement des régimes non transparents et instables. Cette situation s'explique en grande partie par l'incapacité à fermer les régimes par répartition qui ne sont pas viables financièrement de façon permanente, en raison de la diminution régulière de l'effectif de leurs cotisants,

- La gestion de la retraite, définie comme le pilotage technique et économique des régimes, est éclatée en autant de centres de décision qu'il existe de régimes. Il en résulte que les assurés et les retraités font face à de multiples interlocuteurs institutionnels et que le contrôle opérationnel et financier des régimes n'est pas normalisé. L'absence de deux ou trois pôles gestionnaires couvrant par exemple les salariés du secteur privé, ceux du secteur public, les non salariés ne permet pas de conduire une politique homogène vis-à-vis de la retraite et des retraités.

#### **a) Un aperçu statistique du système de retraite en 2001.**

Le tableau suivant relate les principaux agrégats (cotisants, bénéficiaires, prestations légales, cotisations sociales effectives et fictives, résultat net) des régimes de retraite pour l'année 2001 tels qu'ils ont été publiés dans le dernier rapport de la Commission des Comptes de la Sécurité Sociale (septembre 2002). Ces agrégats ont été ventilés entre les trois catégories de populations, salariés du secteur privé et contractuels du secteur public, non salariés et salariés des régimes spéciaux. Comme on peut le remarquer, la taille des régimes mesurée à partir des prestations versées va de 1 à 1000 et les cotisations sociales effectives et fictives couvrent une part variable des dépenses des régimes.

Une représentation résumée de la répartition des agrégats cotisants et prestations permet

de mieux visualiser la place respective de chacun des trois pôles.

### 2001. Répartition des cotisants et des prestations versées par les régimes de retraite.

	Cotisants	Prestations légales versées
• <b>Régimes spéciaux</b>	<b>20,3 %</b>	<b>28,8 %</b>
- <i>Fonctions publiques (État, CNRACL)</i>	17,7 %	21,0 %
- <i>Entreprises publique (SNCF, RATP, EDF)</i>	1,6 %	4,5 %
- <i>Autres régimes spéciaux</i>	1,0 %	3,3 %
• <b>Non salariés</b>	<b>10,1 %</b>	<b>9,4 %</b>
- <i>Régimes de base</i>		7,9 %
- <i>Régimes complémentaires obligatoires</i>		1,5 %
• <b>Salariés du secteur privé</b>	<b>69,7 %</b>	<b>61,8 %</b>
- <i>Régimes de base</i>		36,9 %
- <i>Régimes complémentaires</i>		24,9 %
• <b>Total</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>

Trois observations préliminaires ressortent de ce résumé :

- Les régimes spéciaux versent proportionnellement plus de prestations qu'ils n'ont de cotisants dans l'ensemble,
- Les retraites complémentaires représentent 40 % des pensions versées dans les régimes des salariés du secteur privé alors que cette

part ne s'élève qu'à 16 % dans les régimes de non salariés,

- La lecture du résultat net apporte peu d'informations sur la santé financière des régimes et leur solvabilité à long terme.

## Année 2001. Aperçu statistique du système de retraite.

	Cotisants	Bénéficiaires	Prestations légales	Cotisations sociales	Résultat net	
			Millions Euros	Millions Euros	Millions Euros	
Salariés du secteur privé et contractuels du secteur public	CNAVTS	15 413 792	10 067 211	59 513,0	49 133,4	1 518,3
	Salariés agricoles	663 554	2 283 341	4 526,9	1 785,2	- 22,6
	<b>Base</b>	<b>16 077 346</b>	<b>12 350 552</b>	<b>64 039,9</b>	<b>50 918,6</b>	-
	AGIRC	3 437 401	1 814 111	14 212,3	12 718,4	1332,9
	ARRCO	19 400 000	9 960 126	27 491,7	25 474,2	3 690,6
	IRCANTEC	2 400 000	1 474 633	1 140,7	1 556,1	317,2
	CRPNPAC	28 041	11 884	331,4	273,9	4,5
	<b>Complémentaire</b>	<b>25 265 442</b>	<b>13 260 754</b>	<b>43 176,1</b>	<b>40 022,6</b>	-
	<b>TOTAL</b>	-	-	<b>107 216,0</b>	<b>90 941,2</b>	
Non salariés	Exploitants agricoles	676 410	2 024 133	8 096,0	998,4	139,1
	ORGANIC	647 766	935 080	2 843,3	1 419,4	182,7
	CANCAVA	513 386	718 916	2 076,9	1 300,4	68,0
	CNAVPL	448 663	164 240	564,2	1 026,2	34,5
	CNBF	36 535	8 401	58,3	84,6	4,8
	<b>Base</b>	<b>2 322 760</b>	<b>3 850 770</b>	<b>13 638,7</b>	<b>4 829,0</b>	-
	ORGANIC (oblig.)	nd	189 172	290,8	278,0	10,5
	CANCAVA (oblig.)	480 838	600 686	513,6	528,9	253,7
	CNAVPL (oblig.)	466 994	152 271	1 791,6	1 851,6	546,8
	CNBF	nd	nd	59,5	83,8	2,5
	<b>Complémentaire.</b>	-	-	<b>2 655,5</b>	<b>2 505,8</b>	-
	<b>TOTAL</b>	-	-	<b>16 294,2</b>	<b>7 571,3</b>	-
Régimes spéciaux	Fonctionnaires	2 395 228	1 613 395	29 176,6	31 590,5	0
	CNRACL	1 700 578	512 090	7 324,5	10 106,0	46,6
	FSPOEIE	62 327	91 767	1 506,4	434,7	1,9
	EDF-GDF	153 782	143 955	2 771,1	2 780,6	0
	SNCF	178 770	316 000	4 326,2	1 475,6	0
	RATP	41 949	42 591	641,5	251,2	0
	CANSSM	20 222	393 877	1 914,6	75,8	21,8
	ENIM	43 690	113 971	973,8	135,8	12,4
	CRPCEN	40 398	46 752	431,5	3555,8	-
	FSAVCF	0	17 112	120,7	0	11,0
	Banque de France	15 417	14 535	261,0	134,5	0
	Autres régimes spéc.	8 207	12 841	229,7	69,6	4,3
	CAMIVAC	19 723	67 861	220,6	43,3	- 0,2
<b>TOTAL</b>	<b>4 680 291</b>	<b>3 386 747</b>	<b>49 898,2</b>	<b>47 452,6</b>	-	
<b>TOTAL RÉGIMES</b>	-	-	<b>173 408,4</b>	<b>145 965,1</b>	-	
SASV	0	66 053	432,4	0	2,3	
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	-	-	<b>173 840,8</b>	<b>145 965,1</b>	-	

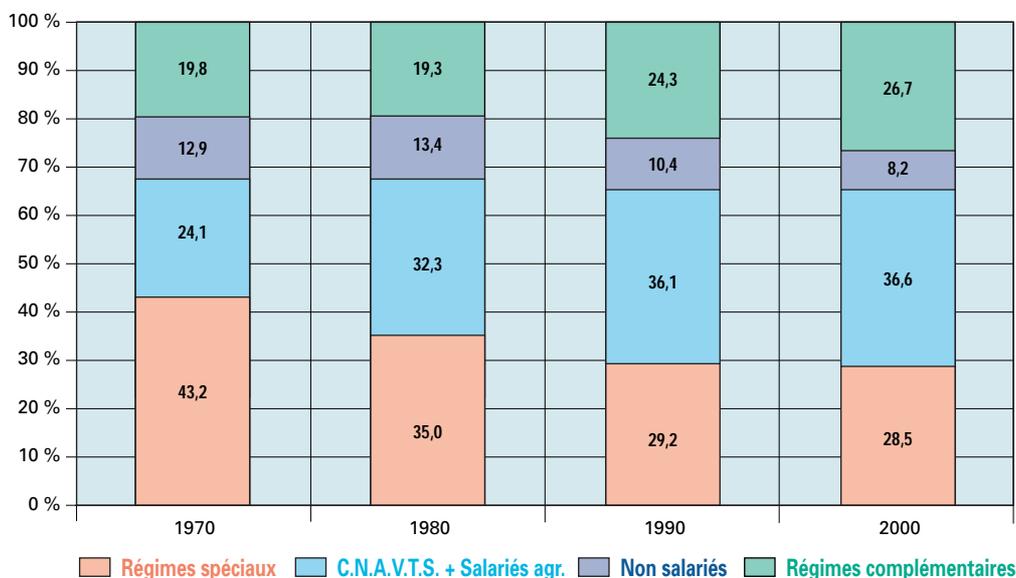
Source : Rapport de la CCSS, Septembre 2002. ORGANIC : hors régime complémentaire facultatif, y compris RECBTP. CNAVPL : y compris régime complémentaire ASV des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés.

### b) L'évolution des régimes au cours des trente dernières années.

La transformation du système de retraite au cours des trente dernières années est appréhendée en examinant la part des prestations vieillesse versées par les différentes catégories de régimes. L'arrivée progressive à maturité des régimes mis en place après 1945 pour les salariés du secteur privé, à laquelle s'ajoutent les améliorations apportées à la

législation, a accru la part de la CNAVTS et des régimes complémentaires et diminué la part des régimes spéciaux. La CNAVTS « pèse » plus que l'ensemble des régimes spéciaux depuis le milieu des années 1980. Les régimes de non salariés ont conservé une place modeste en raison, d'une part, de la diminution du poids de ces catégories professionnelles dans la population active et, d'autre part, des choix adoptés en matière de niveau de pension.

#### 1970-2000. Prestations vieillesse versées par les différentes catégories de régimes.



Les régimes complémentaires concernent les salariés du secteur privé et les non salariés.

Les pensions versées par les différents régimes ont connu une forte dynamique depuis trente ans, bien que leur rythme de progression a notablement ralenti au cours de la période. À prix constants, elles ont augmenté en

moyenne de 4,7 % : les années 1970 ont été marquées par une progression annuelle de plus de 7 % alors que les années 1990 ont vu ce trend revenir à 3,1 %

#### 1970-2000. Prestations en volume.

	1970-1980	1980-1990	1990-2000	1970-2000
1. Pensions à prix constants	7,1 %	4,0 %	3,1 %	4,7%
2. Inactifs de 60 ans et plus	1,5 %	2,1 %	1,3 %	1,6%
3. Pension par tête (1-2)	5,6 %	1,9 %	1,8 %	3,1%

Cette progression s'explique d'une part par l'augmentation des effectifs de retraités et

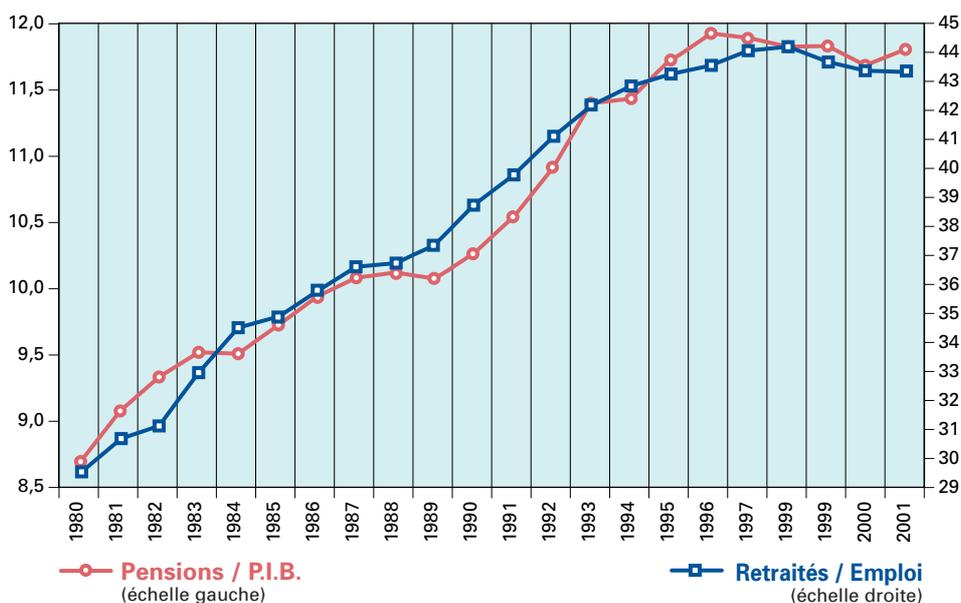
d'autre part par l'augmentation de la pension par tête. L'augmentation de la population des

retraités est mesurée par celle des inactifs de 60 ans et plus : elle a été en moyenne de 1,6 % par an, plus rapide pendant les années 1980. On en déduit un indicateur de progression de la pension par tête : très rapide (+ 5,6 % par an) pendant la décennie 1970, il a ensuite ralenti mais il est resté proche de 2 % par an.

Ces tendances sont bien connues et traduisent deux phénomènes : d'une part, le rattrapage du niveau de vie des retraités lié à la maturité des régimes qui permet à de plus en plus d'assurés de liquider une pension à taux plein, d'autre part, les « rendements » implicites servis par les régimes ont été élevés dans le passé, ce qui a permis d'améliorer le montant de la pension.

Une conséquence de cette dynamique a été l'augmentation du poids des pensions versées par les régimes, exprimé en points de P.I.B. : au cours des 20 dernières années, la part des pensions dans le P.I.B. a augmenté de trois points, avec une stabilisation en fin de période. Il est intéressant de noter l'étroite corrélation de ce ratio avec un indicateur de taux de dépendance rapportant l'effectif des retraités, tel qu'il est mesuré dans les enquêtes emploi de l'I.N.S.E.E., à l'emploi total, égal à la population active occupée au sens des comptes nationaux.

**1980-2000. Pensions dans le P.I.B. et taux de dépendance retraités / emplois.**



Taux de dépendance : effectif des retraités / emploi

### c) Le financement des régimes de retraite.

Les régimes de retraite obligatoires, de base et complémentaires, sont généralement rangés dans la catégorie des régimes contributifs, en ce sens que la liquidation d'une pen-

sion résulte d'un effort contributif préalable et que le montant de la pension est étroitement lié soit à la durée de cotisation dans les régimes à prestations définies, soit au montant des cotisations acquittées dans les régimes à cotisations définies. Néanmoins, peu de régimes sont exclusivement financés par

les seules cotisations des assurés et des employeurs. C'est pourquoi la description du financement des régimes de retraite fait entrer dans un labyrinthe tant sont nombreuses les autres ressources financières affectées qui s'ajoutent aux cotisations effectives.

Ces autres ressources financières relèvent de logiques différentes :

- des financeurs spécifiques (FSV, FOREC) ont été créés pour prendre en charge certaines catégories de dépenses des régimes ou pour rembourser les exonérations de cotisations introduites par les dispositifs de la politique de l'emploi,
- l'attribution d'impôts et taxes fiscales affectées, principalement au bénéfice des régimes de non salariés,

- des subventions d'équilibre versées par le budget de l'État et des cotisations fictives d'employeur alimentent les ressources des régimes spéciaux,
- les mécanismes de compensation et de surcompensation entre les régimes compensent le risque démographique en redistribuant une partie des ressources financières.

Les trois tableaux suivants récapitulent la structure en 2001 des recettes de trois catégories de régimes : la CNAVTS, les régimes de base de non salariés non agricoles, les régimes spéciaux.

### 2001. Recettes de la CNAVTS (M€ et %).

Cotisations sociales effectives	CSG, impôts et taxes affectées	Transferts du FSV et du FOREC	Autres transferts	Divers	Total
49 133,4	568	13 664,4	3 474,1	1 733,6	68 573,5
71,7 %	0,8 %	19,9 %	5,1 %	2,5 %	100,0 %

2001. Recettes de la CNAVTS (M€ et %).

### 2001. Recettes des régimes de base de non salariés non agricoles (M€ et %).

Cotisations sociales effectives	CSG, impôts et taxes affectées	Compensation	Transferts du FSV	Divers	Total
5 830,6	1 354,3	1 159,4	224	225,2	6 793,5
56,4 %	19,09 %	17,1 %	3,3 %	3,3 %	100,0 %

Source CCSS, septembre 2002.

### 2001. Recettes des régimes spéciaux (M€ et %).

Cotisations sociales effectives	Cotisations sociales fictives	Compensations	Transferts du FSV	Subventions d'équilibre	Divers	Total
19 002,3	28 863,5	2 718,2	51	4 445,8	1 493,6	56 574,4
33,6 %	51,0 %	4,8 %	0,1 %	7,9 %	2,6 %	100,0 %

Source CCSS, septembre 2002.

La part des cotisations sociales effectives dans les ressources des régimes est ainsi très variable selon le type de régime : 71 % pour la CNAVTS, 56 % pour les régimes de non salariés et seulement 34 % pour les régimes spéciaux. Pour l'ensemble des régimes de base et complémentaires recensés précédemment, cette part n'atteignait que 55,6 % en 2001 et les cotisations sociales effectives finançaient 67,9 % des prestations versées, soit les deux tiers.

La multiplicité de ces circuits de financement augmente potentiellement le risque d'instabilité du financement des régimes qui dépend simultanément de l'évolution des assiettes de cotisation, du vote annuel par le Parlement de la Loi de Finances (budget de l'État) et de la Loi de financement de la Sécurité Sociale et de la pérennité des mécanismes de compensation démographique.

---

#### 4. Les enjeux et les options de la réforme du système de retraite français.

---

L'examen des différents indicateurs de taux de dépendance démographique et économique a permis de montrer l'intensité des tensions auxquelles sera soumis le partage annuel de la richesse nationale dans les prochaines décennies. Face à la très forte augmentation du nombre d'inactifs sortis définitivement du marché du travail, le nombre d'actifs occupés devrait au mieux rester stable après 2010. La charge du financement des seules pensions de vieillesse devrait augmenter, à législation inchangée, d'environ 6 points de P.I.B. à l'horizon 2040, c'est-à-dire une augmentation de 50 % du coût des retraites. On se trouve donc face à des perspectives de croissance économique modestes au moment où il faudra prélever de plus en plus pour financer les retraites.

Ce constat est connu depuis longtemps et c'est également, en moyenne, la situation de la presque totalité des pays de l'Union européenne. L'ampleur du choc à venir et sa permanence, appréhendées par le montant des

transferts de revenus entre les actifs et les retraités, posent deux types de questions quand il faut décider du contenu des réformes :

- Le premier, dans le domaine économique, concerne la « soutenabilité » à long terme du financement des retraites, c'est-à-dire à quelles conditions, dans une perspective intertemporelle, les prélèvements opérés pour financer les retraites seront compatibles avec un fonctionnement équilibré de l'économie du point de vue de la politique de croissance économique, des finances publiques et du marché du travail,
- Le deuxième, plus large, est relatif à l'acceptabilité sociale des réformes, c'est-à-dire comment partager le plus équitablement possible les ajustements à réaliser, de sorte qu'il n'y ait pas de « perdants » nets parmi les actifs et les retraités et que la technique de la répartition continue d'être perçue comme un contrat social collectif liant les différentes générations. L'évolution du niveau de vie relatif des générations futures d'actifs et le niveau des pensions de retraite qui leur sera servi sont les principaux éléments de la solidité de ce contrat.

Ces deux volets sont a priori indissociables. Ils ont été résumés au niveau des instances européennes, à l'occasion de l'examen des stratégies nationales en matière de pensions, par le terme de « retraites sûres et viables ». Dans ce cadre général à double entrée, économique et sociale, la réforme des retraites est ouverte à de nombreuses options dès lors qu'elle n'est pas confinée à une simple adaptation des paramètres de chacun des régimes existants. L'analyse détaillée des expériences étrangères (Allemagne, Suède, Italie, Finlande, Canada, Japon, etc.) confirme la très grande diversité des solutions retenues et l'absence de convergence, à l'issue des réformes, des systèmes de retraite nationaux vers un modèle « standard » unique.

On va donc essayer de faire une revue assez large des enjeux et des options de la réforme des retraites en partant du constat suivant, résumant certaines des caractéristiques du système de retraite français :

- Il est hétérogène et disparate et son architecture ne repose pas sur une structure par étage,
- Il n'est pas « viable » financièrement à long terme à législation inchangée,
- Il engendre des inégalités parmi les membres d'une même cohorte,
- Il ne peut pas être piloté et régulé à long terme,
- Il permet difficilement de conduire une politique globale de la retraite.

Chacun de ces aspects est susceptible d'être corrigé ou amélioré à l'occasion de la réforme. Ce seront l'ambition donnée à la réforme et son degré d'acceptabilité qui permettront

d'apprécier dans quelle mesure les différents équilibres seront durablement restaurés. La viabilité financière des régimes de retraite par répartition sera évidemment l'élément central à partir duquel seront évaluées les mesures adoptées.

Cependant, limiter la finalité d'une réforme des retraites à ce seul aspect risquerait d'être insuffisant pour faire face à toutes les conséquences qu'induiront les chocs démographiques et économiques à venir. Dans le cas de la France, la transformation de certaines caractéristiques de l'architecture du système de retraite afin d'en diminuer la complexité et l'hétérogénéité est peut-être une condition préalable pour donner toute leur efficacité aux mesures d'ajustement financier. De plus, la capacité de la réforme à modifier les comportements (en particulier ceux liés à l'âge de départ à la retraite) ou à prendre en compte la situation de certaines catégories d'assurés (pénibilité du travail, retraite des femmes) aura un lien étroit avec le choix des modalités d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite.

Pour que les incitations fonctionnent et que les choix individuels s'expriment, ou pour différencier la situation de certaines catégories d'assurés, il faudra réunir dans le futur les conditions d'une plus grande individualisation des droits à la retraite. Cette individualisation est par exemple une caractéristique générale des régimes à cotisations définies mais, dans le système français, seuls les régimes complémentaires fonctionnent selon cette technique d'acquisition des droits à la retraite. Parmi les interrogations sur l'organisation future du système de retraite, l'intérêt de généraliser les régimes à cotisations définies se posera de plus en plus si l'on veut

favoriser l'expression des préférences individuelles.

#### **a) Stratégie à long terme pour les finances publiques et vieillissement de la population.**

Il est intéressant d'observer que de nombreux pays, que l'on range dans la catégorie des « petits » pays par la taille de leur population mais qui sont fortement intégrés dans l'économie mondiale (Pays-Bas, pays scandinaves, Irlande, Nouvelle Zélande, etc.), ont adopté, à des degrés divers, des stratégies globales à long terme pour leurs finances publiques, afin de faire face aux conséquences du vieillissement de leur population. Le canevas est le suivant : le vieillissement de la population va durablement modifier le poids des dépenses des principales fonctions collectives relatives au capital humain (retraite, santé, dépendance, éducation, formation) et modifier également les assiettes imposables. L'objectif se formule simplement puisqu'il s'agit de s'assurer que les finances publiques, y compris la protection sociale, sont soutenables compte tenu des perspectives de croissance économique à long terme. La « soutenabilité » s'apprécie par la capacité, d'une part, à maîtriser l'évolution sur longue période des prélèvements obligatoires, en particulier ceux pesant sur le facteur travail, et de l'endettement public et, d'autre part, à disposer de marges de manœuvre budgétaires suffisantes entre 2010 et 2030 au moment où le vieillissement de la population fera le plus sentir ses effets. Elle est généralement traduite par la fixation de cibles pour les principaux indicateurs de finances publiques, dette publique et taux de prélèvements obligatoires exprimés en points de P.I.B., et par l'examen de l'évolution de certains postes

budgétaires (charges d'intérêts) et du rendement des principales catégories d'impôts et taxes, compte tenu de la déformation des bases imposables.

La mise en œuvre de telles stratégies globales vise à renforcer de façon permanente la discipline budgétaire sous deux angles : d'une part, en identifiant à l'avance et en fixant les contraintes budgétaires à long terme, d'autre part, en anticipant quels seront le profil et le calendrier des besoins de financement qu'il faudra satisfaire dans le futur. En allongeant ainsi l'horizon budgétaire, le but est de réaliser une allocation intertemporelle des ressources fiscales compatible avec une maximisation de la croissance économique et une maîtrise de la dette publique. Les réformes des retraites s'inscrivent dans ce cadre budgétaire et sont a priori calibrées pour répondre aux exigences de cette programmation des finances publiques.

L'expérience de ces pays est instructive car ils jouent un rôle précurseur. Ils ne disposent pas de beaucoup de degrés de liberté dans l'utilisation des instruments traditionnels de politique économique. La politique budgétaire est le seul instrument leur permettant de bénéficier de marges de manœuvre pour faire face aux engagements à venir. Il leur faut donc éviter que, dans le futur, la détérioration brutale de leurs finances publiques sous l'impact du vieillissement de la population les conduisent à devoir adopter des mesures d'urgence qui auraient un effet dépressif sur l'économie et pénaliseraient gravement certaines générations. Pour préserver ou améliorer la compétitivité de leurs économies à la source d'une croissance forte, ils sont en conséquence dans l'obligation d'anticiper suffisamment tôt et globalement cet impact

sur le coût et le financement des fonctions collectives. Cette démarche rompt avec la pratique habituelle de programmation budgétaire sur un horizon ne dépassant pas au mieux cinq années et cherche à évaluer quels seront les équilibres macro-économiques en phase de vieillissement.

Cette volonté de préparer le futur se manifeste par exemple par l'adoption de programmes contraignants de réduction à long terme de la dette publique pour que tous les indicateurs budgétaires soient au vert au moment où augmenteront fortement les dépenses publiques (y compris les dépenses de protection sociale) après 2010. La création de fonds de réserves pour les retraites est également à ranger dans cette catégorie de mesures, surtout lorsque des recettes fiscales pérennes les abondent. En résumé, ce type d'engagement à long terme apparaît être le seul moyen d'imposer une discipline budgétaire permanente qui favorise le lissage des prélèvements obligatoires et met en « réserve » des marges de manœuvre pour le futur.

Les « grands » pays européens (France, Allemagne, Italie) ne semblent pas encore s'être engagés dans un tel processus volontariste d'approche globale à long terme de la politique de finances publiques. Bien que l'objectif de finances publiques soutenables soit formellement partagé et largement débattu au niveau des instances européennes, sa crédibilité n'est pas assise sur une programmation fixant les objectifs intermédiaires ni sur une déclinaison des enveloppes disponibles pour le financement des fonctions collectives.

S'agissant de la France, l'augmentation du coût des retraites dans les quatre prochaines décennies devrait être, à législation inchan-

gée, de l'ordre de 6 points de P.I.B. Un fonds de réserves pour les retraites a été créé avec un objectif d'accumulation à l'horizon 2020 mais il n'est pas abondé par des ressources pérennes. Une partie du coût des retraites devrait donc être « préfinancée » via le fonds de réserves mais le montant du préfinancement effectivement réalisé en 2020 est à ce stade soumis à de fortes incertitudes. On sait par ailleurs qu'en raison de l'effet baby boom, le profil des dépenses de retraite va former à partir de 2005 une marche d'escalier, ce qui signifie qu'une réforme va agir sur la hauteur de cette marche mais laissera néanmoins une part des dépenses devant être financée par des prélèvements supplémentaires ou par des transferts budgétaires.

Le fonds de réserves pour les retraites pourrait être l'élément pivot d'une stratégie à long terme pour les finances publiques, en ce sens qu'il pourrait être utilisé, d'une part, pour organiser la discipline budgétaire autour d'objectifs concernant le financement des fonctions collectives, d'autre part, pour déterminer quelles sont les marges budgétaires disponibles une fois ces objectifs atteints. Les deux volets d'une telle stratégie n'ont pas encore été à ce jour clairement énoncés. S'agissant du solde à financer pour les retraites après intervention du fonds de réserves, les pouvoirs publics n'ont pas explicité quelle pourrait être la part maximale de prélèvements supplémentaires à lui affecter, part compatible avec une maîtrise durable des finances publiques compte tenu du coût des autres fonctions collectives.

Pour mémoire, on rappelle dans le tableau suivant l'évolution des principaux indicateurs de finances publiques au cours des 20 dernières années. Pour de nombreux observa-

teurs, ces indicateurs sont considérés comme étant actuellement à un niveau ne laissant aucune marge pour absorber le coût du

vieillesse de la population, sauf à faire un pari très risqué sur des perspectives de forte croissance économique dans le futur.

### 1980-2001. Indicateurs de finances publiques en % du P.I.B.

	Dettes publiques UEM	Solde des APU	Prélèvements obligatoires
• 1980	20,7 %	0,0 %	40,7 %
• 1985	30,6 %	-3,0 %	43,7 %
• 1990	35,1 %	-2,1 %	42,8 %
• 1995	54,6 %	-5,5 %	43,7 %
• 1996	57,1 %	-4,1 %	44,8 %
• 1997	59,3 %	-3,0 %	45,0 %
• 1998	59,5 %	-2,7 %	44,8 %
• 1999	58,5 %	-1,6 %	45,5 %
• 2000	57,3 %	-1,3 %	45,0 %
• 2001	57,3 %	-1,4 %	45,0 %

Source I.N.S.E.E., Comptes nationaux.

En matière de finances publiques à long terme, il serait utile que soit rapidement annoncé le cadre budgétaire dans lequel s'inscrirait la réforme des retraites, c'est-à-dire quelle serait l'enveloppe maximale de prélèvements finançant la retraite, disponible à différents horizons sans évincer le financement des autres fonctions collectives.

#### b) L'architecture du système de retraite : les implications de sa structure et de son organisation.

Les rapports publics successifs sur les retraites se sont peu intéressés au rôle joué par l'organisation et la structure du système de retraite sur l'efficacité des mesures envisageables pour atteindre les objectifs assignés à une réforme. Le postulat implicite a été de considérer que la réforme devait laisser globalement inchangée la structure actuelle du système public de retraite (régimes à base socioprofessionnelle, nombre d'étages) pour n'appréhender

l'aspect organisationnel que du seul point de vue d'un éventuel « alignement » (ou d'une harmonisation) de certaines règles d'acquisition des droits à la retraite entre les salariés du secteur privé et ceux du secteur public.

Une caractéristique du système public de retraite est, comme on l'a déjà développé, son hétérogénéité évaluée selon plusieurs critères :

- Un grand nombre de régimes avec des effectifs de cotisants et de retraités très variables,
- Certains régimes n'ont presque plus de cotisants actifs ou avec un effectif de cotisants décroissant rapidement,
- Les régimes complémentaires ne sont pas encore totalement généralisés pour les non salariés,
- Quatre techniques d'acquisition des droits à la retraite sont utilisées pour la répartition : des régimes à prestations définies en annuités, des régimes à prestations définies

rétributifs, des régimes à cotisations définies en points, des régimes à prestations forfaitaires,

- Les efforts contributifs sont différents selon les professions conduisant à des montants de pension pour une carrière complète également variables.

Au total, la capacité de cette mosaïque de régimes à fournir une « retraite sûre et viable » et d'un montant adéquat n'est pas garantie. Le principal inconvénient de cette organisation est de rendre non directement comparable la situation des différentes catégories d'assurés vis-à-vis de la retraite.

Il existe néanmoins des options de réforme qui permettraient, en créant un socle commun pour le système de retraite, de simplifier sa structure et son organisation. Un pays comme l'Italie qui, avant les réformes réalisées au cours de la dernière décennie, se trouvait dans une situation similaire à la France, a par exemple choisi « d'unifier » son système de retraite en adoptant une règle unique d'acquisition des droits à la retraite quelle que soit la catégorie socioprofessionnelle, via la création de régimes à cotisations définies fonctionnant selon la technique des comptes notionnels. Les multiples régimes à prestations définies de l'ancien système sont progressivement fermés, de sorte qu'à présent, un seul jeu de paramètres est utilisé pour déterminer et valoriser le montant des droits à la retraite acquis au cours de la vie active.

La recherche d'une « colonne vertébrale » pour l'ensemble du système de retraite peut répondre à divers objectifs non nécessairement concurrents :

- Simplifier la structure actuelle du système de retraite en diminuant par exemple le nombre de régimes,

- Réduire l'incertitude sur le montant futur de la pension parce que celui-ci dépend exclusivement du parcours professionnel,

- Unifier le mode d'acquisition des droits à la retraite pour éliminer les inégalités entre catégories socioprofessionnelles.

Dans un système de retraite hétérogène composé de multiples régimes, la construction d'un socle commun peut être plus ou moins ambitieuse selon le degré de gravité des déséquilibres qu'il est souhaitable de corriger. En fait, la cible qu'il faudrait viser se définit à partir de quatre paramètres qui devraient être communs, ou au moins semblables, soit pour une population d'assurés la plus large possible, soit au niveau d'un étage du système de retraite : le taux de contribution, la durée d'assurance pour une carrière complète, la technique d'acquisition des droits à la retraite, l'âge minimal de départ à la retraite.

Il est certain que l'hétérogénéité actuelle du système de retraite s'explique pour une grande part par l'histoire des étapes successives de la généralisation de la protection sociale en France. Cette hétérogénéité s'est cristallisée dans des institutions et une répartition du pouvoir des acteurs qu'il est sans doute difficile de modifier rapidement et simplement. Néanmoins, l'exemple de l'Italie montre qu'une telle organisation peut conduire à un système ingérable en raison des inéquités qu'il engendre et non réformable en l'état parce qu'il est trop déséquilibré. Pour qu'une réforme soit possible dans ce contexte et minimise le risque politique, il est alors nécessaire d'entreprendre un début d'unification qui clarifie le rôle attribué aux institutions dans leur fonction de fournir un niveau de retraite « sûr et viable ».

Plusieurs options vont être présentées qui, pour la plupart, ne donnent qu'une réponse partielle à la question du socle commun. Il est important en effet de noter que c'est la multiplicité des techniques d'acquisition des droits à la retraite (prestations définies en annuités, rétributives, cotisations définies, forfaitaires) qui crée le plus de contraintes pour l'adaptation et la régulation du système de retraite : il n'est pas possible actuellement de fixer un jeu unique de paramètres quelle que soit la technique utilisée, de sorte que les droits acquis ne sont pas directement comparables. La solution la plus efficace serait dans ces conditions, comme l'a fait l'Italie, d'adopter une seule technique d'acquisition des droits à la retraite, tout en conservant la diversité des régimes.

### **b.1) Simplifier la structure du système de retraite.**

Quatre options peuvent être ouvertes et discutées :

- Modifier le champ d'intervention des actuels régimes obligatoires de retraite en le centrant exclusivement sur la gestion des droits directs du risque vieillesse et créer un régime unique chargé de la gestion et du financement des droits dérivés (pension de réversion essentiellement).

Cette séparation permettrait, en « spécialisant » les régimes de retraite sur un seul risque, une plus grande individualisation des droits et une plus grande clarté de leur coût. L'individualisation des droits directs concerne, d'une part, les droits contributifs et, d'autre part, l'ensemble des avantages non contributifs dont le champ et la définition seraient identiques pour les tous les assurés. Par ailleurs, une telle disposition favoriserait

le pilotage des régimes dans leur fonction de fournir un revenu de retraite. La création d'un régime unique pour le risque survie et les avantages annexes permettrait d'unifier la législation sur l'ouverture de ces droits et de mutualiser leur financement sur l'ensemble de la population quel que soit le régime d'origine.

- Fermer définitivement les régimes par répartition dont les effectifs de cotisants diminuent régulièrement ou sont en trop faible nombre par rapport à l'effectif des retraités. Ces régimes ne sont pas solvables et ne le seront pas dans le futur en ce sens que les recettes de cotisations sociales ne couvrent qu'une fraction minimale des dépenses. Dans ces conditions, le qualificatif de régime par répartition devient une abstraction et ce n'est que par des transferts financiers extérieurs que ces régimes font face à leurs engagements.

Il serait préférable de regrouper l'ensemble des engagements de ces régimes, c'est-à-dire les droits à la retraite déjà acquis, dans une structure commune et de lui affecter une ressource fiscale pour les financer. Ces engagements sont en effet une dette dont la caractéristique est qu'elle diminuera dans le futur à la suite de l'extinction des droits lors du décès des bénéficiaires. Ce choix permettrait de réduire les multiples circuits de financement organisés pour combler les déficits de ces régimes et d'éliminer le risque d'une mise à contribution inégale des différentes catégories d'assurés pour le financement de ces engagements.

- Aligner l'ensemble des régimes de base des non salariés sur le régime général (CNAVTS), avec la possibilité de les intégrer financièrement, et créer un régime complémen-

taire unique obligatoire pour les salariés du secteur privé et les non salariés. Cette option généraliserait la notion de régime de base et créerait un système à deux étages dont la contribution à la formation du revenu de retraite serait similaire quelle que soit la catégorie socioprofessionnelle. Cet ensemble aurait l'avantage d'offrir une base de mutualisation du risque vieillesse la plus large possible et, compte tenu du fait que les régimes complémentaires sont à cotisations définies, de permettre de choisir l'effort contributif au niveau du deuxième étage. Cet ensemble réduirait significativement les paramètres de pilotage des régimes. La portabilité des droits serait en outre totale et leur valeur ne dépendrait plus du régime d'appartenance.

- Créer un pôle gestionnaire unique regroupant les régimes des salariés du secteur public. Pour les personnels des trois fonctions publiques et des entreprises publiques, les règles d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite sont très proches et répondent à la même logique. Ces régimes spéciaux sont des régimes d'employeurs dont le financement, à l'exception de la CNRACL, ne repose que très partiellement sur les cotisations sociales effectives. Dans ces régimes d'employeurs, à prestations définies et rétributifs, la notion de mutualisation est secondaire puisque la totalité du risque est supportée par l'employeur.

La dispersion actuelle de ces régimes n'est pas adaptée à une gestion prospective des ressources humaines dans le secteur public. L'emploi public et la politique salariale ne répondent pas en effet aux mêmes critères et au même type de régulation que dans les ac-

tivités marchandes. Dans le futur, l'offre de travail sera contrainte et la mobilité professionnelle sera sans doute accrue. Le secteur public devra donc adapter sa politique de recrutement et sa politique salariale pour renforcer son attractivité. Dans ce contexte, la « politique de retraite » des employeurs publics, l'amplification des dispositifs de gestion individualisée de différentes formes d'épargne professionnelle (épargne temps, épargne salariale, etc.) et le développement des formes de prévoyance collective facultative devront être beaucoup plus visibles et personnalisées. Cette orientation réclamera, dans l'hypothèse où les régimes spéciaux sont maintenus, que l'employeur public au sens large définisse mieux le champ de la protection sociale qu'il propose à son personnel.

## **b.2) Réduire l'incertitude sur le montant de la pension.**

Les régimes à base socioprofessionnelle sont inégalement exposés au risque socio-démographique. Cette situation a conduit le législateur à introduire des mécanismes de compensation financière entre régimes pour atténuer l'impact de ce risque sur les assiettes de cotisation. C'est une forme d'assurance collective qui redistribue les ressources financières entre les régimes.

Par ailleurs, en raison de la diversité des régimes et de l'absence d'un régime de base unique, la pension de retraite dépend exclusivement du parcours professionnel et son montant final ne comporte pas d'élément certain, hormis les minima de pension fixés dans chaque régime.

Dans leur fonction et dans leur mode de calcul, les transferts de compensation démo-

graphique fonctionnent comme si chaque régime versait au moins une pension forfaitaire minimale à ses retraités : la compensation revient à simuler un embryon de régime universel de base unique. Les mécanismes de compensation sont régulièrement critiqués, en partie en raison de leur opacité, mais également parce que leur paramétrage est susceptible d'être modifié au gré des circonstances. En outre, ils ne sont pas étroitement articulés avec les contraintes de financement à long terme des régimes.

Pour éviter les inconvénients provoqués par les mécanismes de compensation et pour verser une pension certaine minimale à tous les assurés, une option serait de créer un régime universel de base s'adressant à tous les résidents, versant une pension forfaitaire, financé par une ressource du type CSG. La part des droits à pension acquise dans les régimes dits contributifs serait réduite d'autant, ce qui signifie que l'impact du risque socio-démographique le serait également. Cette orientation constituerait évidemment une rupture dans l'architecture du système de retraite mais elle aurait l'intérêt de mettre en place un tronc commun permettant d'articuler les étages du système.

### **b.3) Unifier les modes d'acquisition des droits à la retraite.**

La réforme des retraites va se trouver devant un double défi :

- Réduire les « inégalités » supposées entre les assurés du secteur privé et ceux du secteur public, inégalités appréhendées à partir des conditions exigées pour bénéficier d'une retraite à taux plein et non pas par rapport au montant de la pension ou de l'effort contributif,

- Assouplir certaines règles de liquidation des droits à la retraite pour favoriser une plus grande flexibilité des choix individuels, essentiellement en matière de choix de l'âge de départ à la retraite.

Ces objectifs étaient également ceux de l'Italie qui a fait le choix d'adopter, pour toutes les catégories d'assurés, une seule technique d'acquisition des droits à la retraite, en créant un régime à cotisations définies fonctionnant selon le principe des comptes notionnels. Les multiples régimes à prestations définies ont été fermés, de sorte que son système de retraite sera progressivement unifié autour d'un ensemble de paramètres identiques pour tous. Cette réforme a eu le mérite de « simplifier » le système de retraite en évitant deux écueils : une réforme régime par régime laissant persister les causes des disparités entre catégories d'assurés, un alignement d'une partie des régimes sur un régime pivot. L'unicité du système de retraite est ainsi obtenue en changeant pour tous les régimes le mode d'acquisition des droits.

Outre l'unification, le choix de régimes à cotisations définies permettait également de renforcer la contributivité en liant étroitement le montant de la pension liquidée à l'effort contributif réalisé durant la carrière professionnelle. Une forte contributivité est donc le vecteur utilisé pour réduire, voire éliminer, les inégalités entre catégories d'assurés, selon le critère « à carrière salariale identique, pension identique ». Comme la durée d'assurance n'est plus le paramètre privilégié pour évaluer les inéquités intragénérationnelles, la contributivité introduit un degré de liberté en matière d'âge de départ à la retraite. Celui-ci peut être flexible et ne dépendre que des préférences individuelles : les

assurés peuvent choisir leur âge de départ à la retraite en fonction du niveau de pension souhaité et sont incités à prolonger leur activité puisqu'un effort contributif plus long leur donnera une pension plus élevée.

Ces expériences étrangères de réforme des retraites apportent deux enseignements importants :

- Les inégalités entre catégories d'assurés sont intrinsèques à un système comportant plusieurs régimes ayant des techniques différentes d'acquisition des droits à la retraite et donc, des paramètres différents (durée d'assurance, taux de cotisation, âge de départ à la retraite, taux de liquidation et index de revalorisation des pensions). En outre, la capacité à modifier simultanément tous ces paramètres dans des régimes à prestations définies est limitée. La voie la plus rapide pour éliminer les inégalités est en conséquence d'unifier le système de retraite par l'adoption d'une seule technique d'acquisition des droits à la retraite,
- Une plus grande flexibilité des choix pour les assurés signifie deux choses : les choix se manifestent par des arbitrages individuels qui se traduisent sur le niveau de la pension personnelle, les choix s'exerçant dans des régimes collectifs obligatoires ne doivent pas avoir des effets négatifs ou indésirables sur l'équilibre financier de ces régimes. Pour réunir ces deux conditions, il est nécessaire, d'une part, d'individualiser les droits à la retraite et, d'autre part, de lier étroitement le montant de la pension aux cotisations versées. Cette double condition n'est remplie que dans les régimes à cotisations définies.

Ces éléments expliquent pourquoi beaucoup de pays ont affiché l'objectif d'aller vers une

plus forte contributivité de leurs régimes, essentiellement pour en clarifier le financement et isoler le champ des opérations non contributives à visée redistributive. Néanmoins, seuls quelques-uns d'entre eux ont tiré les conséquences de la priorité donnée à la flexibilité et à l'égalité de traitement des assurés en remplaçant les régimes à prestations définies par des régimes à cotisations définies (Suède, Italie).

Ce serait une réforme d'envergure en France que de retenir, au moins pour tous les régimes de base, une seule technique d'acquisition des droits à la retraite et l'ambition serait encore plus forte s'il était décidé de transformer les régimes à prestations définies en régimes à cotisations définies. Cette option ne serait pas insurmontable dans le champ des salariés du secteur privé puisque, pour la CNAVTS, le calcul de la pension sur un salaire de référence égal à la moyenne des 25 meilleures années n'est pas très différent du calcul de la pension dans un régime en points. La transformation serait par contre radicale pour les régimes spéciaux rétributifs.

En l'absence d'une telle transformation du système de retraite, l'objectif d'égalité de traitement des différentes catégories d'assurés restera toujours difficile à réaliser puisque, dans des régimes à prestations définies, un alignement des paramètres (la durée d'assurance par exemple) ne porterait que sur les conditions d'ouverture des droits pour obtenir une pension complète, sans qu'il y ait nécessairement proportionnalité entre les cotisations versées et le montant de la pension. Cela signifie que, dans un système à plusieurs régimes de base et complémentaires, l'alignement des conditions d'ouverture des droits ne garantit qu'une forme

d'équité puisqu'un même montant de pension peut être obtenu avec des efforts contributifs différents. Autrement dit, le rendement implicite de l'opération retraite peut être très variable d'un régime à l'autre, ce qui est également une forme d'inégalité insuffisamment prise en compte. C'est pourtant cette situation qui prévaut actuellement dans le système de retraite français.

Par ailleurs, dans les régimes à prestations définies, la flexibilité des choix individuels ne peut être que fortement encadrée puisqu'elle résulte d'un paramétrage particulier au voisinage d'une condition définissant l'ouverture des droits à taux plein : ce sont par exemple les propositions de mécanismes de décote et de surcote neutres actuariellement, c'est-à-dire sans impact financier sur les régimes. Ces mécanismes introduiraient de la souplesse par rapport aux règles actuelles, sans conduire nécessairement à la flexibilité souhaitée des comportements, limitant ainsi leur efficacité pour allonger significativement la durée d'activité au-delà des normes actuelles.

### **c) La viabilité financière à long terme des régimes par répartition.**

Avant de s'intéresser aux différentes options concernant le choix des paramètres des régimes, on va d'abord rappeler les différents horizons temporels à prendre en considération et examiner comment les chocs démographiques et économiques affectent les régimes par répartition et quels sont les critères pour mieux répartir leurs effets sur les actifs et les retraités.

#### **c.1) Les différents horizons temporels.**

On sait qu'en raison de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby boom à par-

tir de 2005, les dépenses de retraite vont former une marche d'escalier. Le franchissement de cette marche va se dérouler pour l'essentiel sur une vingtaine d'années, entre 2005 et 2025. Les réformes ont pour but de diminuer progressivement la hauteur de cette marche et de lisser le mieux possible les ajustements, pour atteindre une situation acceptable après 2025 au moment où le plein effet des mesures est attendu.

Ces aspects temporels sur le profil des dépenses sont importants car ils dictent à la fois le calendrier et le choix des mesures d'ajustement à adopter en fonction de l'objectif retenu. On traduit habituellement cette période qui couvre les deux prochaines décennies par le terme de « période de transition ». Elle a deux caractéristiques : sa longueur à la fois en raison de la durée du choc démographique et en termes de programmation de mesures de politique économique, son instabilité potentielle sauf si sa trajectoire est contrôlée. Le long terme devrait donc distinguer deux sous périodes avec un horizon intermédiaire à 20 ans.

La transition signifie également que, le plus souvent, de nouveaux barèmes de liquidation des pensions sont progressivement mis en place dont le critère d'application dépend de la génération à laquelle appartient l'assuré. Bien qu'un des objectifs des réformes soit de réduire les inégalités entre les différentes catégories d'assurés, les règles appliquées à chacune des générations successives de la période de transition seront différentes et ne conduiront donc pas à un traitement égal. La transition est ainsi susceptible de générer un conflit dans la perception de la réduction des inégalités entre la déclinaison intergénérationnelle de la réforme et les aspects intragénérationnels des mesures.

Outre sa fonction de lissage, la transition est la période au cours de laquelle on attend que les changements de barèmes contribuent à modifier les comportements des assurés et des employeurs, principalement ceux liés à l'âge de départ à la retraite. Cette modification ne peut être que lente, compte tenu de la situation du marché du travail, mais elle doit s'inscrire sur une trajectoire bien identifiée. Pour gérer cette incertitude sur l'efficacité des mesures adoptées, il apparaît important de fixer et d'afficher clairement des objectifs quantifiés, c'est-à-dire le point d'arrivée de la réforme, afin que soient mobilisés, effectivement et avec continuité, les instruments utilisés pour corriger les déséquilibres.

Identifier une période de transition dans la réforme des retraites est ainsi synonyme d'une gestion longue et planifiée du temps, gestion qui doit s'imposer quels que soient les aléas de la conjoncture économique et sociale. Elle doit fournir le cadre de référence de la trajectoire recherchée. Les expériences étrangères de réforme des retraites ont montré que, en l'absence d'une approche globale et d'une programmation réaliste avec un calendrier précis de l'ensemble des mesures à prendre, les projets de réforme se révélaient rapidement insuffisants ou inadaptés à l'ampleur du problème et devaient être remis en chantier, ce qui laissait persister dans l'opinion publique une impression de réforme perpétuellement inachevée.

### c.2) Les critères de viabilité financière.

Un premier critère macro-économique de viabilité financière du système de retraite a déjà été analysé du point de vue de la soutenabilité à long terme des finances publiques. C'est celui le plus souvent exposé parce qu'il

concerne la contribution du financement des retraites à la réalisation des équilibres macro-économiques en phase de vieillissement de la population.

Un deuxième critère plus opérationnel a trait à la solvabilité des régimes à long terme, appréhendée à partir d'une panoplie d'indicateurs actuariels. La France n'a pas une grande expérience dans ce domaine parce que la loi n'impose pas de réaliser, à intervalles réguliers, une évaluation actuarielle des régimes publics de retraite par répartition. Ce type de méthode revient à calculer les engagements des régimes et à les comparer avec les recettes actuelles et futures. Un déficit actuariel indique un déséquilibre du régime et signifie que les engagements progressent plus rapidement que les recettes.

L'application de cette méthode aux régimes français mettrait en évidence deux facteurs de déséquilibre financier dans le futur :

- Le premier, le plus évident, a trait à l'effet baby boom, c'est-à-dire un effet volume lié à la forte croissance du nombre de liquidations qui augmentera brutalement les dépenses des régimes,
- Le deuxième est dû à l'inadéquation des paramètres actuels des régimes qui, en l'absence même de tout effet baby boom, aurait néanmoins induit dans le futur des besoins de financement. Faute d'évaluation actuarielle, ce déséquilibre est plus délicat à mesurer compte tenu de l'ampleur du premier mais on sait, par exemple, que la sortie définitive de plus en plus précoce du marché du travail et l'allongement de l'espérance de vie après 60 ans sont des facteurs d'augmentation spontanée des charges des régimes, toutes choses égales par ailleurs.

Cette décomposition signifie que les réformes destinées à restaurer la solvabilité à long terme des régimes devraient comprendre au moins deux volets avec l'ordre de priorité suivant :

- Corriger d'abord l'inadéquation des paramètres afin de restaurer l'équilibre actuariel des régimes, hors choc démographique. Cette correction devrait avoir un impact financier global de plus en plus important au cours du temps parce que les nouveaux paramètres s'appliqueront à des effectifs de retraités de plus en plus nombreux,
- Dans un deuxième temps, dans l'hypothèse où le premier volet a un rendement financier insuffisant parce que l'effet baby boom laisse des besoins de financement encore trop élevés, retenir des ajustements supplémentaires.

L'inadéquation des paramètres actuels des régimes se traduit, dans une approche en termes de bilan actuariel, par une croissance plus rapide des engagements des régimes, c'est-à-dire leur passif, par rapport à la croissance de l'assiette des cotisations, c'est-à-dire la base de leur actif. Cet écart de rythme de progression entre l'actif et le passif signifie que le rendement implicite de l'opération retraite pour les assurés (le bilan retraite actualisé entre pensions reçues et les cotisations versées) est supérieur au taux de croissance de l'assiette des cotisations qui est l'indicateur de référence pour analyser la trajectoire d'équilibre des régimes.

Dans ce cadre, les mesures de réforme ont pour but de ralentir la progression des engagements et/ou d'augmenter la croissance de l'assiette des cotisations avec, éventuel-

lement, la possibilité d'accroître le montant des cotisations en augmentant le taux de cotisation. Il faut noter que les différents paramètres d'intérêt à modifier pour revenir sur la trajectoire d'équilibre ne sont pas indépendants les uns des autres et ne peuvent pas être fixés arbitrairement. Ils concernent la relation entre la durée de cotisation et la durée de retraite via l'âge de départ à la retraite, le taux de liquidation des pensions à taux plein et le taux de cotisation, le taux de revalorisation des pensions.

Ce n'est qu'après avoir rétabli l'équilibre actuariel des régimes que devrait être abordée la question du surcoût liée à la forte augmentation des liquidations de retraite après 2005. Ce surcoût diminuera à la suite du choix d'un nouveau jeu de paramètres. Une deuxième partie devrait être financée après 2020 par des transferts du fonds de réserves pour les retraites qui est un poste de l'actif des régimes. Il restera un solde pour lequel il faudra s'interroger comment il doit être financé. Il peut l'être par des transferts budgétaires si on considère que cette fraction des dépenses constitue une charge exceptionnelle. La probabilité est plus forte qu'il soit nécessaire d'augmenter les taux de cotisation. La question est alors de savoir quel est le calendrier approprié pour relever les taux de cotisation. C'est à ce niveau que le fonds de réserves peut jouer un rôle important dans sa fonction de préfinancement : plus les réserves accumulées seront importantes et couvriront une part significative des engagements, moins il sera nécessaire d'augmenter les taux de cotisation après 2020. Cet exemple de séquence dans la programmation des nouveaux paramètres est destiné à montrer que l'arbitrage concernant le calendrier des hausses de cotisations devrait s'appuyer sur les

propriétés de lissage des prélèvements du fonds de réserves. Une question annexe dans ce scénario concerne le champ d'intervention du fonds de réserves.

#### **d) Le choix des paramètres des régimes.**

Ralentir la progression des engagements et augmenter celle de l'assiette des cotisations reposent sur le choix d'un nouveau jeu des paramètres clés des régimes. On en attend un effet direct sur l'équilibre financier des régimes mais également des incitations à modifier les comportements. Toutefois, comme une réforme des retraites s'inscrit dans une phase de transition, ce choix porte sur la valeur cible qu'il serait souhaitable de les voir atteindre à l'horizon de 20 ans. On va passer en revue ces différents paramètres en se demandant comment ils peuvent contribuer à améliorer la situation financière des régimes tout en préservant l'objectif de fournir un bon niveau de pension.

##### **d.1) Les âges de départ à la retraite.**

Les pays de l'Europe continentale sont confrontés à la faiblesse des taux d'activité et des taux d'emploi des plus de 55 ans. De nombreux dispositifs de préretraite, d'invalidité ou de chômage de longue durée ont été mis en place pour accueillir cette catégorie de travailleurs, de sorte que l'âge moyen de cessation d'activité est à présent inférieur à 60 ans. L'âge légal de départ à la retraite demeure une norme sociale mais il remplit de moins en moins le rôle de frontière entre l'activité et la retraite. La tranche d'âge de 55 à 65 ans est donc devenue une zone « grise » où les déséquilibres du marché du travail ont fortement modifié la fonction attribuée à

l'âge de départ à la retraite comme paramètre pivot des régimes de retraite : il coexiste à présent trois repères, l'âge de cessation d'activité, l'âge légal de départ et l'âge de liquidation de la retraite.

Dans ce contexte, tous les pays se sont donnés pour objectif d'augmenter progressivement, d'une part, l'âge de cessation d'activité et, d'autre part, l'âge à la liquidation de la pension. C'est également l'objectif qu'ont retenu les récents Conseils européens. Il y a donc deux aspects concomitants à traiter : l'extinction des dispositifs spécifiques de préretraite qui externalisent sur la collectivité le coût de la gestion des travailleurs âgés privés d'emploi, l'augmentation de l'offre et de la demande de travail des travailleurs de plus de 55 ans, de sorte à faire coïncider l'âge de cessation d'activité et l'âge de départ à la retraite. Par ailleurs, il s'est ajouté un objectif supplémentaire d'incitation à la prolongation de l'activité au-delà de l'âge normal. Les actions dans ces domaines relèvent simultanément de mesures de politique active de l'emploi et de mesures relatives aux barèmes de liquidation des pensions. Les mesures de soutien à l'activité des plus âgés passent par la suppression des incitations, tant du côté des employeurs que des bénéficiaires, à anticiper le départ à la retraite et par toutes les dispositions visant à améliorer les caractéristiques professionnelles des travailleurs âgés et à accroître la demande de cette catégorie d'actifs. Les barèmes de liquidation des pensions sont plutôt utilisés pour inciter à la prolongation de l'activité professionnelle, voire à élargir la palette des choix individuels en matière d'âge de cessation d'activité, neutres financièrement pour les régimes de retraite.

Ces deux volets ne sont pas substituables mais complémentaires et seule leur combinaison étroite est susceptible de réunir les conditions pour une modification des comportements. Il reste néanmoins une « frontière invisible » à franchir en matière d'âge de départ à la retraite : en cible, l'âge effectif de départ devrait être en effet plus proche de 65 ans que de 60 ans, c'est-à-dire être supérieur à l'âge légal fixé à 60 ans en France. L'examen des réformes étrangères (Allemagne, Italie, Suède, Finlande) donne sur ce sujet une tendance intéressante à observer : ces pays ont cherché, par des voies différentes, à obtenir un âge cible de départ effectif à la retraite d'au moins 63 ans, âge qui donne droit à un niveau de pension considéré comme normal pour une carrière complète. Une deuxième tendance, qui n'est cependant pas généralisée à tous les pays, consiste à fixer un intervalle autour de cet âge pivot, c'est-à-dire un âge minimal et un âge maximal de départ à la retraite, dans lequel s'exerce le libre choix des individus en matière d'âge effectif de départ. L'âge légal de départ à la retraite n'est plus dans ces conditions l'âge de référence.

Pour résumer, les priorités concernant l'âge de départ à la retraite dans le secteur privé pendant la période de transition devraient consister d'abord à augmenter l'âge de cessation d'activité puis à augmenter l'âge de la liquidation de la pension et, enfin, à encourager la prolongation de l'activité au-delà de la durée nécessaire pour liquider une pension à taux plein. La séquence des actions à réaliser pourrait s'ordonner de la façon suivante :

- Transformer l'âge légal de départ à la retraite (60 ans) en un âge minimal d'ouverture des droits,

- Supprimer des dispositifs de cessation anticipée de l'activité avant 60 ans et n'en réserver l'accès avec des conditions restrictives que pour les plus de 60 ans, de sorte que l'âge de cessation d'activité ne soit pas inférieur à l'âge minimum légal de départ à la retraite. C'est le domaine de la politique active de l'emploi pour les salariés âgés tant du côté des employeurs que des bénéficiaires,

- Introduire une condition d'âge (par exemple au moins 62 ans) pour bénéficier d'incitations à prolonger l'activité. Cette condition d'âge peut éventuellement être fixée selon la génération, afin de la relever progressivement en partant initialement d'un âge légèrement supérieur à 60 ans. C'est le domaine du choix des barèmes de liquidation.

Comme on peut le constater, l'âge de départ à la retraite a de plus en plus un statut ambigu, d'une part, parce que l'activité après 55 ans est elle-même empreinte de nombreuses incertitudes et, d'autre part, parce qu'on veut introduire plus de souplesse dans les choix individuels. C'est pourquoi il apparaît difficile d'utiliser directement ce paramètre comme levier d'action pour modifier les comportements tant que persistera la fragilité économique des salariés de plus de 55 ans dans le secteur privé. Il faut d'abord en éliminer les causes avant de pouvoir offrir des possibilités d'arbitrage entre liquidation immédiate de la pension ou prolongation de l'activité. Par ailleurs, dans les régimes à prestations définies en annuités, le critère d'âge peut entrer en conflit avec celui définissant la durée d'assurance permettant une liquidation à taux plein (Cf. infra). Cette condition peut en effet être remplie avant d'atteindre l'âge légal d'ouverture des droits

parce que la contributivité est déterminée à partir de la durée d'assurance et non pas en fonction du montant des cotisations versées. Pour éviter ce type d'inéquité intrinsèque aux régimes à prestations définies où certaines périodes d'activité n'ouvrent aucun droit à la retraite et, surtout, pour éliminer les multiples dispositifs de préretraite qui sont devenus des sas d'attente avant l'âge d'ouverture des droits à la retraite, il est souvent proposé de faire « sauter » le verrou de l'âge de départ à la retraite en permettant la liquidation sous la seule condition d'une durée d'assurance. C'est le principe des pensions d'ancienneté que certains dispositifs ont cherché à imiter (congé de fin d'activité, ARPE avec embauches compensatoires).

Les pensions d'ancienneté posent cependant un problème de fond. Le cas de l'Italie est exemplaire sur ce sujet : la liquidation de ce type de pension ayant pour seule condition la validation d'une durée d'assurance minimum, couplée avec des taux de liquidation généreux, a conduit à des départs précoces massifs ayant fortement déséquilibrés les finances des régimes. Les réformes de 1992 et 1995 ont entrepris de programmer l'extinction progressive de cette catégorie de liquidations en ajoutant une condition d'âge qui est progressivement relevée mais ce processus d'extinction sera long. Il ressort de l'expérience italienne que les pensions d'ancienneté ne sont pas compatibles avec la logique d'un régime à prestations définies en annuités : avec des paramètres s'appliquant uniformément à tous les assurés, il est nécessaire de fixer un âge minimal de départ à la retraite pour éviter les phénomènes d'aléa moral, c'est-à-dire pour pouvoir mutualiser et partager les risques entre tous les assurés.

Des âges de départ à la retraite différents et des pensions d'ancienneté existent également dans les régimes spéciaux, avec cependant plusieurs nuances :

- L'âge de départ à la retraite et l'âge de cessation d'activité sont le plus souvent confondus, le statut protégeant des risques économiques liés au marché du travail,
- De multiples âges légaux de départ à la retraite, inférieurs à l'âge légal de droit commun, ont été fixés pour certaines catégories de statuts ou de professions,
- Des pensions d'ancienneté existent également pour des catégories d'assurés remplissant des conditions particulières (situation familiale par exemple).

Les régimes spéciaux sont des régimes d'employeur qui n'ont pas été construits initialement selon une logique d'assurances sociales. La carrière des salariés du secteur public dépend par ailleurs de leur statut. Ces deux éléments expliquent pourquoi, dans ces régimes, il a été possible de différencier l'âge de la liquidation des droits à la retraite à partir de la position statutaire et non pas en fonction de l'équilibre financier des régimes et du partage des risques entre les cotisants et les retraités.

La transposition de ce modèle aux salariés du secteur privé est souvent préconisée pour tenir compte de situations particulières relatives à l'activité professionnelle exercée (travaux pénibles par exemple). Une telle politique devrait néanmoins être soigneusement encadrée car sa généralisation romprait avec le principe de mutualisation en vigueur dans les régimes d'assurances sociales. Pour ne pas entrer en conflit avec la logique d'assu-

rance, elle devrait reposer sur la capacité à disposer d'informations sur les caractéristiques des assurés, c'est-à-dire à pouvoir distinguer et classer les différentes catégories d'assurés en fonction de critères considérés comme observables. Cela revient à définir des classes de risques. Dans ce cadre, les taux de cotisation devraient être fixés selon le principe de la tarification en fonction du risque, ce qui signifie qu'ils varient selon les catégories d'assurés.

La Finlande est l'un des pays mettant en œuvre une telle politique de tarification en fonction du risque dans le cadre du préfinancement partiel des engagements relatifs aux pensions d'invalidité et des pensions pour chômage de longue durée des salariés âgés de plus de 60 ans. Il en résulte que les taux de cotisation sont déterminés par catégorie d'âge et de sexe des salariés et par taille des entreprises.

#### **d.2) La durée d'assurance.**

Dans les régimes à prestations définies en annuités, la durée d'assurance est le principal paramètre de calcul de la pension : une fois franchi l'âge légal de la liquidation, le montant de la pension dépend directement de la durée d'assurance validée. Cette durée d'assurance est en outre bornée en ce sens qu'une durée maximale détermine la liquidation à taux plein et, sauf si des mécanismes de surcote ont été mis en place, les périodes d'activité au-delà de cette borne ne génèrent pas de droits à la retraite supplémentaires. Alors que l'âge légal de départ à la retraite et le taux de liquidation sont a priori les paramètres fixes d'un régime à prestations définies, la durée d'assurance effective entre les assurés est variable puisqu'elle résulte du

déroulement de la carrière professionnelle individuelle.

À l'occasion de la réforme des retraites, le débat sur le choix de ce paramètre est abordé sous deux angles qui ne sont pas de même nature :

- Le premier a trait à l'alignement de la condition d'ouverture des droits à taux plein pour toutes les catégories d'assurés, c'est-à-dire l'alignement à 40 annuités. Cette proposition vise à rétablir ce qui est considéré comme un critère d'équité, à savoir un « effort » identique, mesuré par la durée d'assurance, exigé pour bénéficier d'une liquidation à taux plein,
- Le deuxième se rapporte à la relation de proportionnalité entre cette durée d'assurance et la durée de la retraite : face à l'allongement régulier de l'espérance de vie après 60 ans, il est préconisé d'augmenter la durée d'assurance pour maintenir un rapport stable entre ces deux indicateurs. L'objectif est directement financier puisqu'une telle mesure, dans l'hypothèse où tous les assurés prolongent effectivement leur activité, modifie les recettes et les dépenses des régimes.

Concernant le premier aspect, on a déjà indiqué que, dans les régimes de retraite en annuités, les critères d'équité ne pouvaient être évalués qu'à partir des conditions d'ouverture des droits et non pas en comparant la valeur des droits par rapport à l'effort contributif total. De ce point de vue, l'alignement de la durée d'assurance renforcerait l'équité entre les assurés du secteur privé et du secteur public, en notant que ces derniers conserveraient l'avantage d'une pension liquidée sur les derniers salaires d'activité.

Toutefois, parce qu'il ne garantit pas la proportionnalité entre le montant de la pension liquidée et les cotisations versées, l'alignement laissera toujours persister des inégalités lorsqu'un effort contributif identique conduit à des niveaux de pension différents. Notons en outre que cet objectif d'équité ne donne en lui-même aucune information sur la durée d'assurance souhaitable du point de vue de l'équilibre des régimes à long terme.

Le deuxième aspect traite du choix de la durée d'assurance "optimale" pour corriger un déséquilibre des régimes de retraite par répartition provoqué par un choc démographique du type allongement de l'espérance de vie. Il est vrai que la stabilité du rapport entre la durée d'assurance et la durée de retraite est un facteur favorable pour l'équilibre financier des régimes par répartition en ce sens qu'elle limiterait fortement la nécessité d'augmenter les taux de cotisation et/ou de diminuer les taux de liquidation pour corriger l'impact du choc démographique. Il y a toutefois de nombreuses incertitudes entourant la faisabilité à court terme d'une telle mesure :

- l'augmentation significative de la durée d'assurance au-delà de 40 annuités, synonyme de prolongation de l'activité largement au-delà de 60 ans, se heurterait aux réalités actuelles du marché du travail des salariés âgés telles qu'elles ont été analysées précédemment au sujet de l'âge légal de départ à la retraite. Ce n'est que lorsque le plein emploi des plus de 55 ans sera à nouveau réalisé qu'il sera possible d'envisager d'allonger la durée d'assurance. Dans le cas contraire, le risque est grand qu'une telle mesure aille à l'encontre de l'objectif recherché.

Une condition de durée d'assurance trop longue pour liquider une pension à taux plein, combinée avec la quasi impossibilité pour les assurés de remplir effectivement cette condition en raison des déséquilibres du marché du travail, se traduirait de facto par une diminution du taux de liquidation effectif de la pension. Ce résultat est susceptible d'aller à l'encontre de l'objectif d'une "pension sûre et viable" même si ses effets financiers sur l'équilibre des régimes pourraient être puissants. Pour atténuer ce risque sur les revenus des futurs retraités, il est probable que se multiplieraient à nouveau les dispositifs dérogatoires destinés à accueillir les travailleurs âgés exclus de l'emploi en attendant qu'ils remplissent la condition de durée d'assurance. C'est à cette dérive qu'ont été confrontés les pays qui ont fixé une condition de durée trop longue (Allemagne par exemple). D'autres pays ayant néanmoins conservé une telle condition, l'ont accompagnée de dispositions facilitant la validation à des conditions avantageuses de périodes non travaillées (périodes d'éducation et de formation professionnelle, périodes d'éducation des enfants, etc.).

C'est pour éviter cette contradiction entre, d'une part, des parcours professionnels moins linéaires que par le passé et plus hétérogènes en fin d'activité et, d'autre part, une condition de durée d'assurance trop contraignante que les réformes des retraites à l'étranger se sont plutôt attachées à favoriser l'expression des choix individuels et à encourager l'allongement de l'activité via des incitations financières autour d'une norme de durée de cotisation voisine de fait de 40 annuités. Cette norme correspond à un âge moyen d'entrée sur le marché du travail de 22/23 ans et un âge moyen à la liquidation

de 62/63 ans. C'est une approche réaliste qui prévaut en attendant que les déséquilibres du marché du travail se résorbent.

- L'augmentation de la durée d'assurance à taux plein n'est pas la seule mesure envisageable pour corriger l'impact de l'allongement régulier de l'espérance de vie après 60 ans. Outre le risque d'inefficacité, elle présente en effet deux inconvénients supplémentaires. Les gains d'espérance de vie étant permanents, il faudrait modifier à intervalles réguliers la durée d'assurance, ce qui obligerait à devoir changer souvent ce paramètre au détriment de la stabilité des règles d'acquisition des droits à la retraite. En outre, pour stabiliser effectivement le rapport durée d'assurance/durée de retraite, il faudrait allonger la durée d'assurance de 5 à 6 années au cours des quatre prochaines décennies, objectif dont l'affichage est actuellement peu crédible économiquement et socialement.

La correction de l'impact de l'allongement régulier de la durée de retraite est néanmoins un sujet important. Il faut reconnaître que, dans des régimes à prestations définies, les moyens d'action sont très limités compte tenu du mode d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite. C'est pour éviter les difficultés précédentes que des pays comme la Suède et l'Italie ont choisi d'innover à l'occasion de la réforme de leur système de retraite :

- Ils ont substitué à leurs régimes en annuités des régimes à cotisations définies utilisant la technique des comptes notionnels. Ce sont des régimes totalement contributifs dans lesquels le montant de la pension est directement lié à l'effort contributif. La condition de durée d'assurance est en conséquence supprimée,

- le montant de la pension liquidée est déterminé en convertissant les cotisations versées tout au long de la vie professionnelle en rente et le taux de conversion tient compte de l'espérance de vie de la cohorte au moment de la liquidation, c'est-à-dire la durée de service de la pension.

Le barème de liquidation des pensions est fixé par génération et, au sein de chaque génération, par âge de départ à la retraite. C'est donc au niveau du taux de liquidation que le mécanisme de correction fonctionne mais c'est parce que les régimes sont à cotisations définies qu'il peut être mis en œuvre. Chaque individu peut choisir sa durée d'activité et/ou son âge de départ à la retraite en fonction du niveau de pension qu'il souhaite. Il en résulte que l'incitation à prolonger l'activité est individuelle et que les choix individuels n'ont pas d'impact financier sur les régimes de retraite. Les coefficients de conversion en tant que barèmes ont deux atouts : ils ne sont pas fixes puisqu'ils dépendent de la génération et, par construction, ils insèrent des incitations qui permettent des arbitrages.

La Finlande vient également d'adopter des dispositions allant dans le même sens qui seront appliquées à partir de 2009. De l'examen de ces expériences étrangères, il ressort deux enseignements. D'une part, les régimes à prestations définies n'offrent que peu de possibilités pour corriger l'impact de l'allongement de la durée de retraite parce que les conditions d'ouverture des droits manquent de flexibilité. Ce constat vaut pour l'âge de départ à la retraite comme pour la durée d'assurance nécessaire pour une liquidation à taux plein. D'autre part, plus de flexibilité ne peut être introduite que quand il y a indivi-

dualisation des droits et une forte contributivité liant le montant de la pension aux cotisations versées.

Dans le cas de la France, les marges de manœuvre en termes de paramètres seront limitées si les régimes de retraite demeurent à prestations définies. Pourtant, l'enjeu est important : l'évaluation du coût financier pour les régimes de l'allongement de l'espérance de vie après 60 ans montre qu'il faudrait augmenter les taux de cotisation en moyenne d'un point tous les 5 ans pour financer les charges supplémentaires induites par ce choc démographique permanent, soit huit points de cotisation supplémentaires à l'horizon 2040. Retenir la solution de la hausse des taux de cotisation absorberait une grande partie de l'enveloppe disponible pour financer le surcoût lié à l'effet volume du baby boom.

En résumé, trois instruments sont disponibles pour compenser le coût de l'allongement de la durée de retraite :

- la hausse des taux de cotisation,
- l'augmentation de la durée de cotisation,
- établir un lien entre le taux de liquidation et les gains d'espérance de vie.

À l'aspect coût pour les régimes, il est nécessaire de prendre en compte les questions relatives au traitement équitable des générations successives. Si on accepte l'hypothèse que l'augmentation des taux de cotisation est la moins bonne des solutions, il ne reste que deux possibilités créant les conditions d'un arbitrage individuel entre le montant de la pension et la durée d'activité : construire des barèmes encourageant fortement la prolongation d'activité au-delà de la durée

considérée comme normale, abandonner le principe d'un taux de liquidation constant et le rendre variable en fonction des gains d'espérance de vie.

### d.3) Le taux de liquidation de la pension.

Dans les régimes à prestations définies, le taux de liquidation est fixé et détermine le taux de remplacement de la pension pour une carrière complète validée. On vient d'examiner comment pourrait être établie une relation entre ce taux de liquidation et la durée de retraite. Ce n'est pourtant pas ce point qui est en priorité mis en avant dans les débats sur la réforme. C'est au contraire la revendication d'un niveau « adéquat » et certain du taux de remplacement qui prédomine. Les taux de 50 % pour la CNAVTS et de 75 % dans les régimes spéciaux forment des points de référence considérés comme intangibles, de sorte qu'ils sont placés en dehors de la liste des leviers d'action de la réforme des retraites.

Dans beaucoup de pays, cette revendication était également présente mais les réformes ont en général conduit à une diminution de la promesse de taux de remplacement dans les régimes publics par répartition, soit directement comme au Japon en diminuant le taux d'annuité, soit indirectement comme en Allemagne en modifiant le salaire de référence, soit en changeant la technique d'acquisition des droits à la retraite comme en Italie et en Suède. Une deuxième caractéristique de ces expériences étrangères est que cette diminution des taux de remplacement a été compensée dans tous ces pays en créant, ou en augmentant la place, des dispositifs supplémentaires d'épargne retraite, fa-

cultatifs ou obligatoires. L'intangibilité est donc relative car elle dépend beaucoup de la capacité à modifier les autres paramètres. Ainsi, l'objectif d'un taux de remplacement adéquat demeure mais il est obtenu en diversifiant les sources de la retraite en ajoutant ou en généralisant un étage supplémentaire.

La question du taux de remplacement se pose différemment selon le nombre d'étages du système de retraite. En France, la situation des salariés effectuant toute leur carrière dans un seul secteur n'est pas directement comparable, selon que cette carrière se déroule dans le secteur privé ou dans le secteur public. Pour les premiers, le montant total de la pension liquidée comprend la part versée par la CNAVTS (régime en annuités) et la part versée par les régimes complémentaires (régimes en points) pour lesquels la notion de taux de liquidation n'existe pas puisque ce sont des régimes à cotisations définies. Pour les seconds, il n'y a qu'un seul étage et, de plus, le taux de liquidation s'applique aux derniers salaires d'activité hors primes.

Ce rappel montre que la « garantie » d'un taux de liquidation est une notion imprécise puisqu'elle peut conduire à des montants de pension nette différents, tant d'un régime à l'autre qu'au cours du temps, quand ne sont pas précisément définis les éléments de calcul. Avant de se poser la question du choix du taux de liquidation comme indicateur représentatif d'un niveau de pension satisfaisant, il importe donc dans une première étape d'améliorer la « lisibilité » de ce paramètre afin de disposer d'une référence comprise par tous, interprétable économiquement et comparable d'un régime à l'autre. Deux aspects devraient en priorité être corrigés : d'une

part, la prise en compte de l'impact des prélèvements fiscaux et sociaux sur les pensions et les salaires et, d'autre part, le choix du salaire de référence sur lequel s'applique le taux de liquidation. Cette correction aboutirait à changer l'affichage actuel des taux de liquidation (50 % et 75 %).

- Taux de liquidation brut ou net. Actuellement, le taux de liquidation est un taux brut en ce sens que son application à un salaire brut de référence détermine le montant de la pension brute liquidée. Or, le salaire brut et la pension brute ne sont pas soumis à des taux de prélèvements sociaux et fiscaux identiques (cotisations sociales, CSG, impôt sur le revenu). De plus, chaque source de revenu, salaire ou pension, peut être taxée à des taux différents d'impôt sur le revenu en fonction de la tranche d'imposition. Il en résulte qu'après déduction des prélèvements sociaux et fiscaux, les taux de liquidation nets sont significativement différents des taux bruts et en général plus élevés d'une dizaine de points parce que les prélèvements sur les pensions sont moins élevés que ceux sur les salaires.

Les taux de liquidation sont habituellement utilisés pour évaluer le niveau de vie que procure la pension par rapport aux salaires d'activité. Cette comparaison de niveau de vie avant et après le départ à la retraite devrait être faite à partir des taux nets, c'est-à-dire à partir des ressources nettes disponibles pour la consommation et l'épargne.

Pour pouvoir utiliser le taux de liquidation comme indicateur de référence mesurant la capacité du système de retraite à fournir une retraite d'un niveau adéquat, l'affichage devrait systématiquement privilégier l'expression en termes nets pour éviter les effets dif-

férenciés des prélèvements. La « garantie » sur le montant de la pension porterait ainsi sur un taux de remplacement net de tous prélèvements. Rien n'empêcherait alors de fixer une cible de taux de remplacement net supérieur au taux brut actuel dès lors que cette cible apparaît comme un objectif compatible avec l'équilibre des régimes. Le pilotage des régimes à partir de cette cible serait en outre beaucoup plus transparent.

- La définition du salaire brut de référence. Dans la législation actuelle, le taux de liquidation s'applique à un salaire brut de référence égal à la somme du salaire net et des cotisations sociales salariales y compris celles aux régimes de retraite. Ce choix de cette assiette est discutable puisque la pension liquidée « remplace » un salaire comprenant les cotisations utilisées pour la financer, alors même que les retraités ne versent pas par définition de cotisations retraite. Cette incohérence conduit à accroître l'écart entre les taux de remplacement brut et net dès qu'augmentent les cotisations salariales pour la retraite. Comme, dans le futur, on peut s'attendre à une hausse des taux de cotisation retraite, cet écart s'amplifiera.

Pour éliminer cette incohérence, la solution la plus opérationnelle serait de retenir un salaire brut de référence comprenant les mêmes catégories de prélèvements que celles taxant les pensions. Cela reviendrait à définir un salaire de référence « pensionable » et avec cette assiette, les taux de remplacement, calculés en brut et en net, seraient identiques.

Une plus grande lisibilité du taux de liquidation en tant qu'indicateur de niveau de vie aurait par ailleurs l'avantage de fournir aux

assurés un élément d'information de meilleure qualité qu'actuellement, information nécessaire pour réaliser les arbitrages qu'impliquerait une plus souplesse des choix individuels, tels que par exemple les arbitrages entre le montant désiré de la pension et la durée d'activité, le choix de l'âge de départ à la retraite, l'accumulation d'une épargne individuelle pour la retraite.

Une fois choisis les éléments de référence, quel est le « bon » taux de liquidation pour une carrière complète dans les régimes obligatoires, c'est-à-dire un taux fournissant un niveau de vie « adéquat » après le départ en retraite ? Il y a plusieurs niveaux de réponse possibles. En premier lieu, le taux de remplacement effectif va dépendre de plusieurs facteurs techniques :

- De la structure du système de retraite, en fonction de la place occupée respectivement par les régimes obligatoires et par les dispositifs supplémentaires facultatifs,
- Du salaire de référence sur lequel s'applique le taux de liquidation. Par exemple, dans les régimes spéciaux de fonctionnaires, certains éléments de rémunérations, telles que les primes, ne procurent pas de droits à la retraite. Par ailleurs, le taux de remplacement ne sera pas le même selon que la pension liquidée est calculée soit à partir d'un salaire de référence égal à la moyenne des salaires d'activité, soit à partir du dernier salaire d'activité,
- Des autres paramètres des régimes, en particulier de la combinaison du taux de dépendance démographique et du taux de cotisation. Pour un taux de dépendance démographique donné d'un régime, le choix de faiblement cotiser donnera un faible taux de liquidation.

En deuxième lieu, les systèmes de retraite européens étant à présent arrivés à maturité, la question du taux de liquidation ne se pose plus, comme dans le passé, en termes de rattrapage du niveau de vie des retraités via les régimes obligatoires mais davantage en termes du choix d'un niveau de pension « adéquat » par rapport au niveau de vie des actifs, dans la perspective du vieillissement de la population et des tensions croissantes dans le partage des revenus. L'approche antérieure, que traduisait le terme souvent utilisé de « générosité » du système de retraite pour exprimer l'amélioration des droits des retraités, a laissé la place à une approche « intergénérationnelle » dans le sens où le taux de liquidation ne doit pas conduire à des niveaux de pension dont le financement absorberait une grande partie des gains de pouvoir d'achat des actifs à cause de prélèvements trop importants. Il y a donc un équilibre à trouver entre le taux de liquidation des pensions et le taux de remplacement instantané, taux égal au rapport entre la pension moyenne des retraités et le salaire moyen des actifs.

En troisième lieu, et c'est sans doute le point le plus important, le taux de liquidation est, à l'issue des réformes dans de nombreux pays, de moins en moins un paramètre fixe : il varie en fonction de la durée d'assurance validée, de l'âge de départ à la retraite via les mécanismes de décote et de surcote, de la durée de la retraite, voire encore de l'extension de la comptabilisation de divers avantages non directement liés à la carrière professionnelle (événements familiaux). Il varie également en raison de l'extension et de la généralisation de dispositifs supplémentaires d'épargne retraite complétant les régimes obligatoires. Cette variabilité est le résultat de trois facteurs : la recherche d'une

plus forte contributivité des régimes, une place de plus en plus grande occupée par les régimes à cotisations définies, l'introduction de plus en plus fréquente de mécanismes d'incitation à prolonger l'activité.

Le taux de liquidation devient alors un paramètre croissant avec l'âge de départ à la retraite et avec l'effort contributif. Si l'on devait résumer la valeur pivot du taux de liquidation net pour une carrière complète dans les régimes de retraite obligatoires en vigueur dans les pays étrangers, on obtiendrait un taux moyen voisin de 65 %, la fourchette allant de 60 % à 70 % selon la structure du système de retraite. Comparée aux taux de liquidation effectifs observés dans le passé en France, cette valeur peut paraître faible mais elle correspond à un point d'équilibre, compte tenu de la démographie et du niveau des taux de cotisation.

#### d.4) Le taux de revalorisation.

Ce paramètre apparaît comme la clé de voûte d'une réforme des retraites achevée, c'est-à-dire une réforme qui remet les régimes de retraite sur leur trajectoire d'équilibre de long terme. Dans les régimes en annuités, il intervient pour valoriser, en niveau et en évolution, les droits à la retraite des deux populations, les cotisants et les retraités. Il est en effet utilisé dans deux domaines : d'une part, il sert à faire évoluer le pouvoir d'achat des pensions des retraités, d'autre part, il sert pour actualiser les salaires portés au compte des assurés au moment du calcul de leur salaire de référence. Rien n'oblige qu'un taux unique de revalorisation soit appliqué aux pensions et aux salaires.

Dans un régime par répartition, le choix du taux de revalorisation répond normalement à deux objectifs :

- Le premier a une visée intergénérationnelle qui est de maintenir dans un rapport stable la pension moyenne des retraités et le salaire moyen des cotisants, de sorte que les niveaux de vie relatifs des deux populations évoluent parallèlement,
- Le deuxième a trait au partage des risques économiques entre les cotisants et les retraités. Cela signifie que le taux de revalorisation est un outil de pilotage des régimes : en plus du partage des bonnes et des mauvaises années en termes de gains de pouvoir d'achat, il est également utilisé pour s'assurer que les régimes de retraite ne s'écartent pas de leur sentier d'équilibre de long terme en cas de choc économique. Ce sentier d'équilibre est déterminé par le taux de croissance de l'assiette des cotisations qui définit le rendement implicite du régime. Le pilotage consiste à rapprocher le plus possible ce rendement implicite du régime de celui qu'obtiennent les générations successives dans leur bilan retraite entre les cotisations versées et les pensions reçues. Lors d'un choc économique conjoncturel ralentissant le rythme de progression de l'assiette des cotisations (choc sur l'emploi et/ou les salaires), le taux de revalorisation des pensions peut être ajusté à la baisse pour partager ce risque avec les retraités, évitant de faire supporter aux seuls cotisants la totalité l'ajustement, par exemple sous forme d'augmentation des taux de cotisation afin de combler les besoins de financement.

Le taux de revalorisation n'a donc pas le statut d'une norme qui devrait s'imposer quelles que soient les circonstances. La réalité est qu'en France, depuis près de deux décennies, le premier objectif a été abandonné dans la plupart des régimes et, en particu-

lier, pour le régime général (la CNAVTS) : la revalorisation des pensions se fait selon l'indice des prix à la consommation et, hormis les « coups de pouce » discrétionnaires, les pensions ne bénéficient pas de gains de pouvoir d'achat. L'inconvénient est que cet index est également utilisé pour actualiser les salaires portés au compte des assurés. Il en résulte que le salaire de référence calculé sur la moyenne des 25 meilleures années ne reflète pas la hiérarchie salariale au moment de la liquidation, ce qui conduit à une diminution lente du taux de remplacement, brut et net, de la pension liquidée par rapport au dernier salaire d'activité.

La mise en œuvre de cette politique d'indexation des pensions aurait pu se justifier au nom du deuxième objectif si elle avait été temporaire. L'utilisation soit d'une indexation stricte sur les prix à la consommation, soit d'une indexation plafonnant la distribution de pouvoir d'achat, permet de ralentir notablement la progression des engagements des régimes parce qu'elle a un rendement financier élevé. C'est ce qui explique pourquoi elle a été la première étape des réformes dans la plupart des pays européens car elle contribuait à diminuer rapidement les besoins de financement. Elle a été l'instrument utilisé pour diminuer a posteriori le rendement du bilan retraite des assurés, rendement qui était trop élevé parce qu'il correspondait à des promesses de pension qui avaient été déterminées au moment où l'évolution de l'assiette des cotisations était rapide. Cette interprétation vaut dans le cas de la CNAVTS, régime qui a vu le rythme de progression de son assiette de cotisations être divisé par plus de deux entre les années 1970 et 1990. Cet ajustement par le taux de revalorisation des pensions a été amplifié par l'effet sup-

plémentaire induit par le mode d'actualisation des salaires portés au compte des assurés.

Dans les régimes rétributifs tels que les régimes spéciaux, le taux de revalorisation n'intervient que pour l'indexation des pensions puisque, le salaire de référence étant le dernier salaire d'activité, il n'est pas nécessaire de procéder à l'actualisation de la séquence des salaires.

La politique de revalorisation se trouve donc confrontée à deux exigences :

- d'une part, elle doit éviter un décrochage du pouvoir d'achat des pensions par rapport aux salaires d'activité courants. Avec l'allongement de l'espérance de vie après 60 ans, ce décrochage risque d'être important pour les retraités âgés par rapport aux actifs si la revalorisation ne maintient au mieux que le pouvoir d'achat des pensions,
- d'autre part, comme instrument de pilotage, elle doit être temporaire quand elle s'écarte de la règle précédente puisqu'elle est destinée à corriger l'impact de chocs économiques conjoncturels sur le rendement du régime.

Pour remplir ces deux exigences, les règles relatives à la définition et aux conditions d'utilisation de l'index de revalorisation ont besoin d'être claires et transparentes : quel est l'index approprié pour maintenir le niveau de vie relatif des pensions (premier objectif), quand et comment faut-il l'utiliser comme instrument de pilotage (deuxième objectif). Les critères de transparence et de clarté signifient que la politique de revalorisation doit être le moins possible discrétionnaire. La difficulté est que, au cours des 20 dernières années, ces critères n'ont pas toujours été suivis, essentiellement parce que le taux de re-

valorisation a été utilisé pour diminuer le taux de remplacement via les coefficients d'actualisation des salaires portés au compte.

Le « bouclage » de la réforme des retraites portera vraisemblablement sur le choix du taux de revalorisation. La correction du rendement des bilans retraite poursuivie depuis deux décennies, obtenue en calant la revalorisation des pensions et des salaires portés au compte sur les prix à la consommation, touche à sa fin. Continuer dans cette voie conduirait à créer de nouveaux déséquilibres, en particulier une augmentation des inégalités de niveaux de vie parmi les retraités et un risque sur le niveau des pensions des futurs retraités. Bien qu'il n'y ait pas urgence, l'adoption de nouvelles règles se posera dès lors que les autres paramètres (durée d'assurance, taux de liquidation) auront été modifiés. Les principes suivants pourraient guider le choix de ces règles :

- dissocier la revalorisation des pensions de l'actualisation des salaires portés au compte des assurés. L'utilisation d'un index unique n'est pas justifiée au regard des deux objectifs de la politique de revalorisation. Elle a en outre comme inconvénient majeur de rendre opaque le processus de baisse du taux de remplacement alors que d'autres instruments sont mieux adaptés et plus efficaces pour obtenir ce résultat,
- déterminer précisément l'assiette de l'index représentatif du niveau de vie moyen de la population active. Plusieurs options sont ouvertes quant à la composition de cette assiette : les salaires, les prestations de remplacement du revenu, les minima sociaux sont parmi les éléments susceptibles d'être retenus. En second lieu, pour éviter les effets de distorsion qu'induisent des taux de

prélèvement ne s'appliquant pas uniformément à toutes les catégories de revenus, cette assiette devrait être déterminée en termes nets de cotisations. Enfin, elle devrait être corrigée de l'impact du GVT pour éliminer les effets de la déformation de la structure par âge et par qualification de la population active. Plusieurs pays (Pays-Bas, Suède, Allemagne) calculent, publient et utilisent un indice de ce type pour la revalorisation des prestations sociales.

- Pour utiliser le taux de revalorisation comme instrument de pilotage, il est nécessaire de déterminer quand la règle générale ne s'applique pas. Un critère simple de déclenchement d'un taux de revalorisation corrigé pourrait s'appuyer sur l'écart constaté entre le taux de croissance de la masse salariale et celui de l'index de revenu par tête. Un écart négatif, synonyme d'une diminution de l'emploi, signifie que les recettes du régime progressent moins rapidement que la revalorisation des pensions. Dans ces circonstances, le taux de revalorisation serait ajusté en diminuant automatiquement l'index de cet écart. Cette correction peut conduire à des pertes temporaires du pouvoir d'achat des pensions lorsque la chute de l'emploi est plus forte que les gains de pouvoir d'achat de l'index de revenu par tête.

En plus du seuil de déclenchement précédent, des conditions plus strictes d'utilisation de la règle générale pourraient être rajoutées : par exemple, tant que le taux de croissance de l'emploi n'est pas supérieur à x %, l'indexation des pensions ne va pas au-delà du strict maintien du pouvoir d'achat.

- Ces règles de revalorisation des pensions devraient s'appliquer à tous les régimes en

annuités, quelles que soient les catégories socioprofessionnelles concernées. Comme l'impact des chocs économiques conjoncturels ne peut être décomposé selon les secteurs d'activité, le taux de revalorisation en tant qu'instrument de partage des risques économiques entre les actifs et les retraités devrait être unique et ne pas distinguer les populations de retraités selon leur régime d'appartenance.

#### d.5) Les taux de cotisation.

Dans les régimes de retraite contributifs obligatoires, les taux de cotisation pour la retraite peuvent être appréhendés sous deux angles : d'une part, au niveau macro-économique, ils partagent les revenus courants entre ce qui va à la rémunération du travail et ce qui va au financement des retraites, d'autre part, au niveau micro-économique dans une perspective de cycle de vie, ils partagent la rémunération individuelle entre ce qui sera disponible pour la consommation immédiate et ce qui sert à financer le revenu différé de la période de retraite. Pour l'une et l'autre de ces approches, de nombreux travaux ont montré que les taux de cotisation ne sont pas un paramètre libre dont les augmentations seraient neutres tant sur les performances de l'économie que sur le bien-être des ménages.

- Au niveau global, les équilibres macro-économiques sont directement ou indirectement modifiés par l'évolution des taux de cotisation : la « soutenabilité » des prélèvements obligatoires, la part des prélèvements pour la retraite par rapport à l'ensemble des prélèvements finançant les fonctions collectives en raison des risques d'éviction, l'impact sur le coût du travail avec

ses conséquences sur le fonctionnement du marché du travail, les relations avec le volume global d'épargne, sont les principaux thèmes examinés du point de vue de la conduite de la politique économique,

- Au niveau individuel, les augmentations de taux de cotisation peuvent contraindre la consommation, et donc la demande de biens et services, pour les ménages ayant une faible capacité d'épargne. En fonction du niveau atteint par les taux, elles peuvent également à partir d'un certain stade être ressenties comme un prélèvement pur et non plus comme une contribution dont la contrepartie sera le revenu différé, ce qui est susceptible d'attiser les revendications de compensations salariales. Enfin, il y a probablement un plafond pour le taux de cotisation au-delà duquel les individus peuvent considérer qu'ils sont « perdants » à participer à un régime de retraite obligatoire, ce qui peut les amener à préférer d'autres formes de protection sociale.

Au cours du dernier demi-siècle, les taux de cotisation retraite ont augmenté mais cette évolution est à mettre en parallèle avec la montée en charge progressive des régimes et l'amélioration des droits à la retraite. Ils ont pu conserver leur caractéristique de contributions pour un revenu différé, d'autant plus la création de ressources additionnelles pour les régimes (les versements du FSV par exemple) a permis de contenir les hausses. Certains observateurs, partant de ce constat et le transposant dans le futur, considèrent qu'une augmentation des cotisations de 50 % dans les quatre prochaines décennies n'aurait pas d'incidences économiques et n'amputerait que marginalement les gains de pouvoir

d'achat des salaires. Ce raisonnement par prolongation statistique et transposition des tendances passées a l'avantage de la simplicité mais il n'a qu'une faible crédibilité car il occulte l'analyse des relations entre le financement des retraites, le fonctionnement des différents marchés et la compétitivité de l'économie. Pour mémoire, on rappellera que les trente dernières années ont aussi été marquées par la persistance de déséquilibres macro-économiques, en particulier sur le marché du travail avec la montée du chômage de masse et l'éviction des travailleurs âgés, et par de fortes tensions dans le partage des revenus quand la croissance économique a été modérée. Il serait donc particulièrement risqué de considérer que, dans le futur, les taux de cotisation seraient le seul paramètre à modifier pour combler les besoins de financement et que les hausses de taux seraient sans effets sur les comportements et la formation des équilibres macro-économiques. En projection, trois aspects sont susceptibles d'accroître les risques économiques liés aux augmentations de taux de cotisation :

- une croissance potentielle modérée après 2010 dans l'Union européenne, compte tenu de l'évolution attendue des ressources en main d'œuvre : il n'est donc pas possible de faire un pari sur la croissance future pour détendre suffisamment les contraintes sur le partage des revenus qui rendraient acceptables des prélèvements supplémentaires élevés,
- les besoins de financement importants et croissants à partir de 2006 conduiront, si ce choix était fait, à des augmentations répétées des taux de cotisation : cette situation induira une forte instabilité puisque les gains de pouvoir d'achat des salaires

seront systématiquement et continuellement amputés par les augmentations successives de prélèvements,

- les actifs devront cotiser de plus en plus pour des droits à la retraite au mieux équivalents à ceux de leurs aînés. Face à des coûts croissants, la relation entre l'effort contributif et sa contrepartie sous forme de pensions devrait se relâcher et les prélèvements supplémentaires apparaîtront rapidement comme un « impôt retraite » et non plus comme des contributions finançant un revenu différé.

L'un des objectifs de la réforme des retraites est ainsi d'éviter que les taux de cotisation retraite soient perçus et deviennent l'équivalent d'un impôt retraite finançant les pensions des générations du baby boom. C'est pourquoi il n'est pas possible que la totalité de la « marche d'escalier » des dépenses de retraite soit dans le futur financée exclusivement par des augmentations de taux. Cette ligne directrice est commune à l'ensemble des réformes réalisées dans les pays européens : préserver la compétitivité de l'économie, conserver la logique d'assurances sociales pour le financement des retraites, réduire autant que possible les risques d'inéquités entre les générations, sont les principes sur lesquels ont été fondées et calibrées ces réformes.

Ce canevas ne permet cependant pas de déterminer concrètement quelles pourraient être les hausses maximales de taux compatibles avec la réalisation de ces objectifs intermédiaires. Pour apprécier ces marges, il faut tenir compte

- des horizons successifs retenus par la réforme (2010, 2020, 2040),

- de l'ampleur des déséquilibres des régimes après correction des autres paramètres,
- du cadre budgétaire concernant le financement des fonctions collectives (cf. supra).

L'analyse des réformes étrangères apporte un autre enseignement sur la méthode. Certains pays (Canada, Suède, Italie) ont d'emblée choisi de réaliser une réforme d'envergure stabilisant durablement sur longue période le taux de cotisation retraite, de sorte que celui-ci est considéré comme une variable exogène. Un deuxième groupe de pays (Allemagne, Japon) ont plutôt programmé une adaptation progressive de l'ensemble des paramètres, y compris l'affichage d'une augmentation maîtrisée du taux de cotisation retraite. Dans le premier groupe, le Canada a décidé de faire jouer au fonds de réserves pour les retraites le rôle de troisième financeur des retraites via l'utilisation des produits financiers des placements. Des hausses de cotisation ont donc dans un premier temps été programmées sur une période courte afin que le fonds de réserves atteigne rapidement une taille suffisante. Une fois atteint cet objectif, le taux de cotisation doit demeurer stable. La démarche de la Suède et de l'Italie a été différente puisque ces pays ont changé totalement l'organisation de leurs systèmes de retraite en adoptant des régimes à cotisations définies à la place des régimes à prestations définies. Les taux de cotisation ont en principe été fixés à un niveau compatible avec l'équilibre financier à long terme des régimes. Ils n'ont pas vocation à être modifiés dans le futur.

Il est probable que la réforme des retraites en France empruntera la méthode suivie par les pays du deuxième groupe. Le fonds de réserves pour les retraites vient à peine de dé-

marrer sa phase d'accumulation et il ne pourra jouer un rôle significatif qu'après 2020, dans l'hypothèse où il est suffisamment abondé. Par ailleurs, en l'absence d'alignement des régimes à partir d'une seule technique d'accumulation et de liquidation des droits à la retraite, la diversité des régimes imposera la gradualité des mesures d'ajustement, de sorte que l'évolution future des taux de cotisation dépendra fortement des caractéristiques de chaque régime. Le principal inconvénient de cette méthode est qu'elle ne fixe pas explicitement la contrainte de financement des régimes : en dernier ressort, les taux de cotisation pourront toujours être ajustés à la hausse si l'insuffisante efficacité des mesures génère des besoins de financement persistants. C'est la situation que rencontrent les pays n'ayant réalisé que des réformes paramétriques : les augmentations de taux non programmées sont alors synonymes « d'échec » de la réforme qui obligent à la remettre en chantier.

Il reste la question de savoir à partir de quel seuil les taux de cotisation pourraient être ressentis comme un impôt retraite et non plus comme une contribution. Pour y répondre, on peut se demander combien un salarié est prêt à cotiser durant sa vie active pour

bénéficier d'une pension offrant un taux de remplacement satisfaisant. C'est le principe des dispositifs de comptes individuels où le montant de la pension est directement lié à l'effort contributif. Un calcul élémentaire montre que, avec des hypothèses simples, une durée de cotisation de 40 années, une carrière salariale plate et une durée de retraite de 20 années, le taux de cotisation peut aller jusqu'à 33 %, permettant d'obtenir un taux de remplacement de 66 %. Cet ordre de grandeur donne la limite haute de l'effort contributif, sans considération de l'équilibre d'un régime collectif.

Ce seuil pourrait servir de référence pour déterminer l'effort contributif maximal à ne pas dépasser dans les régimes actuels. Cela reviendrait à ajuster les autres paramètres (durée d'assurance, taux de revalorisation, taux de liquidation, etc.) de sorte à atteindre cet objectif. La limite la plus évidente de cette approche est que dans la plupart des régimes spéciaux, le taux de cotisation effectif ou le taux apparent dépassent déjà ce seuil, avant même le choc survenant après 2005. Ce n'est donc que dans les régimes couvrant les populations du secteur privé que cette règle pourrait s'appliquer.

---

## 5. Remarques de conclusion.

---

Avec des enjeux économiques, financiers et sociaux, des horizons de moyen et long terme et des obligations de traitement équitable des générations successives, la réforme des retraites est dans tous les pays un exer-

cice difficile à achever rapidement. Institution essentielle pour organiser et répartir des flux de richesses vers la population des retraités, le système de retraite verra son fonctionnement être fortement perturbé par le vieillissement de la population, la perspective d'une croissance économique modérée et les déséquilibres persistants du marché du travail. Ces difficultés sont aggravées dans

le cas de la France par l'absence d'homogénéité de ce système qui tend à différencier les situations individuelles et à multiplier les chantiers de la réforme. Enfin, le paramétrage actuel des régimes comporte certaines incohérences qui ne donnent pas les moyens de piloter les régimes.

Une réforme des retraites a donc nécessairement plusieurs volets qu'il faut essayer de traiter simultanément pour déterminer la trajectoire d'équilibre du système de retraites des 20 prochaines années :

- Un volet macro-économique et finances publiques pour apprécier les contraintes de financement et les marges disponibles,
- Un volet marché du travail, le plus important à court terme, en raison des conséquences économiques et financières de l'exclusion précoce des travailleurs âgés,
- Un volet structure et organisation du système de retraite pour le simplifier et accroître l'efficacité des mesures d'ajustement,
- Un aspect solvabilité des régimes pour rétablir leur équilibre actuariel en modifiant l'ensemble des paramètres.

Plus généralement, le contenu de la protection sociale obligatoire est appelé à se modifier dans le futur parce que le fonctionnement du marché du travail a beaucoup changé depuis deux décennies et que les parcours professionnels se sont diversifiés. Une orientation empruntée par de nombreux pays

consiste à recourir à une plus grande individualisation des droits sociaux afin d'introduire suffisamment d'incitations micro-économiques pour accroître la flexibilité des choix et favoriser la mobilité et l'allongement de la durée d'activité. Les modalités d'accumulation, d'utilisation et de liquidation de ces droits individuels acquis dans l'exercice de l'activité professionnelle, qu'il s'agisse de droits à la formation, des différentes formes d'épargne contractuelle ou des droits à la retraite, impliquent une transformation de l'organisation et des fonctions des institutions chargées de la gestion collective des dispositifs de protection sociale. L'enjeu est d'accroître durablement l'offre de travail, que ce soit en augmentant le nombre d'actifs présents sur le marché du travail ou en ouvrant les possibilités de prolonger la vie professionnelle.

C'est à ce niveau que réside la principale difficulté des réformes des retraites en termes d'acceptabilité : elles doivent retenir et combiner simultanément des mesures restaurant la solvabilité financière des régimes de retraite avec des dispositions améliorant le fonctionnement du marché du travail. Alors que les mesures concernant les droits à la retraite sont immédiatement perceptibles et ont une traduction financière sur le niveau de pension, les dispositions concernant l'offre de travail se heurtent à court terme aux déséquilibres du marché du travail et à la rigidité des comportements. C'est néanmoins la seule voie pour s'adapter aux conséquences du vieillissement de la population.