

Deuxième partie

Les éléments à prendre en compte pour le futur

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre 1

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

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

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

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

1. Et sans changement des profils de carrière.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Au total on peut déduire une relation assez simple :

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

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

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

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

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

Chapitre 2

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

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

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

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

Les hypothèses d'évolution démographique de l'INSEE

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

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

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

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

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

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

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

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

Le ratio de dépendance démographique

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

Les conventions de calcul du ratio de dépendance démographique

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

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

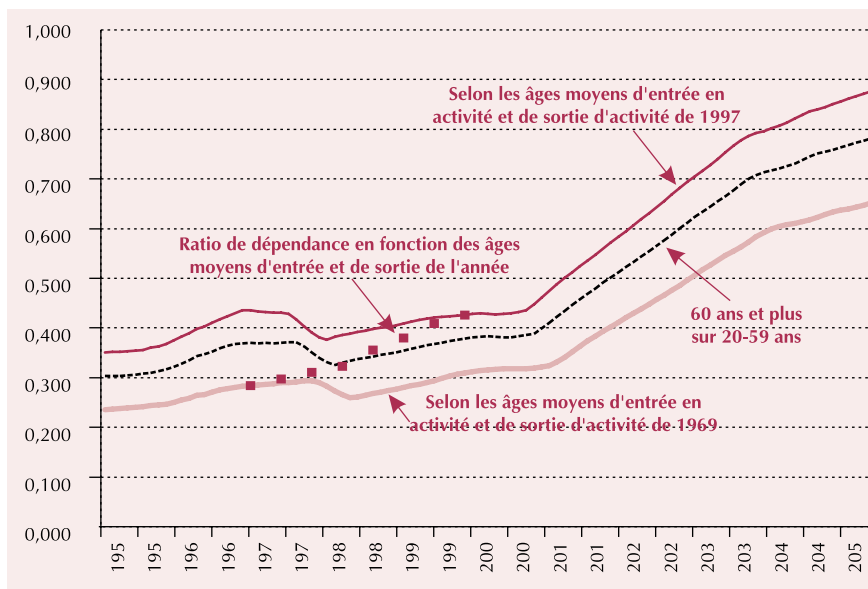
Pour ce faire, on présente ici des ratios de dépendance rapportant le nombre de personnes en âge d'être à la retraite au nombre de personnes en âge de travailler, calculés selon trois conventions :

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

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

Graphique 4

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



Source : INSEE, calcul COR.

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

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

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

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

L'évolution en projection du ratio de dépendance démographique

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

Évolution en projection des ratios de dépendance démographique suivant diverses conventions

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

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

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

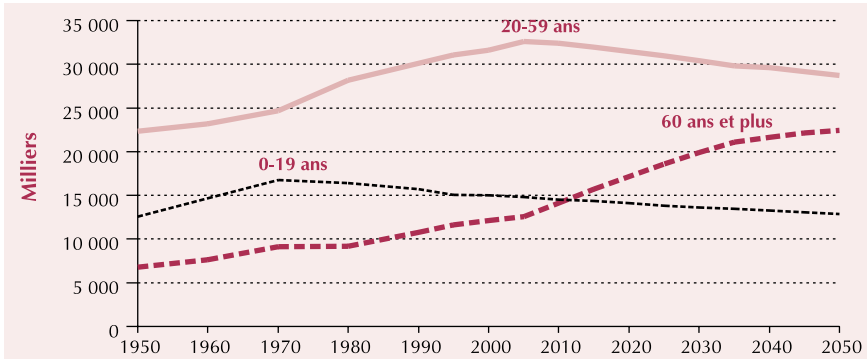
Source : INSEE, calcul COR.

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

*La dégradation
du ratio de dépendance
démographique*

Le graphique qui suit illustre ce constat.

Graphique 5
Population par tranche d'âge



Source : INSEE, calcul COR.

Deux phénomènes expliquent l'évolution du ratio de dépendance démographique

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

- **Allongement de la vie**

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

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

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

Source : INSEE, calcul COR.

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

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

• **Baby boom**

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

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

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

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

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

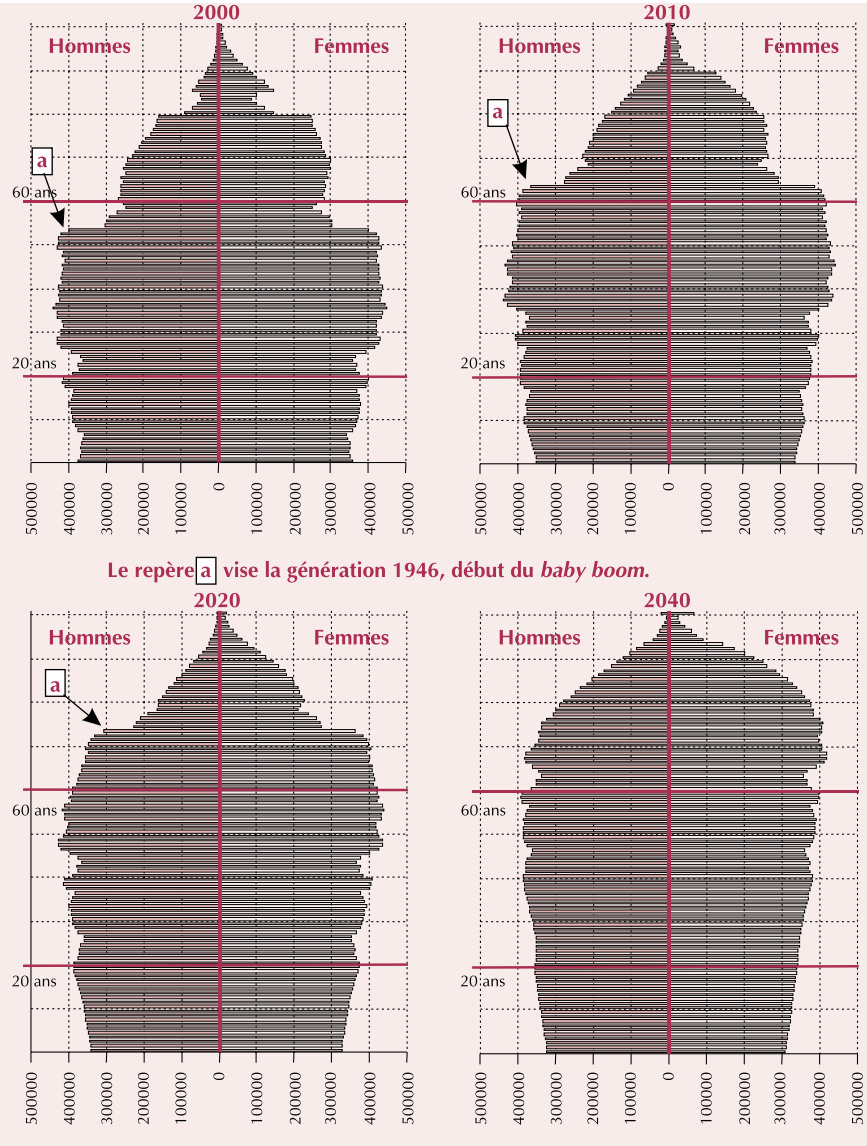
Évolution du ratio de dépendance démographique : analyse des facteurs d'évolution

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

Source : INSEE, calcul COR.

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

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



Des éléments d'incertitude

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

La fécondité

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

La mortalité

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

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

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

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

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

Le solde migratoire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : maquette DREES, 2001.

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

Chapitre 3

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

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

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

Présentation générale du scénario économique de référence

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

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

Ce scénario appelle plusieurs remarques.

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

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

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

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

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

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

Caractéristiques du scénario macroéconomique de référence

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

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

La productivité et le partage de la valeur ajoutée

La croissance de la productivité du travail

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

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

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

Évolution de la productivité du travail

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

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

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

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

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

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

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

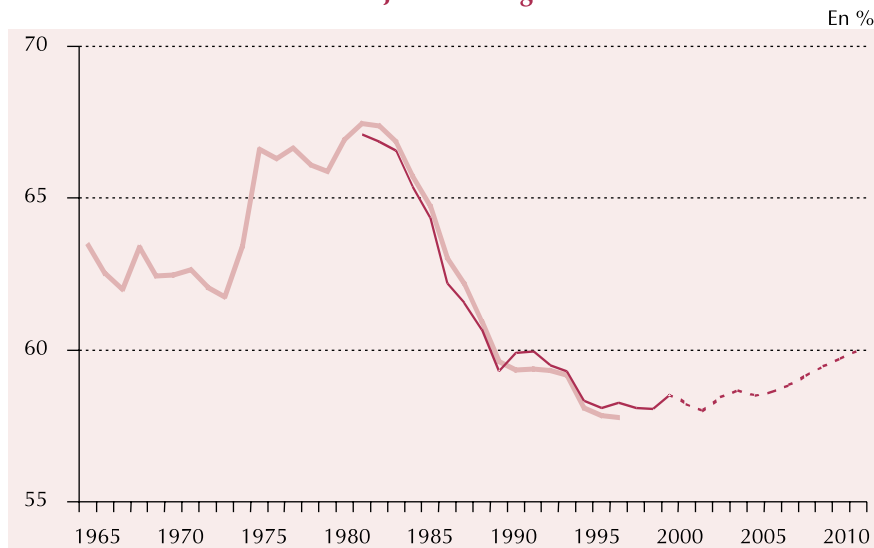
Les hypothèses retenues renvoient en outre sans doute aux choix opérés en matière de conditions d'exercice de l'activité et d'organisation individuelle au long de la vie. Il faut se demander notamment quel lien peut être établi entre les hypothèses de productivité retenues et les formes que pourrait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

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

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

Graphique 7

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le nombre d'actifs occupés

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

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

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

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

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

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

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

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

Le chômage

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

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

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

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

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

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

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

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

L'activité des jeunes

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

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

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

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

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

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

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

L'activité des femmes

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

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

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

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

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

L'activité des plus de 50 ans

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

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

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

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

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

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

Projection de la population active

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

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

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

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

Chapitre 4

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

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

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

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

La méthode retenue pour les projections financières

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

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

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

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

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

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

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

Le compte associé au scénario économique de référence

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

Le poids des dépenses de retraite dans le PIB

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

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

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

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

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

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

Source : COR premier rapport 2001.

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

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

Source : maquette DREES, 2001.

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

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

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

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

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

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

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

Plusieurs remarques s'imposent d'emblée.

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

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

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

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

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

Les résultats par régime

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

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

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

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

Évolution des soldes par régime en milliards de francs 2000

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

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

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

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

Source : COR, premier rapport 2001.

Évolution des soldes par régime en milliards d'euros 2000

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

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

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

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

Source : COR, premier rapport 2001.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

règles des régimes), le besoin de financement cumulé qui apparaîtrait entre 2020 et 2040 peut être évalué à un montant compris entre 2 000 et 2 400 MdF (304 et 365 Md €). Le Fonds de réserve permettrait alors, sous cette hypothèse, de combler environ la moitié du besoin de financement entre 2020 et 2040.

Le Fonds de réserve permettra de lisser les efforts de financement entre 2000 et 2040

Le Fonds de réserve, conçu comme un Fonds de lissage, reversant entre 2020 et 2040, l'intégralité des réserves constituées n'a pas d'influence sur le niveau des soldes en 2020 et en 2040. Il permet d'alléger les besoins nouveaux apparus entre 2020 et 2040. Même s'il ne dispense pas des efforts permettant de rejoindre par des mesures de rééquilibrage permanent un sentier d'équilibre en 2040, il permet de prendre des mesures plus progressives.

L'évolution des niveaux de pension comparés aux revenus d'activité, dans le compte de référence

Il est important de souligner d'entrée qu'une baisse du taux de remplacement ne signifie pas une baisse du niveau des pensions en francs constants. Sous les hypothèses macroéconomiques retenues par le Conseil d'orientation des retraites (augmentation du salaire moyen de 1,6 % par an jusqu'en 2040), la baisse du taux de remplacement signifie que les pensions augmentent moins vite que le salaire moyen des actifs ; mais elles augmentent cependant. Il n'en reste pas moins que le taux de remplacement est pour les actifs du moment une donnée essentielle.

L'évolution du ratio pension moyenne sur revenu moyen d'activité, estimée à partir de la maquette de la DREES

Le ratio rapportant la pension moyenne de l'ensemble des retraités au revenu d'activité moyen de l'ensemble des actifs, à un moment donné, agrège les effets des règles de calcul qui déterminent le niveau des pensions à la liquidation et des règles de revalorisation qui s'appliquent aux pensions une fois liquidées.

La maquette globale fournit dans le compte de référence une estimation de l'évolution du besoin de financement du système de retraite et, en supposant un rééquilibrage par des cotisations salariales, de l'évolution du ratio entre la pension nette moyenne et le revenu net moyen d'activité. L'hypothèse est faite que, à réglementation inchangée, la pension moyenne évolue comme le revenu d'activité moyen moins 0,5 %.

Évolution des revenus d'activité, bruts et nets, de la pension nette et du ratio pension moyenne nette sur revenu moyen net, avec un rééquilibrage financier par des cotisations

	2000	2005	2010	2020	2040
Indice du pouvoir d'achat du revenu brut moyen du travail	100	107	116	136	188
Indice du pouvoir d'achat du revenu net moyen du travail	100	107	116	132	168
Indice du pouvoir d'achat de la pension nette moyenne	100	105	111	120	137
Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net	0,78	0,76	0,74	0,70	0,64

Source : maquette DREES, 2001.

Le revenu moyen augmentant annuellement de 1,6 % dans le scénario de référence, le revenu brut progresserait entre 2000 et 2040 de 88 %, le revenu net de 68 % et la pension nette de 37 %.

À réglementation inchangée, le pouvoir d'achat du salaire moyen net augmenterait de 68 % et celui de la pension nette de 37 % d'ici 2040

L'évolution des pensions, au moment de la liquidation, par régime

Rappelons que le taux de remplacement est le ratio entre la première pension et le dernier revenu d'activité. Il donne une indication sur la perte relative de revenu des personnes qui passent de l'activité à la retraite. Les régimes qui ont connu des réformes (régime général et régimes alignés, régimes complémentaires de salariés) voient, à règles inchangées, le taux de remplacement qu'ils assurent diminuer dans les prochaines décennies.

Comparons la situation de deux salariés occupant le même poste en 2000 et en 2040. Prenons l'exemple d'un salarié qui gagnerait 10 000 F (1 524 €) bruts par mois en 2000. L'évolution annuelle du salaire moyen retenue dans le scénario macroéconomique du Conseil d'orientation des retraites est de 1,6 %. Un autre salarié, occupant un emploi équivalent en 2040, percevrait en 2040, du fait de l'augmentation du salaire moyen entre 2000 et 2040, un salaire brut de 18 900 F (2 881 €) par mois, en francs constants.

Si le taux de remplacement brut est pour le salarié qui liquide sa pension en 2000 de 70 %, et pour celui qui liquide sa pension en 2040 de 60 %, le premier perçoit en 2000 une première pension de 7 000 F (1 067 €) et le second perçoit en 2040 une première pension de 11 300 F (1 722 €) en francs constants. Les premières pensions versées augmentent donc moins que le salaire moyen de l'économie, mais augmentent nettement néanmoins. Les pensions augmentent en valeur absolue mais baissent relativement aux salaires.

Si les règles actuelles étaient conservées, et pour des carrières complètes, le taux de remplacement net des salariés non cadres du secteur privé, qui est actuellement de 78 à 84 %, selon le profil de carrière, diminuerait et atteindrait 67-68 % en 2040. Le taux de remplacement des cadres du secteur privé, qui est actuellement de 56 à 75 %, diminuerait et atteindrait 47 à 58 %. À taux de cotisation inchangés, le taux de remplacement théorique des salariés du secteur privé, estimé sur des cas types, baisserait donc de 9 à 17 points selon le profil de carrière.

Les régimes qui ont connu des réformes voient, à règles inchangées, le taux de remplacement qu'ils assurent diminuer dans les prochaines décennies pour se stabiliser ensuite à un niveau inférieur au niveau actuel

Cette évolution qui affecte les générations successives se stabilise, comme le montre le tableau ci-dessous, aux alentours de 2020 pour la part régime général et en 2040 pour la part complémentaire. Au total pour l'ensemble base et complément, l'essentiel de la baisse est acquis aux alentours de 2030.

Il faut souligner que le taux de remplacement est d'autant plus faible que la carrière est plus ascendante ; un salarié dont le dernier salaire serait notablement élevé par rapport à son salaire annuel moyen, qui sert de base pour le calcul de la pension, aurait un taux de remplacement inférieur aux données indiquées dans le tableau suivant.

Taux de remplacement net estimé sur des cas types en 2000 et en projection, sous l'hypothèse de taux de cotisation inchangés

	2000	2020	2040
CNAV (1)	56 %	49 %	49 %
CNAV (2)	52 %	49 %	49 %
CNAV (3)	55 %	49 %	49 %
CNAV (4)	26 %	25 %	24 %
CNAV (5)	26 %	25 %	25 %
ARRCO (1)	25 %	21 %	19 %
ARRCO (2)	25 %	20 %	18 %
ARRCO (3)	29 %	21 %	19 %
ARRCO (4) cadre	13 %	11 %	9 %
ARRCO (5) cadre	13 %	11 %	9 %
AGIRC (4)	17 %	15 %	14 %
AGIRC (5)	35 %	26 %	24 %
CNAV + ARRCO (1)	81 %	70 %	68 %
CNAV + ARRCO (2)	78 %	69 %	67 %
CNAV + ARRCO (3)	84 %	71 %	67 %
CNAV + ARRCO + AGIRC (4)	56 %	50 %	47 %
CNAV + ARRCO + AGIRC (5)	75 %	62 %	58 %

(1) Carrière toujours au SMIC.

(2) Carrière de 0,8 plafond au plafond en 20 ans (ce qui correspond, en projection, à une augmentation annuelle de 2,7 % les vingt premières années et de 1,6 % ensuite si le plafond progresse, comme le salaire moyen, de 1,6 % par an).

(3) Salaire moyen ARRCO.

(4) Du plafond à 2 plafonds en 40 ans, cadre.

(5) Salaire moyen de l'AGIRC par âge.

Source : COR, premier rapport 2001.

La baisse des taux de remplacement assurés par la CNAV et les régimes complémentaires est due aux réformes en cours (voir première partie, chapitre 5).

En revanche, en projection, les taux de remplacement des fonctionnaires et des salariés des régimes spéciaux ne varient pas ; les taux nets restent compris, pour l'essentiel, entre 60 % et 80 % pour une carrière complète ²³.

Il n'est pas possible de donner un profil unique d'évolution du taux de remplacement des salariés du secteur privé et des fonctionnaires, puisque ce taux est dépendant du profil de carrière, ou du profil de primes, des cotisants. Il est possible d'estimer cependant que, si les taux de remplacement sont proches en 2000, l'écart pourrait atteindre ou dépasser une dizaine de points en 2040 pour des personnes ayant des niveaux de salaire comparables. Du point de vue de l'équité entre les régimes, l'écart, déjà souligné par d'autres rapports, qui, à réglementation inchangée, se creusera entre les salariés du secteur privé et les salariés des régimes spéciaux, est donc important et doit être pris en compte dans la réflexion sur l'avenir du système de retraite.

La baisse du taux de remplacement, sensible pour les cotisants du régime général et des régimes alignés, est forte également pour les pluripensionnés, soit du régime général et d'un régime aligné, soit du régime général et d'un régime spécial ²⁴.

Les variantes

Plusieurs variantes ont été réalisées par rapport aux projections financières établies à partir du scénario de référence, les unes sur les données démographiques, les secondes sur les données économiques et les dernières sur les règles de calcul des pensions et d'indexation appliquées par les régimes de retraite.

Les variantes démographiques et économiques ont été réalisées avec la maquette de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Cette maquette part du ratio de la pension moyenne nette sur le revenu net d'activité dont l'évolution suit globalement l'évolution moyenne des ratios des divers régimes à réglementation constante ²⁵. Par ailleurs le rééquilibrage est supposé être réalisé par des cotisations.

Les variantes sur les règles de calcul des pensions et sur les règles d'indexation ont donné lieu à un exercice global à partir de la maquette de la

23. Selon le taux de primes des cotisants.

24. Pour une description des raisons pour lesquelles les pluripensionnés sont touchés par la réforme de 1993, on se reportera au chapitre 5 de la première partie.

25. Dans cet exercice global, la pension moyenne nette (tous régimes confondus) évolue comme le revenu du travail moyen – 0,5 % par an.

DREES, et à des exercices analytiques à partir des modèles de projection des régimes.

Les variantes démographiques

Les variantes démographiques ont été réalisées avec la maquette de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

Le tableau regroupe les résultats relatifs à trois variantes démographiques portant sur les taux de mortalité, de fécondité et les migrations. Les hypothèses alternatives testées ici sont celles présentées par l'INSEE dans le cadre des projections à long terme de population totale réactualisées après le recensement de 1999.

L'hypothèse de mortalité haute correspond ainsi à un moindre allongement de l'espérance de vie. En effet, dans l'hypothèse de mortalité haute, l'espérance de vie à la naissance atteint 81,5 ans pour les hommes et 87,4 ans pour les femmes en 2040, contre 82,7 et 89,7 dans le scénario de référence.

L'hypothèse de natalité haute correspond au retour du taux de fécondité à 2,1 enfants par femme, contre 1,8 dans le scénario de référence.

L'hypothèse haute de migrations correspond enfin à un doublement du solde migratoire qui passerait de 50 000 par an à 100 000, les structures d'âge étant rajeunies pour simuler l'impact d'une reprise plus forte des migrations de main-d'œuvre.

Les résultats obtenus mettent en évidence l'impact limité²⁶, à l'horizon considéré, de ces variantes démographiques dont l'ampleur reste faible au regard du choc caractéristique de la situation de référence. L'incidence de chacune de ces variantes est, en effet, de 0,4 point de PIB, ce qui doit se

Les effets de variantes démographiques (mortalité, fécondité, solde migratoire) peuvent ne pas jouer dans le même sens

comparer à une hausse de la part des retraites dans le PIB qui dépasse, dans le scénario de référence, 3 points de 2000 à 2040. Prises une à une, les incertitudes démographiques, telles qu'elles sont présentées par l'INSEE, auraient donc une incidence relativement faible sur la question du financement des retraites. Le cumul des variantes « positives » pourrait avoir un effet plus significatif, mais il faut tenir compte de ce

que ces incertitudes peuvent jouer dans les deux sens : l'allongement de la durée moyenne de la vie peut aussi excéder l'hypothèse du compte de référence et la natalité être plus faible que ce qui est escompté.

26. L'hypothèse d'un lien entre la pension moyenne nette et le salaire moyen net retenue dans la maquette, réduit l'impact des variantes démographiques. Ainsi dans le cas des migrations, la hausse de la population active et du PIB diminue le poids des retraites *ex ante*, ce qui permet une baisse du taux de prélèvement retraite implicite ; il en résulte une hausse de la retraite moyenne nette (le rapport pension moyenne nette/salaire moyen net étant inchangé *ex post*) qui limite in fine, la réduction de la part des retraites dans le PIB. Si l'on ne retenait pas cette hypothèse, le rapport pension moyenne nette / salaire moyen net diminuerait et la part des retraites dans le PIB serait plus faible.

Variantes démographiques : mortalité, natalité et migrations

	2000	2020	2040
<i>Ratio retraités/actifs</i>			
Situation de référence	0,44	0,60	0,83
Mortalité haute	0,44	0,60	0,80
Fécondité haute	0,44	0,60	0,79
Migrations	0,44	0,59	0,81
<i>Part des dépenses de retraite dans le PIB</i>			
Situation de référence	12,6 %	14,3 %	16,3 %
Mortalité haute	12,6 %	14,2 %	15,9 %
Fécondité haute	12,6 %	14,2 %	15,9 %
Migrations	12,6 %	14,1 %	16,0 %
<i>Besoin de financement des régimes en points de PIB</i>			
Situation de référence	– 0,2 %	1,5 %	3,5 %
Mortalité haute	– 0,2 %	1,4 %	3,2 %
Fécondité haute	– 0,2 %	1,5 %	3,1 %
Migrations	– 0,2 %	1,4 %	3,3 %

Note : la situation de référence correspond à l'hypothèse d'évolution des pensions moyennes comme les revenus d'activité nets moyens – 0,5 % par an.

Source : maquette DREES, 2001.

Les différentes variantes démographiques se distinguent les unes des autres par des incidences ayant des profils dans le temps différents : la reprise de la natalité a évidemment les effets les plus retardés du fait du long délai qui sépare la naissance de l'entrée dans la vie active. La reprise des migrations ou une moindre diminution de la mortalité ont des effets plus rapides puisqu'elles réduisent rapidement le nombre des retraités (mortalité) ou augmentent immédiatement la population active (migrations).

Les variantes démographiques se différencient d'autre part par le caractère permanent ou transitoire des effets obtenus. Une moindre augmentation de l'espérance de vie aux âges élevés réduit ainsi le rapport retraités/actifs de manière définitive. En revanche, les migrations ont essentiellement un effet transitoire puisqu'elles augmentent d'abord la population active puis la population retraitée. La reprise de la natalité a quant à elle des effets durables ; en effet, si, en régime permanent, le ratio retraités/actifs dépend essentiellement de l'espérance de vie, ce ratio se stabilise à un niveau différent selon que la natalité assure ou non le renouvellement des générations.

Les variantes économiques

Comme les variantes démographiques, les variantes économiques ont été réalisées à l'aide de la maquette de la Direction de la recherche, des études et de l'évaluation des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Trois types de variantes ont été réalisées : les premières portent sur l'évolution de la productivité du travail, les secondes portent sur l'évolution du partage de la valeur ajoutée entre revenus du travail et revenus du capital, les dernières enfin concernent l'évolution du taux de chômage.

• Les variantes sur l'évolution de la productivité du travail

Une hausse plus rapide de la productivité du travail permettrait une croissance plus forte de l'économie et des revenus d'activité. À l'inverse une hausse moins rapide ralentirait la croissance économique et celle des salaires.

Le tableau suivant met en évidence les conséquences d'une accélération de la croissance de la productivité et des salaires dans un contexte où les règles de calcul et de revalorisation des pensions actuelles sont maintenues et prévoient en particulier dans le régime général une revalorisation des pensions et des salaires portés au compte comme les prix, dans les régimes complémentaires, une indexation du point sur les prix et un maintien des règles d'indexation sur les salaires des régimes publics. Le résultat approximatif obtenu par pondération des différents régimes constitue donc une moyenne qui cache une forte accentuation des inégalités entre les retraités des différents régimes.

Variante productivité du travail

Hypothèse 1 : la réglementation actuelle concernant le calcul et la revalorisation des pensions est maintenue

	2000	2005	2010	2020	2040
<i>Part des dépenses de retraite dans le PIB</i>					
Situation de référence	12,6 %	11,9 %	12,4 %	14,3 %	16,3 %
Productivité du travail + 2,5 %	12,6 %	11,9 %	12,1 %	13,6 %	15,2 %
Productivité du travail + 1 %	12,6 %	11,9 %	12,6 %	14,7 %	17,1 %
<i>Besoin de financement des régimes en points de PIB*</i>					
Situation de référence	-0,2 %	-0,8 %	-0,4 %	1,5 %	3,5 %
Productivité du travail + 2,5 %	-0,2 %	-0,9 %	-0,7 %	0,8 %	2,4 %
Productivité du travail + 1 %	-0,2 %	-0,8 %	-0,2 %	2,0 %	4,3 %
<i>Indice du pouvoir d'achat du revenu net moyen du travail</i>					
Situation de référence	100	107	116	132	168
Productivité du travail + 2,5 %	100	108	120	152	234
Productivité du travail + 1 %	100	107	113	119	132
<i>Indice du pouvoir d'achat de la pension nette moyenne</i>					
Situation de référence	100	105	111	120	137
Productivité du travail + 2,5 %	100	105	112	128	172
Productivité du travail + 1 %	100	104	110	113	117
<i>Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net</i>					
Situation de référence	0,78	0,76	0,74	0,70	0,64
Productivité du travail + 2,5 %	0,78	0,76	0,72	0,66	0,57
Productivité du travail + 1 %	0,78	0,76	0,75	0,74	0,69

* Le besoin de financement est calculé en supposant constant le taux de cotisation retraite fixé à son niveau initial. Les indices de pension moyenne nette et de revenu moyen net incluent un rééquilibrage par des cotisations.

Note : le choc de productivité n'intervient qu'en 2004. Dans la situation de référence, la productivité du travail augmente de 1,6 % par an.

Source : maquette DREES, 2001.

Les résultats obtenus montrent que, dans un contexte réglementaire proche de ce qu'il est aujourd'hui, une hausse plus rapide de la productivité et des salaires permet des gains de pouvoir d'achat supplémentaires du revenu des actifs : les retraites moyennes augmentent en effet moins rapidement, ce qui permet une hausse moins forte de la part des dépenses de retraite dans le PIB et donc des taux de cotisations implicites. Symétriquement, une hausse des salaires plus faible conduit dans un tel contexte à une augmentation de la part des dépenses de retraite et à une hausse du taux d'effort des actifs.

Une hausse plus rapide de la productivité diminuerait les besoins de financement des régimes, si le pouvoir d'achat des retraites ne bénéficiait pas des gains de productivité. Dans le cas contraire, elle serait sans incidence sur les besoins de financement mais pourrait rendre plus aisée une augmentation des ressources affectées aux retraites

Néanmoins, il est vraisemblable qu'en cas de croissance rapide de la productivité du travail, une redistribution d'une part des gains réalisés bénéficierait aux retraités. De même si un décrochage important s'opérait en sens inverse, il est probable qu'il serait d'une manière ou d'une autre répercuté sur le niveau des pensions. Ceci conduit à tester une deuxième hypothèse dans laquelle l'évolution du ratio pension nette sur revenu d'activité net n'est pas affecté par un changement du rythme de croissance des salaires. Cela revient à répercuter sur la pension nette les variations de salaire résultant des hypothèses de productivité.

Dans ce cas, le poids des retraites dans le PIB est évidemment inchangé par une accélération de la croissance de la productivité et des revenus d'activité puisque, à part des revenus d'activité constante dans le PIB, les deux termes du rapport évoluent au même rythme. Le tableau suivant illustre ce résultat. Il montre qu'alors, le seul effet d'une modification de la hausse de la productivité et des salaires consiste en une accélération (inversement un freinage) des gains de pouvoir d'achat des revenus du travail qui sont partagés également entre actifs et retraités.

Variante productivité du travail

Hypothèse 2 : le ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net évolue comme dans la situation de référence

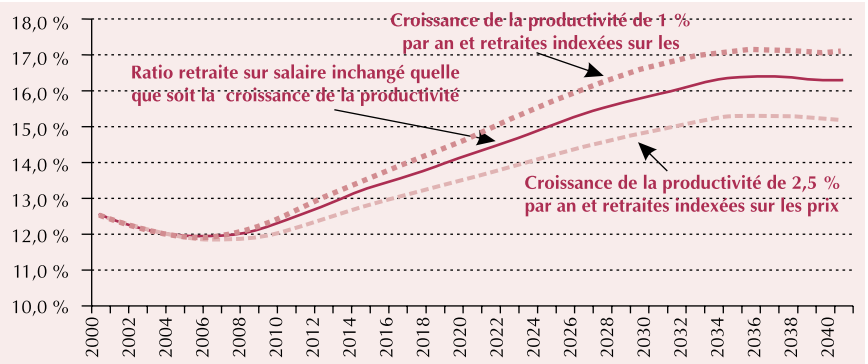
	2000	2005	2010	2020	2040
Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net					
Situation de référence	0,78	0,76	0,74	0,70	0,64
Part des dépenses de retraite dans le PIB					
Situation de référence	12,6 %	11,9 %	12,4 %	14,3 %	16,3 %
Productivité du travail + 2,5 %	12,6 %	11,9 %	12,4 %	14,3 %	16,3 %
Productivité du travail + 1 %	12,6 %	11,9 %	12,4 %	14,3 %	16,3 %
Indice du pouvoir d'achat du revenu net moyen du travail					
Situation de référence	100	107	116	132	168
Productivité du travail + 2,5 %	100	108	120	149	225
Productivité du travail + 1 %	100	107	113	121	136
Indice du pouvoir d'achat de la pension nette moyenne					
Situation de référence	100	105	111	120	137
Productivité du travail + 2,5 %	100	106	115	135	185
Productivité du travail + 1 %	100	104	108	109	112
Besoin de financement des régimes en points de PIB					
Situation de référence	-0,2 %	-0,8 %	-0,4 %	1,5 %	3,5 %
Productivité du travail + 2,5 %	-0,2 %	-0,8 %	-0,4 %	1,5 %	3,5 %
Productivité du travail + 1 %	-0,2 %	-0,8 %	-0,4 %	1,5 %	3,5 %

Note : le choc de productivité n'intervient qu'en 2004. Dans la situation de référence, la productivité du travail augmente de 1,6 % par an.

Source : maquette DREES, 2001.

Le graphique suivant montre enfin que relativement à la situation de référence, le poids des retraites dans le PIB est stable quelle que soit la hausse des salaires, dans le cas d'une évolution parallèle de la retraite moyenne et du revenu moyen d'activité professionnelle. Dans le cas d'une évolution de la pension moyenne parallèle aux prix, il croît plus vite en cas de ralentissement de la productivité et moins vite dans le cas inverse.

Graphique 8
Part des dépenses de retraite dans le PIB



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

• **Les variantes sur l'évolution du partage de la valeur ajoutée**

Deux variantes relatives à la déformation du partage de la valeur ajoutée entre revenus du travail et revenus du capital ont été réalisées.

La première correspond au premier scénario examiné par l'OFCE, dit scénario « inflation », dans lequel l'augmentation initiale de la part des salaires dans la valeur ajoutée se traduit par une augmentation des prix, un ralentissement économique et à terme un retour de la part des salaires dans la valeur ajoutée à son niveau initial. La deuxième correspond aux trois autres scénarios examinés par l'OFCE, dits scénarios « croissance non modifiée », dans lesquels cette augmentation pourrait se consolider dans le long terme sans déséquilibre économique.

Les tableaux suivants récapitulent les résultats de ces deux variantes dans lesquelles la part des salaires dans la valeur ajoutée augmente en début de période d'un point, ce qui correspond à un accroissement des salaires bruts de 2,5 %. Pour chacune des variantes, deux hypothèses ont été testées : l'une dans laquelle les règles de calcul et de revalorisation des pensions sont maintenues (avec notamment une indexation sur les prix des pensions des salariés du secteur privé), l'autre dans laquelle ces règles sont adaptées de façon à maintenir le rapport global entre pension moyenne et revenu moyen d'activité professionnelle égal à celui de la situation de référence.

Variante augmentation de la part des salaires dans la valeur ajoutée

Écart en points par rapport au compte de référence

	2001	2005	2010
PIB			
Scénario « inflation »	+ 0,1	– 0,4	– 0,4
Scénario « croissance non modifiée »	=	=	=
Part des revenus d'activité dans le PIB			
Scénario « inflation »	+ 0,4	+ 0,2	+ 0,1
Scénario « croissance non modifiée »	+ 0,8	+ 0,7	+ 0,7
Part des retraites dans le PIB			
<i>Avec règles d'indexation actuelles</i>			
Scénario « inflation »	– 0,01	+ 0,05	+ 0,04
Scénario « croissance non modifiée »	– 0,01	– 0,01	=
<i>Avec un ratio pension moyenne nette sur revenu net moyen d'activité égal à celui de la situation de référence</i>			
Scénario « inflation »	+ 0,09	+ 0,10	+ 0,09
Scénario « croissance non modifiée »	+ 0,17	+ 0,16	+ 0,15

Source : maquette DREES, 2001.

Le taux de cotisation d'équilibre des dépenses varie peu, sauf dans le cas du scénario « croissance non modifiée » avec maintien des règles actuelles d'indexation. Ce taux est alors plus favorable d'environ 0,2 % en raison d'une masse salariale plus élevée.

Au total l'incidence en terme de « taux de cotisation d'équilibre » est extrêmement réduite. En effet, dans ces scénarios, le poids total des retraites est très peu modifié et, dans la maquette, le financement est intégralement assuré par des « cotisations » ²⁷.

À productivité donnée, une déformation du partage de la valeur ajoutée en faveur des salaires a des effets du même type qu'une hausse de la productivité, avec une ampleur cependant plus limitée

Cependant, dans les scénarios favorables, le salaire net est plus élevé que dans le scénario de référence, une fois les retraites financées. Le déplacement du partage de la valeur ajoutée entraîne une moindre pression sur le salaire net pour financer les retraites, à croissance donnée de la productivité du travail et à effectif de cotisants inchangé. On peut remarquer qu'une croissance supérieure de la productivité sans déplacement du partage de la valeur ajoutée conduirait aussi à un même niveau du salaire net une fois les retraites financées ²⁸.

• Les variantes sur l'évolution du taux de chômage

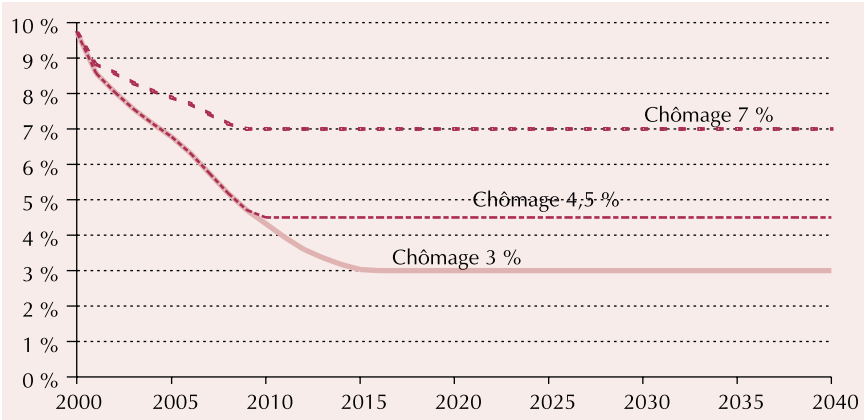
Le scénario de référence suppose un retour au plein-emploi à partir de 2010 à un niveau de taux de chômage de 4,5 %.

Deux variantes illustrant respectivement un scénario « gris » et un scénario « optimiste » ont été étudiées. Dans le scénario « gris », le taux de chômage se stabilise à 7 % à partir de 2010. À l'inverse, dans le scénario « optimiste », il atteint 3 % en 2015.

27. Il y a lieu cependant de rappeler la notion que recouvre le terme de cotisations dans la maquette. Comme on se situe dans un raisonnement économique global, le taux de cotisation retraite implicite calculé est un taux de prélèvement global sur les revenus d'activité « superbruts », prélèvement destiné à financer les dépenses de retraite. Cette maquette ne dit rien sur la répartition du partage du financement entre les prélèvements directement assis sur les salaires et revenus d'activité, et les ressources fiscales. À ce stade de l'analyse, un scénario favorable pourrait ainsi être compatible avec une augmentation plus rapide des ressources fiscales ; on aurait alors une moindre hausse des cotisations au sens classique ; mais la somme des prélèvements sur les retraites ne serait pas modifiée et représenterait une proportion identique des revenus d'activités directs et différés.

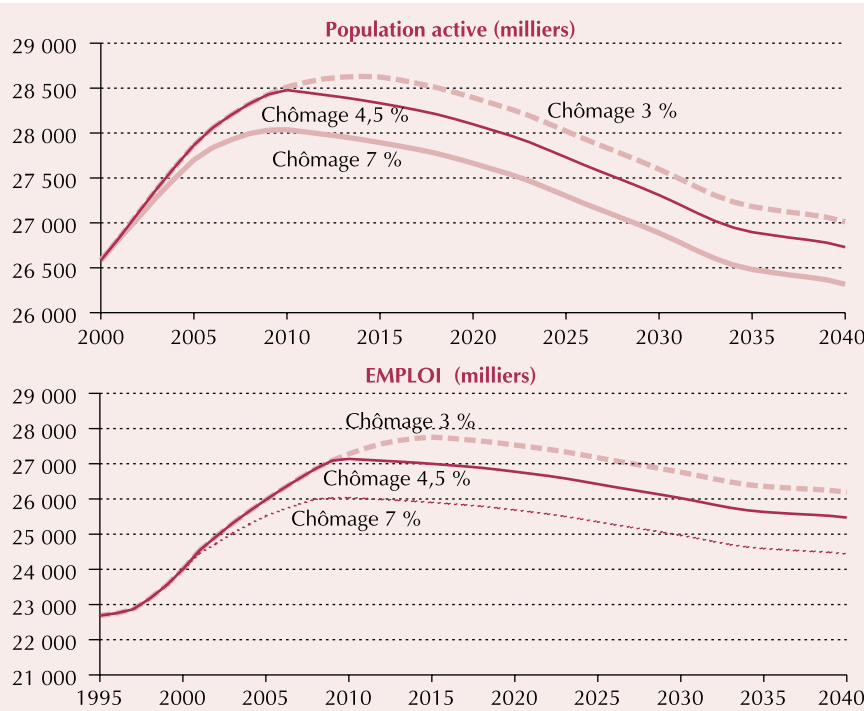
28. Un point de valeur ajoutée correspond à une croissance supplémentaire du salaire brut de 2,5 % la première année, suivie d'une évolution parallèle à celle du scénario de référence dans le cas favorable ; cela maintient un écart en niveau de 2,5 %. Ce même écart permanent peut être obtenu avec une croissance de la productivité supérieure sans modification du partage de la valeur ajoutée. Cette croissance supplémentaire, de 2,5 % au total, peut correspondre à un rythme annuel supérieur de 0,25 point par an sur 10 ans ou d'environ 0,06 point par an sur 40 ans ; 3 points de déplacement du partage de la valeur ajoutée seraient alors approximativement équivalents à un peu moins de 0,2 point par an de croissance supplémentaire de la productivité sur 40 ans.

Graphique 9
Évolution du taux de chômage



Source : maquette, DREES, 2001.

Graphique 10
Évolution de la population active et de l'emploi selon le scénario de taux de chômage



Source : maquette, DREES, 2001.

Les variations du taux de chômage ont une incidence sensible sur les comptes des régimes, au moment où se produit le changement de tendance

Le scénario « gris » est caractérisé par une hausse de la part des retraites dans le PIB plus forte que dans le scénario de référence et une augmentation du prélèvement implicite sur les actifs. À l'inverse, dans le cas du scénario « optimiste », la part des retraites dans le PIB est réduite.

Variantes de taux de chômage

	2000	2005	2010	2020	2040
<i>Ratio retraités/actifs</i>					
Situation de référence (Taux de chômage à 4,5 %)	0,44	0,44	0,48	0,60	0,83
Scénario « gris » (Taux de chômage à 7 %)	0,44	0,45	0,49	0,61	0,84
Scénario « optimiste » (Taux de chômage à 3 %)	0,44	0,44	0,48	0,59	0,82
<i>Part des dépenses de retraite dans le PIB</i>					
Situation de référence (Taux de chômage à 4,5 %)	12,6 %	11,9 %	12,4 %	14,3 %	16,3 %
Scénario « gris » (Taux de chômage à 7 %)	12,6 %	12,1 %	12,9 %	14,8 %	17,0 %
Scénario « optimiste » (Taux de chômage à 3 %)	12,6 %	11,9 %	12,3 %	13,8 %	15,8 %
<i>Besoin de financement des régimes en points de PIB *</i>					
Situation de référence (Taux de chômage à 4,5 %)	-0,2 %	-0,8 %	-0,4 %	1,5 %	3,5 %
Scénario « gris » (Taux de chômage à 7 %)	-0,2 %	-0,6 %	0,1 %	2,1 %	4,2 %
Scénario « optimiste » (Taux de chômage à 3 %)	-0,2 %	-0,8 %	-0,4 %	1,1 %	3,1 %
<i>Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net</i>					
Situation de référence (Taux de chômage à 4,5 %)	0,78	0,76	0,74	0,70	0,64
Scénario « gris » (Taux de chômage à 7 %)	0,78	0,76	0,74	0,72	0,65
Scénario « optimiste » (Taux de chômage à 3 %)	0,78	0,76	0,74	0,70	0,63
<i>Indice de la pension moyenne nette</i> Identique dans les trois scénarios	100	105	111	120	137

* Le besoin de financement est calculé en supposant constant le taux de cotisation retraite fixé à son niveau initial. Les indices de pension moyenne nette et de revenu moyen net incluent un rééquilibrage par des cotisations.

Source : maquette DREES, 2001.

Ces résultats découlent de l'effet de l'indexation sur les prix qui conduit à augmenter la charge qui pèse implicitement sur les actifs en cas de détérioration des perspectives économiques et à les faire bénéficier intégralement des gains associés à une amélioration de la conjoncture, sans aucun partage de ces gains avec les retraités, en cas d'amélioration des perspectives économiques.

On constate ici l'incidence sensible, surtout en début de période, de variantes sur le taux de chômage.

Des résultats des différentes variantes économiques, il ressort que ce sont les variations des effectifs de la population active et de la productivité qui sont susceptibles d'avoir l'impact le plus sensible sur les conditions d'équilibre des régimes de retraite (comme sur la situation économique générale

d'ailleurs) dans le long terme. S'agissant de la croissance de la productivité, il est certain que cet impact est d'autant plus sensible que l'évolution des retraites est supposée déconnectée de celle de la productivité et donc des revenus d'activité, comme le prévoit la législation actuelle ²⁹. S'il n'y avait pas de déconnexion, des variations dans l'évolution de la productivité auraient essentiellement pour effet de rendre plus ou moins faciles des variations des taux de prélèvement destinés au financement des retraites.

Les variantes relatives aux règles de calcul et d'indexation des pensions appliquées dans les régimes de retraite

À la différence des variantes démographiques et économiques, des variantes relatives aux règles de calcul et d'indexation des pensions ont été réalisées à la fois à l'aide de la maquette globale et par les régimes eux-mêmes.

La maquette globale simule les effets d'une modification des règles de calcul et d'indexation des pensions qui conduirait à une stabilisation entre 2000 et 2040 du ratio pension moyenne nette sur salaire moyen net. Dans le compte de référence, ce ratio baisse de 0,78 en 2000 à 0,64 en 2040. Cette baisse correspond à un maintien de la réglementation actuelle des régimes de retraite. La variante retient une stabilité du ratio à 0,78 tout au long de la période de projection. Cette hypothèse de stabilité du ratio pension moyenne nette sur revenu moyen du travail net correspondrait approximativement, dans les projections des régimes, à la variante dite « indexation sur les prix + 0,8 % ».

À réglementation inchangée, le ratio pension moyenne nette sur salaire moyen net baisserait de 0,78 en 2000 à 0,64 en 2040

• Variante globale

La variante étudiée permet de mesurer l'écart en termes de part des dépenses de retraite dans le PIB, de besoins de financement et d'évolutions du revenu d'activité net et de la pension nette, (avec une hypothèse de rééquilibrage des régimes par des cotisations), résultant d'une stabilisation du ratio pension moyenne nette sur revenu moyen d'activité net. Une telle stabilisation suppose une modification des règles de calcul et d'indexation des pensions dont la maquette ne permet pas de simuler le détail. Les simulations plus précises, portant sur les modifications de telle ou telle règle, ne peuvent être faites que par les régimes eux-mêmes.

Le maintien à 0,78 du ratio entre pension moyenne nette et salaire moyen net correspond à un besoin de financement supplémentaire d'un peu plus de 2 points de PIB

29. Hors effet noria vu précédemment.

Variante : modification de la réglementation permettant de maintenir constant le ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net entre 2000 et 2040

	2000	2005	2010	2020	2040
<i>Part des dépenses de retraite dans le PIB</i>					
Situation de référence	12,6 %	11,9 %	12,4 %	14,2 %	16,3 %
Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net constant	12,6 %	12,3 %	13,0 %	15,2 %	18,5 %
<i>Besoin de financement des régimes en points de PIB *</i>					
Situation de référence	- 0,2 %	- 0,8 %	- 0,4 %	1,5 %	3,5 %
Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net constant	- 0,2 %	- 0,5 %	0,2 %	2,4 %	5,7 %
Évolution du pouvoir d'achat après rééquilibrage					
<i>Indice du Pouvoir d'achat du revenu brut moyen du travail</i>					
Situation de référence	100	107	116	136	188
Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net constant	100	107	116	136	188
<i>Indice du Pouvoir d'achat du revenu net moyen du travail</i>					
Situation de référence	100	107	116	132	168
Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net constant	100	107	116	127	155
<i>Indice du Pouvoir d'achat de la pension moyenne</i>					
Situation de référence	100	107	111	120	137
Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net constant	100	107	116	127	155
<i>Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net</i>					
Situation de référence	0,78	0,76	0,74	0,70	0,64
Ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net constant	0,78	0,78	0,78	0,78	0,78

* Le besoin de financement est calculé en supposant constant le taux de cotisation retraite fixé à son niveau initial.

Source : maquette DREES, 2001.

• **Variantes par régime**

L'impact des modifications des règles d'indexation a été mesuré à partir des modèles de projection des régimes.

Deux variantes d'indexation ont été réalisées par les régimes afin de mesurer l'incidence de l'indexation sur les équilibres financiers et les évolutions relatives des pensions moyennes. Elles correspondent à une indexation des pensions et des salaires portés au compte sur les prix majorés de 0,8 % et 1,2 %. Ces taux sont à comparer au taux de 1,6 % par an pour la progression du salaire brut moyen dans le scénario macroéconomique de référence.

Pensions de retraite en points de PIB

	2000	2005	2010	2020	2040	Variation 2000– 2040
Indexation sur les prix	11,6 %	11,3 %	11,8 %	13,6 %	15,7 %	+ 4,1 %
Indexation sur les prix + 0,8 %	11,6 %	11,6 %	12,4 %	15,0 %	18,3 %	+ 6,7 %
Écarts	= + 0,3 %	+ 0,6 %	+ 1,4 %	+ 2,6 %		
Indexation sur les prix + 1,2 %	11,6 %	11,7 %	12,8 %	15,8 %	20,0 %	+ 8,4 %
Écarts par rapport à une indexation sur les prix	= + 0,4 %	+ 1,0 %	+ 2,2 %	+ 4,3 %		

Note : hypothèse H1 pour la pension moyenne du régime général.

Source : COR, premier rapport, 2001.

Ces résultats globaux illustrent ainsi l'importance d'une variation des modes d'indexation. Avec une indexation sur les prix + 0,8 %, la part des dépenses de retraite dans le PIB est nettement plus élevée, et cette croissance double avec une indexation sur les prix + 1,2 % alors même que les salaires bruts évoluent par hypothèse de + 1,6 % par an.

Cependant les règles sont très différentes suivant les régimes, puisque, dans certains cas ³⁰, l'indexation a une incidence sur le taux de remplacement au moment du départ en retraite ; dans d'autres cas, l'incidence porte sur l'évolution de la retraite une fois liquidée. Les conséquences, très différentes, nécessitent donc un examen régime par régime. Au régime général, le coût de l'indexation sur les prix + 0,8 % ou les prix + 1,2 % inclut le coût de l'indexation des salaires portés au compte et celui de l'indexation des pensions ; chacun de ces coûts représente environ la moitié du coût total.

L'incidence d'une révision des règles d'indexation du régime général se décompose à l'horizon 2040 en une moitié imputable à l'indexation des salaires portés au compte, et une moitié imputable à celle des pensions liquidées

Par ailleurs, pour certains régimes « de passage », l'évolution correspondante de la pension moyenne renvoie autant, sinon plus, à l'évolution de la durée d'affiliation au régime qu'à l'incidence de la réglementation. Cela concerne en particulier les régimes d'indépendants (ORGANIC, CANCAVA, CNAVPL), la CNRACL... Les affiliés concernés sont en très grande majorité des pluripensionnés et il n'y a pas de relation simple et directe entre l'évolution de la pension moyenne servie par ces régimes et la retraite totale des pensionnés qui émarginent pour partie à ces régimes. L'examen de ces résultats devra dans ces conditions être complété par une étude sur cas type. Quelques remarques générales peuvent cependant être tirées des résultats par régime.

30. C'est le cas pour tous les régimes où la pension n'est pas calculée sur le dernier revenu d'activité, mais sur le salaire moyen de carrière (régimes complémentaires par points) ou sur les vingt-cinq meilleures années (CNAV et régimes alignés).

Dans l'exercice ici conduit, on retrouve les résultats antérieurs qui montrent que, même avec une indexation stricte sur les prix, la pension moyenne augmente en francs constants, à la fois par l'effet noria et pour des raisons historiques (augmentation de l'activité féminine notamment).

Une hypothèse d'indexation sur les prix majorés de 1,2 % par an conduit dans les trois principaux régimes (CNAV, ARRCO, fonction publique d'État) à une évolution de la pension moyenne légèrement plus rapide que celle du salaire brut moyen, alors même qu'il subsiste un écart de 0,4 % par an entre l'indexation pour la revalorisation et l'évolution du salaire brut. Ce résultat est en grande partie dû à l'accroissement des durées validées pour les carrières féminines, mais il provient aussi de phénomènes divers tels que l'historique des taux de cotisations à l'ARRCO ou un rattrapage par rapport à une période d'indexation sur les prix ³¹.

Avec une indexation sur les prix majorés de 0,8 %, soit la moitié du taux de croissance du salaire brut, on obtient, pour le régime général et l'ARRCO, une évolution de la pension moyenne inférieure au salaire brut, mais s'en

Une indexation des pensions sur les prix majorés de 0,8 point par an correspond à un besoin de financement supplémentaire de 2,5 points de PIB en 2040

approchant de façon très significative. Dans une hypothèse où les besoins de financement seraient couverts par une hausse des cotisations salariées, cette variante serait assez représentative d'une indexation sur les salaires nets. Le besoin de financement supplémentaire associé est très important, supérieur à la moitié du besoin de financement correspondant à une indexation sur les prix, puisqu'il représente environ 2,5 points de PIB.

En conclusion, il apparaît que les données démographiques essentielles sont déjà connues. Les variations possibles paraissent, sauf peut-être pour l'immigration, limitées ; leur effet se fait surtout sentir en fin de période. Si elles doivent être intégrées par les responsables du pilotage du système de retraite pour l'appréciation des décisions à prendre, elles peuvent difficilement être considérées comme constituant des marges de manœuvre. En revanche, les hypothèses relatives à l'emploi et à l'activité sont déterminantes.

Les hypothèses relatives à l'emploi et à l'activité sont déterminantes. Cependant à long terme, la croissance économique ne résout pas à elle seule le problème des retraites

On soulignera par ailleurs que la validité des raisonnements est étroitement liée à la période de temps considérée. À long terme la croissance économique ne résout pas à elle seule le problème des retraites. En effet, à âge de cessation d'activité et mode de calcul des pensions inchangés, on ne peut attendre de cette croissance qu'elle parvienne à compenser les effets du doublement du nombre de retraités. En

31. Une indexation sur les prix, si elle conduit à une baisse de niveau du ratio pension sur salaire, aboutit, en régime permanent, à une évolution parallèle des pensions et des salaires du fait de l'effet noria ; de façon symétrique, après une période d'indexation sur les prix, le retour à une indexation sur les salaires conduirait, pendant une période intermédiaire, à une majoration du ratio pension sur salaire, avant de déboucher sur une évolution parallèle de la pension moyenne et du salaire en régime permanent.

revanche, à court terme, une croissance plus forte s'accompagnant d'une baisse du taux de chômage peut améliorer significativement la situation des régimes de retraites. Mais cet effet est épuisé une fois le niveau de l'emploi stabilisé. C'est dire que l'étude des déterminants essentiels doit être complétée, dans un exercice réaliste, par celle des cheminements.

Il faut sans doute également rappeler que la croissance économique a aussi une importance significative sur la possibilité éventuelle d'augmenter les cotisations pour la retraite, par redéploiement d'autres cotisations ou par augmentation nette. La prudence élémentaire amène cependant à souligner que, lorsqu'on raisonne en longue période, une croissance forte et continue sur quarante ans ne peut être considérée comme une hypothèse certaine et qu'il faut intégrer au raisonnement la possibilité d'accidents conjoncturels voire d'un régime de croissance plus faible.

Enfin, l'exercice qui a été conduit ici est un exercice de prolongement des tendances. Nul doute que la réflexion doive aussi et très largement inclure la prise en compte de l'évolution des comportements qui peut résulter notamment de l'élévation du niveau d'éducation et de l'allongement très important, selon la plupart des prévisions, de la durée de la vie.

Chapitre 5

Une évolution possible des temps de la vie

Au regard de la question des retraites, il faut se garder d'une interprétation trop automatique des données démographiques. Le nombre de cotisants ou le nombre de retraités dans vingt ou quarante ans ne peuvent pas être déduits simplement des projections démographiques. Quelle proportion de la population sera, à cette date, cotisante ou retraitée ? Cela dépend en partie de l'évolution des règles applicables en matière de retraites, mais aussi de pratiques sociales complexes qui rythment l'activité tout au long de la vie. Au cours des vingt dernières années, l'organisation du cycle de vie a subi de profondes transformations : période de formation initiale plus longue, entrée dans la vie active plus progressive, dissociation de la cessation d'activité et la liquidation de la retraite. Il est légitime de se demander si ces évolutions vont se poursuivre au même rythme à l'avenir et quelles questions elles soulèvent du point de vue de l'organisation des dispositifs sociaux notamment.

Un changement dans le cycle de vie ?

Une attention grandissante a été portée dans les dernières années, notamment par les sociologues, aux modifications observables du cycle de vie ³².

32. Xavier Gaullier, *La deuxième carrière, Ages, emploi, retraites*, Paris, Le Seuil, 1988, *Ages mobiles et générations incertaines*, Esprit, octobre 1998, *La protection sociale et les nouveaux parcours de vie*, Esprit, février 2001.

Anne-Marie Guillemard : *Équité et redistribution entre générations : un défi pour l'avenir des retraites et de l'ensemble des systèmes de protection sociale*, RISS, 1999, vol. 52.

Revenant sur les réflexions engrangées par le Commissariat au Plan il y a à peine plus d'une vingtaine d'années, il est surprenant aujourd'hui d'y trouver une analyse inquiète de tendances à « l'uniformisation »³³ du cycle de vie : avec le prolongement des études et la généralisation des retraites, à la fin des années 70, on craignait une sorte de standardisation de la vie en trois ou quatre phases, séparées par des événements de transition relevant à la fois de la sphère professionnelle et de la sphère personnelle et familiale, très concentrés dans le temps. « Fin d'études, mariage, entrée dans la vie professionnelle » marquaient, simultanément ou presque, le passage de la période « éducation – formation » à la période « activité professionnelle et parentale ». La prise de retraite, coïncidant avec la cessation d'activité et, *grosso modo*, avec l'arrivée des enfants à l'âge adulte, marquait ensuite le passage à la période « retrait de la vie sociale, repos, loisir ». Y succédait éventuellement le passage à un « quatrième âge » dominé par la montée des problèmes de santé et les incapacités, et par la médicalisation.

Les temps de la vie privée et de la vie professionnelle se diversifient et deviennent plus complexes

Aujourd'hui au contraire, la tendance est à la désynchronisation des évolutions de la vie privée et de la vie de travail, une certaine dilution dans le temps des « transitions » et une « déspecialisation » de chacune des fonctions professionnelles ou familiales qui sont moins nettement affectées à une seule et unique phase de la vie.

Ainsi, l'évolution de la vie familiale est devenue plus diversifiée et plus complexe, avec un départ plus tardif des enfants du foyer parental, des systèmes de cohabitation prolongée – éventuellement instable – des jeunes couples, le recul de l'âge moyen à la première naissance, des recompositions familiales successives, une certaine tendance à l'augmentation de naissances autrefois considérées comme tardives et exceptionnelles (concernant des mères d'environ 40 ans). À l'âge de la retraite, il n'est pratiquement plus question de cohabitation des grands-parents avec leurs enfants adultes : le mouvement de décohabitation qui a commencé à se manifester fortement à partir de 1975 est pratiquement achevé³⁴.

Parallèlement, les âges de fin d'études ont non seulement reculé³⁵, mais souvent cessé de coïncider de façon nette avec une entrée à plein temps dans la vie active : des périodes de travail à temps partiel, de contrats courts, succédant à des moments de chômage, de stages ou de reprises de formation sont devenues fréquentes. Cette évolution est directement liée à la situation de l'emploi dans les années récentes, et plus particulièrement au chômage important des jeunes : prolonger ses études a pour but direct

33. *Vieillir demain*, rapport du groupe de travail sur les politiques de la vieillesse, Commissariat général au Plan, 1980.

34. *Données sociales*, INSEE, 1997 et 1999.

35. Ainsi, à 14 ans, plus de 40 % de la génération née en 1940 était sortie de formation initiale, et à 18 ans, près de 80 %, tandis que les mêmes taux de sortie n'étaient atteints par la génération née en 1975 qu'à 21 et 24 ans respectivement.

d'échapper à cette situation et pour but indirect, de compléter un bagage essentiel pour se positionner sur un marché du travail devenu très exigeant ; l'accumulation de périodes de stage ou de contrats courts est aussi un moyen de ne pas se présenter sur ce marché « sans aucune expérience professionnelle », situation qui comporte des risques d'échec importants.

Plus tard, pour les femmes, non seulement l'insertion sur le marché du travail est devenue la norme, mais la séquence « interruption du travail pour élever des enfants » est plus rare : les mères d'un ou deux enfants interrompent de plus en plus rarement leur activité professionnelle ; une chute d'activité, moins nette, subsiste au troisième enfant, mais les familles « nombreuses » sont moins fréquentes.

Quant à la perspective d'une phase plus longue de « dépendance médicalisée », où les âgés n'auraient plus guère qu'à recevoir sans plus pouvoir beaucoup donner d'eux-mêmes, elle est de plus en plus contestée, notamment grâce aux analyses de « l'espérance de vie sans incapacité » ou « en bonne santé »³⁶.

Des fonctions jusqu'alors spécifiques de l'une des phases de la vie interfèrent dans d'autres phases : ainsi, le passage par des formations non seulement dans la jeunesse, mais en cours d'emploi, est devenu la norme, même si la formation initiale conserve un rôle central, particulièrement en France. Les connaissances s'acquièrent aussi après la retraite ; les « universités de tous les âges » se sont développées à cet effet. À l'inverse, en raison de la réduction du temps de travail, le temps de loisir a cessé de se concentrer sur la période de retraite. Du côté familial, on peut aussi observer que beaucoup de retraités se sont trouvés dans la position de « soutiens de famille » lorsque les jeunes ont été confrontés à des difficultés d'emploi, voire à des ruptures dans leurs vies personnelles et familiales. Cette répartition nouvelle des fonctions contribue, en même temps que l'élargissement des phases de transition, à la transformation et à la diversification des cycles de vie : l'évolution vers une « homogénéisation » n'est plus à l'ordre du jour.

Comparer la situation actuelle et celle d'il y a 20 ou 30 ans fait ressortir des différences importantes dans les cycles de vie. Si le constat est clair, cependant, l'analyse n'en est pas aussi aisée. Ces différences résultent de la combinaison de phénomènes de long terme (travail des femmes, exercice de l'autorité parentale, amélioration du niveau de formation, par exemple), et de stratégies de réponse à des contextes particuliers, voire, à des politiques publiques conjoncturelles (stages pour les jeunes, éviction des plus âgés du marché du travail). Les études qui ont été réalisées sur les situations de précarisation, par exemple, montrent bien comment interfèrent

36. On peut constater simultanément une augmentation de l'espérance de vie sans incapacité pour les individus et un accroissement du nombre de personnes rencontrant des difficultés, compte tenu de l'accroissement du nombre de personnes d'âge le plus élevé.

l'instabilité des rapports de travail, des rapports familiaux et des situations nouvelles dans les rapports entre générations ³⁷.

Évolutions possibles dans le futur

L'analyse des transformations passées ne permet pas toujours bien de dégager les interactions entre phénomènes conjoncturels (quel sont les impacts de la situation de l'emploi et des « mesures jeunes » sur l'entrée plus tardive des jeunes dans la vie active, par exemple ?) et phénomènes de long terme, ni de comprendre comment peuvent interférer les évolutions de la sphère privée et de la sphère professionnelle. Les principales interrogations s'articulent autour de trois points.

Ces évolutions portent aussi bien sur les conditions du passage de la vie active à la retraite, que sur la modulation tout au long de l'existence des temps de travail, de formation et de loisir, qu'enfin sur l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle.

Les plages de transition en début et en fin de vie active

La situation de l'emploi a indéniablement eu une part importante dans l'élargissement de plages de « transition » plus longues et plus indistinctes, au début et à la fin de la vie active. Les politiques publiques ont contribué puissamment au développement de dispositifs « intermédiaires » : systèmes de stage, de contrats d'emploi aidé pour les jeunes ou systèmes divers de cessation anticipée d'activité. Que se passera-t-il si la conjoncture se retourne ou du moins, si la pression sur l'emploi devient moins forte ? Reviendra-t-on à la situation antérieure par une réduction de ces plages de transition, impliquant à la fois un changement de politiques et de dispositifs publics, une modification des comportements et un changement dans les représentations sociales de chaque « âge » de la vie ? Ce n'est pas sûr : les comportements d'entrée dans la vie active, par exemple, ont subi des modifications profondes qui ne sont pas ou plus liées exclusivement à la situation de l'emploi mais traduisent des changements plus profonds des modes de vie des jeunes qui n'aspirent plus à « se fixer » aussi rapidement dans leur vie familiale et professionnelle. Les dispositifs publics eux-mêmes rencontreront des difficultés pour revenir en arrière, comme on le voit actuellement en matière de préretraites. Une sensibilité nouvelle à la question « âge et travail » peut cependant conduire à mieux intégrer les travailleurs vieillissants, à limiter les situations intermédiaires entre emploi et retraite ou à en transformer la nature (avec le développement des retraites progressives, par exemple).

37. *Rapports de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion*, La Documentation française 2000 et 2001. I. Billard, D. Debordeaux, M. Lurul, *Vivre la précarité, trajectoires et projets de vie*, éditions de l'aube, 2000.

Certaines mesures prises pour lutter contre le chômage ont trouvé leur raison d'être au regard d'autres objectifs également. Par exemple, beaucoup d'emplois-jeunes ont cristallisé une demande concernant des fonctions nouvelles dans certains domaines, beaucoup d'associations auraient bien du mal à se passer de l'aide que leur apportent les CES mis à leur disposition. Ces mesures ont aussi modifié le regard porté sur ces tranches d'âge concernées. Ainsi, il est difficile de prédire quel sera l'avenir de la phase de contrats courts et de stages, devenue fréquente, voire « normale » dans les débuts de la vie active. On retiendra surtout ici, bien sûr, le cas des dispositifs de départ anticipé d'activité : le consensus qui s'est peu à peu formé autour du départ des plus âgés, solution qui apparaît souvent la moins douloureuse en cas de difficultés d'emploi, a contribué à générer un nouveau regard sur la position et le travail des personnels vieillissants. En dépit des pressions exercées au niveau européen, ni les pouvoirs publics, ni les partenaires sociaux, ni sans doute les personnels concernés n'envisagent aisément désormais de se passer de tels dispositifs, moins impopulaires qu'ils ne l'ont été.

Mieux intégrer les travailleurs vieillissants et s'interroger sur l'accès des jeunes au marché du travail

Au total, on ne peut que s'interroger sur le maintien ou sur l'ampleur de ces phases de transition qui se sont progressivement installées dans les vingt dernières années en début et en fin de vie active.

La modulation des temps de travail, de formation et de loisir

La redistribution plus équilibrée de certaines fonctions, comme la formation ou le loisir, sur l'ensemble des phases du cycle de vie paraît plus durable.

Certes, la réduction récente du temps de travail a été puissamment motivée par le projet d'un « partage de l'emploi » lié à la situation économi-co-sociale des dernières années. Cependant, cette réduction du temps de travail s'inscrit aussi dans un mouvement largement séculaire. Jusqu'ici, les « acquis sociaux » réguliers de cette nature sont restés sans retour en arrière. De même, le développement de la formation dans le courant de la vie active (voire au-delà), correspond à un mouvement de long terme. Ce mouvement est lié à l'évolution des modalités de production et à des évolutions techniques qui se sont accélérées dans la seconde partie du dernier siècle ; il se situe aussi dans le prolongement d'un progrès de la diffusion des connaissances et du niveau de formation, qui se poursuit régulièrement depuis le Siècle des lumières. On voit difficilement quels éléments pourraient conduire à revenir sur un tel mouvement ; tout concourt, au contraire, à laisser penser qu'il pourrait se prolonger sans qu'on puisse très bien savoir, cependant, à quel rythme.

Un mouvement récent mais durable modifie les arbitrages temporels

L'articulation de la vie familiale et de la vie professionnelle

Reste enfin à prendre la mesure de l'articulation entre les évolutions qui affectent la structure et la vie familiale, et celles qui touchent à la vie professionnelle. On peut en donner plusieurs exemples.

On ne sait si le grand mouvement qui a touché depuis un demi-siècle l'activité féminine (l'activité salariée, en particulier) est parvenu à son terme. Il ne peut en être loin, en tout cas, compte tenu des taux d'activité très élevés constatés dans les jeunes générations. Ce mouvement est général dans l'ensemble des pays comparables à la France. On peut imaginer une stabilisation des comportements, mais difficilement leur régression. En revanche, toutes les conséquences n'en sont sans doute pas tirées : demande masculine de temps libre (dans le prolongement de la récente instauration d'un congé de paternité), par exemple. En ce qui concerne la tranche d'âge des 55-65 ans, d'autres phénomènes peuvent jouer, en liaison avec l'augmentation de l'espérance de vie : en 1980, un cinquième des femmes de plus de 60 ans étaient grand-mère et avaient encore au moins un de leurs parents ; en 2010, c'est un tiers des femmes de cet âge qui seront dans ce cas. Ce peut être une double charge lourde, qui serait difficilement acceptée si elle devait se cumuler avec le prolongement de la vie professionnelle. Autre illustration encore : la durée plus longue des cohabitations entre parents et jeunes adultes, apparemment bien supportée dans les dernières années, se prolongerait-elle avec un retour à un taux plus satisfaisant d'emploi des jeunes ? Le « déphasage » des rythmes de vie professionnelle et personnelle peut se traduire, enfin, par un changement dans la hiérarchie des priorités : il n'est pas sûr que l'étudiant (e) attende la fin de ses études, désormais plus longues, et l'acquisition d'une position « stable », succédant à une période d'insertion par à-coups dans le monde du travail, pour avoir des enfants.

L'état du débat sur les perspectives de redistribution des temps tout au long de l'existence

De telles situations concrètes, très diverses, permettent de souligner la fragilité des tentatives de projection à long terme. Nous ne disposons guère d'études socio-économiques qui nous permettraient d'être plus précis aujourd'hui pour projeter l'évolution à l'avenir des « comportements d'âge » et des normes. L'ensemble de ces transformations est donc à étudier régulièrement de façon approfondie.

En matière de retraite, elles peuvent avoir plusieurs types de conséquences. Certaines ont une influence directe sur les cotisations ou sur les prestations (recul de l'âge d'entrée dans la carrière de cotisant ou interruptions

d'activité, calcul des pensions). D'autres orientent, de façon moins directe, l'opinion ou les souhaits de la population (concernant par exemple l'âge de cessation d'activité, les périodes prises en compte...). Enfin, parmi les réflexions en cours, plusieurs courants de pensée mettent l'accent sur la moindre centralité du travail dans l'organisation du cycle de vie. Ils tendraient ainsi à faire entrer « la retraite » dans un ensemble plus vaste de « temps non consacrés à une activité professionnelle rémunérée » en augmentation et répartis tout au long de la vie.

Une partie de ces temps non consacrés à une activité professionnelle a trouvé dans le droit social actuel un mode de financement bien établi pour la protection sociale des personnes concernées, d'autres, non.

En matière de droits à la retraite, l'instrument le plus couramment utilisé est la validation gratuite de périodes non cotisées – et, pour les régimes complémentaires, l'inscription de points également « gratuits ». Par exception au principe de l'acquisition de droits par cotisation, sont ainsi validées sans contrepartie les périodes dites « assimilées » : périodes de guerre et de service militaire, de maladie et maternité, d'invalidité, d'indemnisation pour accident du travail ou de rééducation professionnelle suite à un tel accident, de chômage indemnisé (et, dans des conditions beaucoup plus restrictives, une part du chômage non indemnisé), ou encore, de préretraite ; le financement de ces avantages est assuré par différents financeurs : UNEDIC, FSV, État, ou laissé à la charge du régime de retraite.

Les régimes de retraite valident aujourd'hui un certain nombre de périodes non cotisées

La diversité des situations se traduit par une grande variété des méthodes et des financements retenus pour couvrir ces périodes particulières. Pour prendre quelques exemples :

- En ce qui concerne les stagiaires de la formation professionnelle et les apprentis, on fait appel à la notion d'assiettes forfaitaires, qui permet aux catégories de personnes concernées de bénéficier d'un allègement du poids global des cotisations salariales de sécurité sociale, et le coût en est en partie assuré par l'État.
- Les bénéficiaires de l'ASS (allocation spécifique de solidarité) ou les chômeurs en fin de droit bénéficient d'une couverture sociale pour l'ensemble des risques, à la charge de l'État.
- En matière de volontariat, seules les périodes de volontariat civil se substituant à l'obligation légale de service national donnent lieu à validation – sans contrepartie de cotisation –, par le premier régime d'affiliation vieillesse dont relèvera le volontaire à l'issue de sa période de volontariat... ; de nombreuses associations ont cependant réclamé que les volontaires, non rémunérés, puissent au moins se voir reconnus des droits en matière de retraite.
- On peut également mentionner la majoration de durée d'assurance liée au congé parental d'éducation.
- On soulignera enfin qu'au rebours de tous les cas évoqués jusqu'ici, les périodes de RMI et, plus généralement les périodes où les ressources sont

apportées par un minimum social (allocation aux adultes handicapés, par exemple) ne sont pratiquement pas validées.

En tout état de cause, aujourd'hui ces différents droits, applicables selon des règles particulièrement complexes, sont considérés séparément, rapportés à des situations et des dispositifs très différents les uns des autres et rarement rapprochés au sein d'une réflexion commune. Les modalités de financement de ces mesures font appel à une multiplicité d'intervenants, selon des formes variées. Sans réaliser un inventaire complet de ces situations nombreuses, on doit souligner que « l'avantage », pour le salarié, de telles validations de trimestres dans ces situations est difficile à apprécier ; ses effets peuvent être plus ou moins favorables pour les assurés concernés, notamment suivant les modalités de report (ou non) d'un salaire au compte des intéressés durant ces périodes. Un bilan plus complet mériterait d'être fait. Cependant, la diversité des situations a donné lieu à un débat qui s'amorce en termes prospectifs. Pour l'essentiel, ce débat s'articule autour de deux idées qui concernent la redistribution des temps tout au long de l'existence et une certaine mutualisation des droits sociaux.

La redistribution des temps tout au long de l'existence

Une nouvelle répartition des temps qui rythment notre existence s'opère sous nos yeux, dans le contexte d'un allongement de la durée de vie, qui s'est accompagné d'une augmentation des temps non consacrés à une activité professionnelle. Cette redistribution des temps du travail et des temps libres serait, selon différents auteurs, souhaitée et souhaitable parce qu'elle permettrait un meilleur épanouissement des différentes dimensions des capacités humaines, correspondant à une exigence de long terme de plus en plus présente.

Notre système de relations sociales, au contraire, est bâti sur une idée plus ancienne : seul le milieu professionnel serait susceptible d'offrir revenu, reconnaissance, identité et valorisation. Il faudrait désormais l'adapter aux perspectives nouvelles. Le temps de « la retraite », au lieu d'être considéré comme l'une des trois ou quatre grandes phases de la vie, auquel on accède à la suite d'une rupture nette avec la vie professionnelle, pourrait être considéré plus « en douceur » comme une forme de ce temps utile mais non strictement professionnel, également présent tout au long de la vie active, voire comme un moment de (re)-socialisation. Une redistribution des temps pourrait être favorisée, notamment quand ils présentent une certaine « utilité sociale », par leur prise en compte systématisée dans le droit du travail et le droit de la Sécurité sociale, contribuant à refaçonner le « statut du travailleur »³⁸ ou le « statut de l'actif »³⁹.

38. J. Boissonnat, *La fin du chômage ?* Paris, Calmann-Lévy, 2000.

39. F. Gaudu, *Du statut de l'emploi au statut de l'actif*, Droit social, juin 1995.

Une certaine mutualisation des temps sociaux

Lorsqu'une personne est empêchée de percevoir un revenu d'activité pour certaines raisons qui font l'objet d'une reconnaissance sociale particulière, la collectivité à laquelle elle appartient peut prévoir qu'elle a droit à un revenu de transfert du fait de son statut et des droits qu'elle a précédemment accumulés, et ou qu'elle peut, durant ce temps, continuer d'acquérir des droits, notamment dans la perspective d'autres prestations sociales ultérieures (ou les deux).

Le droit du travail et le droit de la Sécurité sociale prennent en compte une grande diversité de ces « temps » particuliers, très hétérogènes, qu'on a en partie rappelés plus haut. On mettra à part les situations dont l'assuré n'est pas maître, où la Sécurité sociale remplit sa fonction de couverture de risques sociaux – comme les périodes d'incapacité de travail liée à la maladie, à l'invalidité et aux accidents du travail ou encore de chômage, qui donnent lieu, à la fois, au versement de prestations de remplacement du revenu d'activité et à une « assimilation à des périodes de cotisation » pour l'acquisition de droits à retraite – de risques civiques comme les périodes de guerre ou de service national (considérées comme périodes « assimilées ») – et dans une certaine mesure de temps familiaux reconnus par des prestations spécifiques (maternité) ou une majoration de la durée d'assurance au bénéfice des mères de famille, des personnes en congé parental d'éducation, etc. De nombreuses autres situations : périodes de congés annuels (considérés comme des temps de travail), de formation, les temps réservés aux responsabilités associatives dans certains statuts, ainsi que les temps de « RTT »... font, dans une mesure non négligeable, intervenir des choix de l'assuré : choix de recourir ou non à la couverture sociale existante (pour se former, participer à la vie associative, à la prise en charge d'un parent ou d'un enfant malade...) ou au moins, choix de répartir l'usage de ce droit dans le temps. Les mesures qui concernent ces différents dispositifs ont été prises dans des contextes et avec des objectifs variés. Les dispositifs eux-mêmes obéissent à des logiques spécifiques et donnent lieu à des financements d'ampleur très inégale. La perspective serait d'assouplir le recours à ces dispositifs qui font l'objet d'un financement social et d'amplifier la marge de choix laissée à l'assuré en les considérant de façon plus globale, ce qui implique :

- une certaine fongibilité de ces différentes catégories de temps ;
- une certaine latitude laissée aux assurés pour faire usage de ce temps selon leurs propres choix (choix des dates et choix des destinations de ce temps).

Au-delà de ce corpus commun, les différentes réflexions et propositions s'interprètent selon des visées différentes. De nombreuses réflexions s'appuient sur les travaux de quelques auteurs. X. Gaullier plaide pour une reconnaissance de la « pluriactivité » (l'individu n'est pas « qu' » un travailleur ; il organise sa vie par l'accomplissement d'activités choisies, alternativement productives et non productives), J. Boissonnat pour un

nouveau « statut du travailleur » ou F. Gaudu pour un « statut de l'actif ». Les uns ou les autres incluent plus ou moins largement dans leur perspective différentes catégories de temps, de la production à l'éducation, au bien-être de la famille ou à des activités solidaires ou artistiques, ce que R. Briet résume en disant qu'il s'agit de « reconnaître des droits à la retraite sur un cycle de vie et pas seulement à partir d'un âge déterminé ». Certains envisagent la prise en compte d'activités même après la cessation de carrière (ce qui pourrait permettre par exemple d'atteindre le taux plein) favorisant ainsi la « retraite utile » (A. Villez) ou le développement de la retraite progressive et du cumul emploi-retraite (D. Taddei).

On débouche ainsi sur l'idée d'un compte épargne temps, sur lequel s'accumulent des droits que l'on prélève ensuite (non sans un certain encadrement), dans une large mesure à son gré, pour dégager du temps. La notion de « droits de tirage sociaux » proposée par A. Supiot est une nouvelle forme de figure juridique qui relève de cette même famille : contrairement aux actuels « droits sociaux » destinés à couvrir la réalisation de risques spécifiques, ils doivent permettre de faire place à la liberté individuelle (l'intéressé choisit seul les circonstances dans lesquelles il désire utiliser ses droits), et de rassembler des contributions de diverses sources (État ou collectivité territoriale, entreprise, Sécurité sociale, épargne individuelle) en vue de la constitution de « créances » qui peuvent se présenter sous forme monétaire ou sous forme de droit à disposer d'un temps « libre », dont l'objectif peut être élargi à des temps actuellement peu ou pas reconnus dans le système social (congé sabbatique, congé parental dès le premier enfant, passage à temps partiel, événements familiaux...). La particularité de l'idée de « droits de tirage sociaux » est de ne plus lier la sécurité offerte aux individus à l'occupation d'un emploi, mais directement à la personne, indépendamment de sa catégorie d'activité, ce qui suppose un système d'organisation collective de ces droits suffisamment intégré. A. Supiot souligne d'ailleurs que de tels droits, comme le congé formation ou le congé parental existent déjà dans la législation actuelle.

Dans les années qui viennent, ces idées nouvelles vont mûrir, venir en débat, se préciser. En ce qui concerne plus particulièrement leur application en matière de retraite, il apparaît qu'elles nécessitent impérativement un sérieux encadrement : les perspectives très longues qui caractérisent la problématique de la retraite rendent très difficile le choix au niveau individuel, et laissent planer des risques (épuiser tôt tous ses droits à temps libre, par exemple, repoussant à l'âge de 70 ou 75 ans les possibilités de cesser son activité) dont il convient de se prémunir. Elles ouvrent cependant de nouvelles possibilités de souplesse intéressantes qui restent à étudier.

La question du mode de financement de ces temps d'utilité sociale devra notamment être examinée. On voit déjà qu'ils mobilisent des financements variés. La formation peut se faire avec financement de l'entreprise ou non. Les bénévoles peuvent avoir ou non une certaine couverture

sociale pendant leur activité. Il n'est pas impossible, à l'avenir, que des personnes acceptent une activité non rémunérée ou très peu rémunérée si le temps passé est pris en compte pour la retraite et il est possible que des financeurs privés ou publics y trouvent intérêt.

Le Conseil d'orientation des retraites approfondira ces questions en examinant comment répondre à trois objectifs :

- ouvrir des possibilités de choix individuel, notamment en matière de répartition du temps ;
- encadrer raisonnablement ces choix pour en éviter les effets pervers ;
- assurer une veille des évolutions concernant les temps de la vie par des moyens d'observation et d'étude appropriés.

Chapitre 6

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

L'objectif du présent chapitre est de procéder à une présentation de la structure des régimes de retraite de quelques pays étrangers, de souligner que s'il existe une contrainte démographique commune, les calendriers et l'ampleur de cette contrainte varient d'un pays à l'autre, de mettre en lumière des points de convergence dans l'approche des réformes. Les orientations européennes seront présentées puis les grandes lignes des réformes les plus récentes seront exposées. L'analyse est centrée sur les États-Unis, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Suède ⁴⁰.

Les orientations européennes en matière de retraite

Les systèmes de retraite relèvent de la stricte compétence nationale des États membres de l'Union européenne, mais les besoins de coordination des politiques économiques se sont renforcés avec le passage à la monnaie

40. Cette présentation s'appuie largement sur un séminaire organisé en février 2001 par le Conseil d'orientation des retraites avec le concours de M. B. Palier et de Mme C. Mandin, et sur les travaux de MM. L. Vernière et Y. Guegano de la Caisse des dépôts et consignations.

unique et les procédures de coordination, plus ou moins contraignantes, se sont donc développées. *« Les priorités et les choix nationaux des stratégies et le détail du processus de réforme continuent cependant de relever de la responsabilité des États membres. Le rôle de l'Union européenne sera d'aider les États membres à élaborer progressivement leurs politiques »*⁴¹.

Les institutions européennes se sont véritablement saisies du dossier des retraites depuis 1997 (publication d'un Livre vert sur les retraites complémentaires dans le marché unique) et surtout depuis 1999. Ce dossier donne lieu à des analyses et orientations présentées à la fois par le Conseil européen, par le Conseil des ministres des Affaires sociales et le Conseil ECOFIN qui réunit les ministres des Finances, par les comités d'experts qui leur sont rattachés, notamment le Comité de politique économique et le Comité de la protection sociale, et par la Commission européenne. La Cour de justice des Communautés européennes intervient également dans le domaine des retraites en se prononçant sur des affaires relatives aux retraites complémentaires, au titre de la liberté de concurrence et de l'égalité entre les femmes et les hommes.

L'accent a d'abord été mis, en 1999 et en 2000, sur les perspectives financières des systèmes de retraite européens et sur les contraintes de finances publiques imposées par le Pacte de stabilité et de croissance adopté par le Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997. Cette approche largement économique et financière a notamment été développée par le Comité de politique économique (CPE) dans un rapport relatif à l'impact du vieillissement démographique sur les systèmes publics de retraite remis en novembre 2000. À partir d'un diagnostic sur l'évolution des dépenses publiques de retraite, le CPE concluait à la non soutenabilité de ces dépenses et suggérait aux États membres de limiter le poids futur des retraites par répartition, en priorité en repoussant l'âge de départ à la retraite, d'augmenter progressivement le poids des dispositifs de retraite par capitalisation, de profiter de la période actuelle pour réduire la dette publique, de renforcer la contributivité des systèmes de retraite et de soutenir les taux d'activité.

Deux approches complémentaires : rendre soutenable l'évolution des dépenses publiques de retraite et augmenter les taux d'emploi

Depuis le sommet de Lisbonne de mars 2000 et celui de Göteborg de juin 2001, une stratégie de rééquilibrage a été recommandée au profit d'une approche plus sociale de l'avenir des systèmes de retraite. Cette stratégie s'exprime notamment dans les objectifs en matière d'emploi définis par le Conseil européen de Lisbonne et précisés par le Conseil européen de Stockholm (mars 2001). Ces objectifs consistent à porter le taux d'emploi total de 61 % actuellement à 70 % en 2010, le taux d'emploi des femmes de 51 à 60 %, le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans de 37 % en 1999 à 50 % en 2010.

41. *Des pensions sûres et viables*, rapport du Comité de protection sociale, juin 2001.

Cette stratégie s'exprime également avec l'approbation de l'Agenda social européen lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000, visant notamment à engager une coordination des politiques d'amélioration et de modernisation des systèmes de protection sociale. Elle s'inscrit aussi dans le rapport du Comité de la protection sociale présenté en juin 2001 au Conseil européen de Göteborg. Ce rapport reprend les projections à long terme du rapport du CPE mais en insistant sur la nécessité de préserver la cohésion sociale, de restaurer le plein emploi et d'accroître les taux d'activité des femmes et des travailleurs âgés. Il se démarque des recommandations du CPE en notant qu' « *en l'état actuel de l'analyse, aucun type de régime de retraite (répartition versus capitalisation, privé versus public, prestations déterminées versus cotisations déterminées) ne peut être considéré comme étant, de par sa nature, supérieur aux autres* ». Enfin, il insiste sur le fait que les réformes des systèmes de retraite passent par l'obtention de larges consensus nationaux et par des processus de coordination au niveau européen. La viabilité financière des systèmes de retraite reste donc un objectif prioritaire. Elle passe par des actions sur le marché du travail et par une réduction de la dette. Mais une place plus large doit être laissée à une réflexion sur une politique de l'emploi et sur des préoccupations en termes d'équité et de solidarité.

Le Conseil européen de Göteborg a proposé que soit établi, selon la méthode ouverte de coordination, un rapport sur l'état d'avancement des travaux pour le Conseil européen de Laeken de décembre 2001, « *sur la base d'une communication de la Commission fixant les objectifs et les méthodes de travail à retenir dans le domaine des retraites, en préparation du Conseil européen du printemps 2002* ». La Commission se voit donc attribuer un rôle important et a présenté en juillet 2001 une communication sur « une approche intégrée au service des stratégies nationales visant à garantir des pensions sûres et viables », dans laquelle elle propose que les États membres élaborent chaque année, sur la base d'objectifs et d'indicateurs communs, des « *rapports intégrés de stratégie nationale* », à partir desquels la Commission identifierait ensuite « *les bonnes pratiques et les approches novatrices* ». Elle souhaite que puissent être réalisés « *des progrès substantiels sur les objectifs communs et les méthodes de travail en vue du Conseil européen de Laeken* ».

Il semble à ce stade que l'on s'oriente vers une approche des systèmes de retraite similaire à ce qui existe en matière d'emploi, c'est-à-dire qu'il s'agisse plus d'instaurer une émulation et une convergence entre États membres que d'imposer des politiques contraignantes.

Des modèles sociaux différenciés selon les pays

Historiquement, les régimes de retraite nationaux se sont organisés autour de modèles sociaux spécifiques, reposant sur des principes de justice et d'équité différents, avec des caractéristiques institutionnelles et politiques propres.

Trois modèles de protection sociale

Il existe plusieurs façons d'organiser les systèmes de retraite, qui sont fonction de la conception de la protection sociale qui prédomine dans le pays considéré. Trois cas de figure ont été observés en ce qui concerne les régimes de retraite de base, laissant une place plus ou moins grande aux régimes complémentaires : le modèle assistanciel ou résiduel, le modèle universaliste ou beveridgien et le modèle bismarckien ou d'assurances sociales. Il est évident que chaque système de protection sociale réel est hybride et particulier. Même si le système de retraite d'un pays s'inscrit plutôt dans un modèle d'un certain type, les principes ne sont jamais d'une cohérence parfaite, dans la mesure où un régime de retraite arrive à combiner plusieurs principes à la fois. Ainsi, si le principe des assurances sociales domine le système français, on y retrouve des traces d'universalisme, avec les droits à la retraite acquis en certaines circonstances pour tous les citoyens (par exemple pour l'éducation des enfants). La logique assistancielle est également présente et joue un rôle important de lutte contre la pauvreté avec le minimum vieillesse.

– Selon le modèle assistanciel ou résiduel, le dispositif public de base est un dispositif sous condition de ressources, où les prestations sont servies à ceux qui ne peuvent bénéficier d'une retraite suffisante par les autres mécanismes existants (patrimoine, épargne, retraites collectives privées, individuelles, prestations forfaitaires ou assurances sociales). Ce dispositif peut être conçu comme un filet de secours visant à combler les lacunes des autres dispositifs publics ou bien à constituer le premier étage public du système (exemple de la pension de garantie en Suède depuis la réforme).

– Dans le modèle universaliste ou beveridgien, les pensions de base doivent être universelles (pour tous les citoyens), forfaitaires (un même montant pour tous), financées par l'impôt et gérées directement par l'État. Le système de base qui s'est développé au Royaume-Uni répond à ce modèle.

– Le modèle bismarckien ou d'assurances sociales développe des régimes de retraite pour ceux qui travaillent et qui cotisent et sert des prestations contributives qui sont fonction de la durée d'assurance, du montant des cotisations et/ou du salaire d'activité. L'ensemble est financé par des cotisations sociales versées par les salariés et par les employeurs ; il est majoritairement géré en répartition depuis 1945, par le biais d'organismes plus ou moins indépendants de l'État, où interviennent les partenaires sociaux.

C'est le cas de la France, de l'Italie, de l'Allemagne. C'est également le cas du régime de base national par répartition aux États-Unis, dans lequel les pensions sont liées aux salaires sans condition de ressources.

Ces modèles sont construits autour des principes de justice, d'équité et de redistribution, mais ces principes ne sont pas déclinés de la même manière dans tous les pays. La conception générale de la protection sociale varie d'un pays à l'autre et ne permet pas de donner une seule définition, universelle, de ce que sont l'égalité et la justice. En conséquence, les indicateurs de générosité ou d'équité varient d'un pays à l'autre. Ainsi, il s'agit en Allemagne du taux de remplacement par rapport au salaire perçu et en Grande-Bretagne du nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté.

Les contraintes en termes de démographie et d'activité

Tous les pays développés subissent au début de ce siècle un choc démographique dont l'ampleur et le calendrier diffèrent cependant d'un pays à l'autre. Ils ont, par ailleurs, des marges d'augmentation des taux d'activité différentes.

Le calendrier démographique varie d'un pays à l'autre

Il est courant de souligner la généralité du processus démographique dans les pays développés : le processus de vieillissement de la population est à l'œuvre dans tous les pays. Dans tous les cas, le ratio entre les personnes âgées de plus de 65 ans et les personnes âgées de 15 à 64 ans augmente, en raison de l'allongement de la durée de vie après 60 ans et de la diminution de la fécondité.

Cependant, si cette observation est globalement exacte, l'ampleur et le rythme du processus n'en présentent pas moins des variations significatives d'un pays à l'autre, qui sont à relier à la fois à leur histoire et à leur situation démographique courante.

La croissance de la population de plus de 65 ans est particulièrement marquée aux États-Unis (plus de 90 % d'augmentation entre 2000 et 2030), compte tenu de l'ampleur qu'a eue outre-atlantique le phénomène du *baby boom*. Néanmoins, il apparaît que la hausse très importante du nombre de personnes de plus de 65 ans ne se traduit pas à terme par un vieillissement plus important dans ce pays, à la fois grâce à la compensation par la migration et parce que la fécondité, si elle a chuté plus précocement qu'en Europe, n'a pas atteint des niveaux très bas. En maintenant en projection des flux migratoires significatifs, comme le font les projections des Nations unies, la population active continue à croître au moins jusqu'en 2030.

Le processus de vieillissement touche tous les pays mais selon une ampleur et un rythme différents

En Europe, la croissance de la population des plus de 65 ans est moins importante (mais se situe quand même entre 40 et 50 % de 2000 à 2030) mais la population d'âge actif décroît. Cette décroissance est très variable selon les pays et intervient plus ou moins rapidement. Elle est importante en Allemagne et en Italie, en raison des niveaux très bas de fécondité depuis les années 1970-1980. En revanche, la décroissance de la population active est, à l'horizon 2030, encore faible au Royaume-Uni et en Suède (quoiqu'en Suède la fécondité relativement élevée du début des années 1990 ne se soit pas maintenue sur la période récente). Par rapport au niveau atteint en 2000, les effectifs des 15-64 ans diminuent dans les prochaines années en Allemagne et en Italie (ainsi qu'en Espagne) alors qu'ils continuent à augmenter au-delà de 2010 en France, en Grande-Bretagne et en Suède.

Les gains possibles sur les taux d'activité diffèrent selon les pays

La nécessité d'augmenter les taux d'emploi fait l'objet d'un consensus international

Il existe aujourd'hui un certain consensus autour de l'idée que les voies d'adaptation des systèmes de retraite passent largement par une augmentation des taux d'emploi des 15-64 ans. Dans certains pays, certaines catégories de population connaissent des taux d'emploi particulièrement bas, dégagant ainsi des marges de manœuvre importantes si ces pays savent trouver les voies d'une remontée de ces taux d'emploi.

Le taux d'emploi des 25-54 ans est compris entre 75 et 82 % en Allemagne, en Suède, aux États-Unis, au Royaume-Uni et en France. Il est un peu plus bas en Italie. En ce qui concerne les 15-24 ans, l'Italie et la France connaissent une situation spécifique, avec des taux d'emploi compris entre 20 et 25 %, très inférieurs à ceux de l'Allemagne ou de la Suède (autour de 45 %) et encore plus des États-Unis et du Royaume-Uni (autour de 60 %). Pour les 55-64 ans, l'Italie connaît un taux inférieur à 30 %, la France et l'Allemagne un taux inférieur à 40 %, tandis que ce taux approche 60 % aux États-Unis et atteint 65 % en Suède.

Ces gains potentiels représentent naturellement pour les pays susceptibles d'en bénéficier une marge de manœuvre appréciable. En revanche, il faut souligner la réelle difficulté rencontrée par les pays qui ont de bas taux d'activité à les relever. Ce relèvement ne se produit que lorsque des politiques ambitieuses et volontaristes sont menées, comme en Finlande, aux Pays-Bas ou en Suède. Un gain potentiel peut être mobilisé ou rester virtuel.

Les points de convergence entre les différents pays dans l'approche des réformes

Les différents pays convergent largement sur les objectifs d'une réforme des régimes de retraite, sur les méthodes à mettre en œuvre ainsi que, plus partiellement, sur la détermination des politiques et des paramètres d'une telle réforme.

La convergence sur les objectifs

En termes d'objectifs des réformes des systèmes de retraite, un consensus se dégage sur un certain nombre de lignes directrices : assurer la solidité financière des systèmes de retraite, rechercher une plus grande équité, assurer le pilotage à long terme des systèmes, mettre en œuvre des réformes progressives.

Le premier objectif est donc financier, il consiste à assurer la solidité financière des systèmes de retraite à long terme, cette solidité étant menacée par la situation démographique. Un sous-objectif consiste à assurer une bonne visibilité à 20 ou 30 ans sur les paramètres des systèmes, en affichant des objectifs de taux de cotisation, en donnant des indications sur l'âge de départ à la retraite, éventuellement sur le montant des droits acquis. Par ailleurs, l'objectif de soutenabilité financière doit être replacé dans le contexte plus large d'amélioration des finances publiques à long terme.

Assurer la solidité financière des régimes

Le second objectif consiste à assurer une place nouvelle à l'équité intra et intergénérationnelle, cette préoccupation pouvant prendre des formes différentes selon les objectifs assignés au modèle social de chaque pays. Les cas de l'Italie et de la Suède, qui ont procédé à une réforme profonde de leurs régimes de retraite, sont une illustration d'une recherche nouvelle d'équité. En Italie, cette recherche s'est traduite par une uniformisation des conditions d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite entre les différentes catégories socio-professionnelles (notamment entre les salariés du secteur public et du secteur privé), cette uniformisation étant fondée sur un principe contributif (le montant de la pension dépend de la totalité de l'effort contributif au cours de la vie professionnelle). En Suède, un lien plus direct a également été établi entre prestations et montant des cotisations versées, afin de renforcer la contributivité du système, tandis que les fonctions d'assurance et de redistribution étaient clairement séparées. En Italie comme en Suède, la recherche de l'équité intergénérationnelle passe par la prise en compte de l'espérance de vie dans le calcul de la pension.

Rechercher une plus grande justice

De manière plus générale, la tendance qui consiste à établir un lien plus direct entre les prestations et le montant des cotisations versées se retrouve dans la plupart des réformes introduites dans les pays industrialisés. La

question au cœur des débats concerne l'équilibre à trouver entre les prestations qui correspondent à une stricte logique de contrepartie à un effort contributif et celles qui ne sont pas la contrepartie de cotisations versées. Il s'agit donc de faire la part de ce qui relève de la contributivité et de ce qui relève de la solidarité. Dans cette perspective se pose en particulier la question des périodes ou des activités pour lesquelles accorder des droits au nom de la solidarité : chômage, maternité, métiers difficiles, poursuite des études, prise en charge des enfants, soins aux personnes âgées ou aux invalides, etc. Cette démarche, qui produit de la visibilité dans les transferts opérés, conduit à faire des choix explicites en matière de redistribution et de justice. Ceux-ci concernent à la fois l'étendue et les formes de solidarité à mettre en œuvre et la part respective de chacun des acteurs (travailleurs, employeurs, État) dans la prise en charge financière de celle-ci.

Le troisième objectif consiste à privilégier les réformes des systèmes de retraite allant dans le sens d'un meilleur pilotage sur le long terme. Ainsi, l'un des objectifs de l'introduction du mécanisme des comptes notionnels dans

Assurer le pilotage à long terme des systèmes

les systèmes italien et suédois de retraite était de disposer de mécanismes autorégulateurs permettant un pilotage des systèmes sans devoir régulièrement modifier les paramètres. Une autre illustration du souci de disposer d'instruments de pilotage des systèmes de retraite sur le long terme se trouve dans les nombreux exemples de création de fonds de réserve dans la perspective des difficultés prévisibles des différents régimes.

Le quatrième objectif consiste à mettre en place des réformes progressives, inscrites dans une transition graduelle vers un nouveau système. L'horizon temporel des régimes de retraite étant le très long terme, l'introduction de réformes, surtout dans les systèmes à maturité, ne peut se concevoir que sur un mode graduel. L'Italie a prévu une entrée en vigueur du nouveau système en trois étapes conduisant à une application totale de la réforme en 2040 : les nouvelles règles s'appliquent

Mettre en œuvre des réformes progressives

aux générations entrées sur le marché du travail après la réforme ; pour les autres, les anciennes règles sont appliquées sur la carrière antérieure à la réforme ou sur toute la carrière si la durée de cotisation dans l'ancien régime est supérieure à 18 ans. De la même façon, la Suède s'est fixée un objectif de mise en œuvre progressive du nouveau système, selon l'année de naissance, les nouvelles règles n'étant totalement appliquées qu'aux personnes nées après 1954. L'Allemagne constitue également un exemple de réforme progressive puisque les objectifs de taux de remplacement et de taux de cotisation sont fixés à horizon 2030 et la montée en charge des mécanismes de capitalisation s'effectuera jusqu'en 2008.

La convergence sur les méthodes

En termes de méthodes, une volonté marquée de dégager un consensus sur les retraites entre les diverses forces politiques et sociales, en dehors des schémas institutionnels, apparaît dans tous les pays.

Les retraites constituent un domaine particulier dans le cadre des démocraties contemporaines. Elles sont tout d'abord un élément majeur de la sécurité que les sociétés industrielles assurent à leurs membres. Elles incarnent également la question du temps, la pérennité des systèmes de retraite devant être garantie sur le long terme.

Le problème des réformes des systèmes de retraite n'est pas seulement de chercher à définir la meilleure réforme possible, mais aussi de déterminer le chemin pour y parvenir. En matière de retraite, il ne suffit pas de voter une loi, il faut également que celle-ci soit mise en œuvre et donc que les acteurs concernés soient impliqués dans le processus de réformes. De nombreuses analyses montrent que la plupart des réformes entreprises qui garantissent un niveau important de protection sociale sont des réformes qui ont été négociées.

Dans la plupart des pays, un certain nombre de processus et des pratiques exceptionnelles ont ainsi été mis en place, se traduisant souvent par un accord entre majorité et opposition sur la politique à mener en matière de retraite. Aux États-Unis, la réforme de 1983 a été le fruit d'un accord tout à fait inhabituel entre démocrates et républicains. La poursuite de la réforme vient de donner lieu à la création de la Commission de la réforme du régime de base des retraites, dont les débats sont publics. En Suède, le contenu de la réforme élaborée en 1998 résulte d'un accord entre les principaux partis, les changements de majorité parlementaire intervenus pendant l'élaboration de la réforme n'ayant pas fondamentalement affecté son contenu. La réforme en cours en Allemagne fait suite à une réforme qui a été imposée par le gouvernement en 1997 et qui a été remise en cause après le changement de majorité ; la réforme actuelle a été élaborée sur les bases d'un accord entre les principales forces politiques. La Grande-Bretagne fait figure de contre-exemple, dans la mesure où l'alternance entre travaillistes et conservateurs depuis la fin de la seconde guerre mondiale a régulièrement entraîné des changements importants dans la politique des retraites.

La recherche du consensus est au cœur des processus de réforme

Très généralement, l'État a un rôle moteur dans l'élaboration des réformes des systèmes de retraite. Cependant, la volonté de trouver un compromis et d'aboutir à un consensus se traduit également souvent par la forte implication des partenaires sociaux. Ainsi, en Italie, après l'échec d'un premier train de mesures en raison de l'opposition syndicale, le contenu de la réforme a été négocié directement avec les confédérations syndicales avant d'être présentée au Parlement. En Allemagne, l'implication des partenaires sociaux a été essentielle pour arriver à un consensus sur le contenu de

la réforme. D'une manière générale, le débat sur les retraites est, parallèlement aux mécanismes institutionnels, animé de façons très diverses : commissions ad hoc, rapports, livres blancs, travaux universitaires, colloques ou rencontres à l'initiative du pouvoir politique, etc. La plupart des pays ont cependant adopté des méthodes permettant d'assurer une continuité dans la production des projections, la préparation des réformes et le suivi de leurs effets.

Par ailleurs, on observe que les réformes des systèmes de retraite s'insèrent dans des stratégies économiques et sociales à long terme qui s'articulent autour de trois volets : l'amélioration des dépenses publiques, l'effacement de la dette publique étant conçu comme une condition pour disposer de marges de manœuvre budgétaires au moment où les effets du vieillissement seront les plus intenses, vers 2015-2030 ; l'allègement de la fiscalité pesant sur les facteurs de production ; la mobilisation plus intensive du capital humain, par l'augmentation des taux d'emploi et par la formation professionnelle.

La convergence sur certaines modalités de réforme

Une relative convergence apparaît dans les politiques et les mesures de rééquilibrage des régimes de retraite, autour d'un relèvement des taux d'activité, notamment aux âges élevés, d'un apport de financements extérieurs, de la mise en place de fonds de réserve et d'une introduction partielle de mécanismes de capitalisation.

• *Le relèvement des taux d'activité*

La politique de relèvement des taux d'activité est désormais une priorité, même si dans le cadre des lignes directrices européennes, les politiques nationales mises en œuvre sont variables selon les pays. La Suède et la Grande-Bretagne ont mis en place une stratégie de formation destinée aux actifs entre 40 et 50 ans, de manière à renforcer la capacité des travailleurs âgés à rester au travail. L'Allemagne a introduit des systèmes plus flexibles pour le travail à temps partiel et un accord entre partenaires sociaux a été conclu pour améliorer les opportunités de temps partiel pour les travailleurs âgés. En Grande-Bretagne, le *Code of Practice on Age diversity* encourage les employeurs et les particuliers à réaliser les avantages qui existent pour les deux parties à ce que les travailleurs âgés restent plus longtemps au travail, par une mise à jour continue de leurs connaissances et par un départ en retraite étagé.

Parallèlement, les moyens de supprimer les obstacles réglementaires ou légaux pouvant permettre ou inciter à la prolongation de la carrière professionnelle sont recherchés. Plusieurs pays ont adopté des mesures de recul des âges de départ en retraite. L'Italie avait prévu en 1992 des mesures de recul de 5 ans, à 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes, l'âge légal de

Encourager l'emploi, en particulier chez les travailleurs âgés

départ à la retraite. Avec les réformes ultérieures, l'âge de départ devient flexible et sera compris entre 57 et 65 ans. En Allemagne, l'âge de départ à la retraite des fonctionnaires a été porté en 1997 de 62 à 63 ans, certaines catégories pouvant partir à 61 ans. La Grande-Bretagne a prévu une mesure analogue à horizon 2020 (allongement de 6 mois par an à compter de 2010). En Suède, la réforme récente prévoit désormais un barème de liquidation avec une plage de départ à la retraite entre 61 et 70 ans. Les États-Unis ont lors de la réforme de 1983 décidé de relever à partir de 2000 l'âge de la retraite sans réduction de pension de 65 à 68 ans, ils disposent depuis 1967 d'une législation stricte contre la discrimination dans l'emploi vis-à-vis des salariés âgés et ont modifié la réglementation du cumul entre emploi et retraite.

• *Le recours à des financements extérieurs*

La mise en place d'une réforme des retraites s'accompagne fréquemment d'un financement extérieur, c'est-à-dire ne provenant pas des cotisations sociales prélevées au cours de la période de transition. Un tel financement peut permettre de mettre en place et de financer des outils nouveaux sans augmenter les taux de cotisation. Dans certains cas, ce sont eux qui rendent possibles la réforme. Ainsi, en Suède, les pouvoirs publics ont fixé les paramètres du nouveau régime par répartition à un niveau compatible avec l'équilibre à long terme du régime une fois absorbé le choc du passage à la retraite des générations du *baby boom*. Les réserves déjà accumulées au sein de l'ancien régime constituent à ce titre la marge de manœuvre pour écarter le risque d'une modification précoce des nouveaux paramètres. Cela facilite la transition vers le nouveau système. Il est prévu qu'environ 40 % des réserves (équivalents à deux années de prestations) seront affectées au budget de l'État pour financer les dépenses que prenait en charge l'ancien système de retraite. L'Italie ne disposant pas de cette marge de manœuvre financière, on peut douter de la capacité des autorités italiennes à laisser inchangés les nouveaux paramètres, en particulier le taux de cotisation. En Allemagne, l'introduction d'un complément de retraite par capitalisation financé par les salariés avec l'aide de l'État et des *Länder*, par le biais d'exonérations fiscales ou de primes d'État, pourrait coûter de 10 à 15 Mds € à partir de 2008.

• *La création de Fonds de réserve*

Certains pays ont accumulé depuis de nombreuses années au profit de leurs régimes de retraite par répartition des réserves collectives dont l'objectif est le préfinancement d'une fraction des engagements de ces régimes. C'est le cas par exemple des États-Unis, du Japon, de la Suède, de la Norvège et de la Finlande.

Plus récemment, de nouveaux pays ont choisi de créer un fonds de réserve pour les retraites. C'est le cas par exemple de l'Irlande, de l'Espagne, du Portugal et de la France. Cet objectif de préfinancement partiel des engagements entre dans le cadre des réformes des régimes par répartition et a

été facilité par la croissance économique que l'Europe a connue depuis 1997 et qui a permis de dégager des recettes fiscales supplémentaires. Ces fonds de réserve ont en général pour objectif de lisser les évolutions à long terme des taux de cotisation.

• *L'introduction de compléments de retraite par capitalisation*

Enfin, il est clair que s'exerce dans l'ensemble des pays occidentaux, notamment à l'instigation des organismes internationaux appelant à la mise en œuvre de politiques de réduction des déficits publics et de limitation des prélèvements obligatoires, une pression en faveur de l'introduction ou du développement des retraites par capitalisation. Si les États-Unis ou la Grande-Bretagne ont connu le développement de fonds de pension depuis plusieurs dizaines d'années, des réformes récentes visent dans d'autres pays à introduire des compléments par capitalisation au sein de systèmes gérés en répartition. L'exemple le plus récent en est la réforme décidée en 2001 du système de retraite allemand, dont le premier volet consiste à consolider le système par répartition, au prix d'une diminution du taux de remplacement, tandis que le second volet introduit un complément de retraite par capitalisation, qui pourra être abondée à terme par des cotisations représentant 4 % du salaire brut. En Suède, l'essentiel de la réforme entrée en vigueur en 1999 a consisté à refonder le système par répartition ; cependant, un nouveau régime obligatoire en capitalisation a été créé, avec des comptes individuels alimentés par 2,5 points de cotisation.

La diversité maintenue des stratégies nationales

Même si s'expriment de plus en plus largement des orientations européennes en matière de retraites, les réformes des régimes de retraite restent nationales, chaque pays choisissant ses propres politiques et paramètres, sans remettre en cause son modèle social et la structure générale de son système de retraite.

L'Italie et la Suède ont profondément refondu leur système de retraite avec l'introduction du mécanisme des comptes notionnels ⁴², tout en continuant à privilégier la gestion par répartition. D'autres pays, comme la France ou l'Allemagne, ont mis en œuvre des réformes paramétriques en calibrant les ajustements de paramètres de façon à assurer l'équilibre financier du système de retraite sur une période plus ou moins longue.

42. Création d'un mécanisme à cotisation définie dans lequel chaque assuré est titulaire d'un compte individuel crédité des cotisations virtuellement versées chaque année (y compris dans des cas d'absence d'activité professionnelle) et reçoit une pension fonction du capital virtuel accumulé, de l'âge de départ à la retraite et de l'espérance de vie.

Les grandes caractéristiques des systèmes de retraite des pays étudiés sont présentées ci-dessous. Il ne s'agit pas ici d'être exhaustif mais de tenter de dégager quelques-uns des traits distinctifs de chaque système.

La Suède

La réforme suédoise, mise en œuvre en 1999, s'appuie sur une refonte des modalités d'acquisition et de calcul des droits à la retraite, avec la création de deux régimes publics obligatoires, l'un en répartition et l'autre en capitalisation, et avec la création de comptes individuels au sein du régime fonctionnant en répartition. Ces comptes individuels, dits comptes notionnels, retracent exactement l'effort contributif du titulaire au cours de sa vie professionnelle. Au moment du départ à la retraite, le capital « virtuel » accumulé dans le compte est converti en annuités selon une formule qui tient compte de l'espérance de vie calculée à l'âge de départ à la retraite.

Une transformation en profondeur du système qui passe par une mise en avant de l'effort contributif et la création de deux régimes publics, l'un en répartition et l'autre en capitalisation

Schématiquement, l'ancien système était constitué de la façon suivante. Le système national de Sécurité sociale versait une pension universelle forfaitaire à tous les résidents suédois, indépendamment de leur activité professionnelle antérieure. Son montant était de l'ordre de 25 000 F (3 811 €) en 1998 pour un retraité célibataire. Le régime complémentaire public obligatoire par répartition versait des pensions complémentaires contributives dont le montant était lié au revenu d'activité. Les cotisations étaient essentiellement payées par les employeurs, avec une part de transferts budgétaires pour la pension de base et une cotisation du salarié instituée à partir de 1994. En sus des régimes publics obligatoires, le système de retraite suédois comportait des régimes complémentaires professionnels facultatifs couvrant une large majorité de la population active.

Dans le nouveau système, le régime à cotisations définies fonctionnant en répartition est financé par une cotisation sociale au taux de 16 % partagée à part égale entre l'employeur et le salarié et crédite les comptes individuels dits notionnels. Notons que la cotisation du salarié est plafonnée alors que la cotisation de l'employeur est assise sur la totalité du revenu. Le régime en capitalisation est alimenté par une cotisation au taux de 2,5 %.

Dans le régime par répartition, des droits à la retraite sont accordés sur les revenus issus de prestations sociales (prestation maladie, chômage, etc.) ainsi que pour les périodes durant lesquelles un revenu nul ou faible est perçu (éducation des jeunes enfants, invalidité, retraite anticipée). Les droits correspondant à ces périodes sont calculés en reconstituant un revenu représentant le niveau de vie du bénéficiaire. Les prestations non contributives sont déterminées durant la vie active, lors de la constitution des droits, et non *a posteriori* au moment de la liquidation de la pension. La totalité des droits a pour contrepartie le versement de cotisations sociales, soit par prélèvement sur le revenu, soit par prise en charge par le budget de l'État.

Un âge minimal de liquidation des droits à la retraite a été retenu et fixé à 61 ans. Au-delà et jusqu'à 70 ans, le mode de calcul de la pension est fonction de l'âge effectif de liquidation de la pension. Le choix de ne plus fixer un âge légal de départ à la retraite est censé inciter les salariés à prolonger leur activité sans passer par des mesures légales de recul de l'âge de départ.

L'indexation des pensions est fonction de l'inflation et de la croissance du revenu moyen par tête. Si le taux de croissance réelle du revenu par tête est inférieur à la norme de 1,6 %, les pensions subissent des pertes de pouvoir d'achat. S'il est supérieur, les pensions augmentent plus vite que les prix.

L'Italie

Rationaliser le système et renforcer l'égalité entre les régimes

La situation du système de retraite italien au début des années 90 a conduit à plusieurs réformes successives de 1992 à 1997. L'objectif de ces réformes était double : d'une part, rendre soutenable à long terme le système de retraite et, d'autre part, éliminer les iniquités inter et intra générationnelles.

En effet, les déficits financiers prévisibles étaient plus élevés qu'ailleurs, le financement de la retraite occupant une place prépondérante dans le système de protection sociale en raison de règles de calcul des pensions très avantageuses : existence d'une pension d'ancienneté liquidée lorsque l'assuré avait rempli une condition de durée minimale de cotisation (35 ans dans le secteur privé et 20 ans dans le secteur public) ; taux de remplacement élevés (autour de 80 % pour les taux bruts, de 90 % pour les taux nets).

Par ailleurs, les individus étaient traités très inégalement selon leur catégorie sociale et selon leur statut, en raison de la diversité des règles de calcul des pensions. Au total, le système apparaissait peu solidaire.

La réforme a donc consisté à modifier et uniformiser les règles d'acquisition et de liquidation des droits à la retraite. Le principe selon lequel le montant de la pension était fonction des derniers salaires d'activité a été supprimé pour être remplacé par un principe contributif avec la création de comptes individuels notionnels. Les coefficients de conversion, permettant de calculer le montant de la pension en fonction du nombre de points accumulés au cours de la carrière, ont été déterminés pour prendre en compte l'espérance de vie à l'âge de la retraite et une norme de progression du PIB de 1,5 % par an, de telle sorte que les retraités reçoivent par avance une part des gains de productivité futurs. Le taux de cotisation devient alors une variable socialement choisie qui partage le revenu entre le revenu perçu durant l'âge actif et la part du revenu consacrée à la retraite.

Le choix d'une très longue période de transition entre les deux systèmes (des personnes relevant en partie de l'ancien système liquideront jusqu'en

2036) est un compromis destiné à rendre acceptable la réforme, mais il a l'inconvénient de faire porter la plus grande part des ajustements sur les générations les plus jeunes.

L'Allemagne ⁴³

La réforme du système de retraite allemand amorcée en 1999 et ayant abouti en 2001, connue sous le nom de réforme Riester, négociée entre le gouvernement et les partenaires sociaux, a pour objectif de limiter la progression des prélèvements obligatoires tout en maintenant le taux de remplacement, qui représente l'indicateur prioritaire que se fixent les Allemands pour juger des performances de leur système de retraite.

Les pensions versées par le régime obligatoire par répartition représentent une part importante des revenus des retraités (environ 87 %). Toute la population, hormis les fonctionnaires, est couverte par le même régime qui comporte un pilier unique : il n'y a pas de distinction entre régime de base et régime complémentaire. Le régime est financé à 76 % par les cotisations des employeurs et des assurés et à 23 % par des transferts du budget de l'État, destinés à financer les dépenses de solidarité.

Pour faire face aux besoins de financement qui apparaîtront dans les années à venir, la réforme comporte deux volets. Le premier volet concerne le reparamétrage du régime par répartition. Le taux de remplacement calculé sur une carrière complète au salaire moyen, qui vaut 70 % actuellement, descendrait en affichage à 67 %. En réalité, en raison de modifications liées à des exonérations fiscales et au mode de calcul du salaire net, le taux de remplacement baisserait au terme de la réforme jusqu'à 64 %. Le taux de cotisation, proche de 19 % actuellement, verrait sa hausse limitée et atteindrait 22 % en 2030.

Modifier les paramètres du régime par répartition et créer un complément de retraite par capitalisation

Le second volet a trait à la création d'un complément de retraite par capitalisation, financée par le seul salarié, avec l'aide de l'État. Les salariés auront la possibilité (et non l'obligation) d'effectuer cette épargne-retraite jusqu'à parvenir à 4 % de leur salaire brut en 2008. Les simulations ont été réalisées en supposant un rendement de 5,5 %, qui semble cependant difficile à maintenir sur le long terme, car il est très supérieur à la croissance potentielle de l'économie allemande. De plus, le financement par les seuls salariés remet en cause le paritarisme, et cette épargne étant facultative, la protection sociale devient, pour une petite partie, du ressort des individus, l'État perdant le rôle central que lui donnait le financement de la retraite obligatoire.

43. Florence Legros, *La lettre du CEPPII*, n° 201.

Les États-Unis ⁴⁴

Le système de retraite américain est composé d'un régime de base national et d'une multitude de régimes professionnels. Le régime de base, que les Américains appellent *Social Security*, fonctionne en répartition et regroupe 96 % des travailleurs américains. Les régimes professionnels sont fragmentés et concernent chacun les salariés d'une seule administration publique, d'une seule entreprise ou d'une branche. Ils sont dans leur grande majorité à prestations définies.

Le régime de base constitue de loin la source de revenus la plus importante des retraités américains. En 1999, 90 % de la population âgée percevaient une pension de la Sécurité sociale et 43 % une pension d'un régime professionnel. Sur l'ensemble des revenus de la population âgée, 38 % provenaient de la Sécurité sociale et 19 % des régimes professionnels. La proportion de salariés affiliés à un régime professionnel a progressé jusqu'aux années 70, mais ces régimes sont en déclin depuis le début des années 1980. De nombreuses entreprises les ont remplacés par des plans d'épargne salariale à long terme qui versent un capital aux salariés lorsqu'ils quittent leur emploi, quel que soit leur âge. En conséquence, les salariés américains seront de plus en plus nombreux à ne toucher comme pension de retraite que celle de la Sécurité sociale.

Vers la fin des années 70, un consensus a émergé sur le principe de faire du taux de remplacement un point de référence. En même temps, il a été convenu que les retraités, une fois leur pension liquidée, verraient celle-ci évoluer en fonction des prix et non des salaires. En 1999, le taux de remplacement d'un individu liquidant sa retraite le plus tôt possible, soit à 62 ans, à l'issue d'une carrière complète, est de 38 % pour quelqu'un qui a toujours perçu 75 % du salaire moyen et de 30 % pour quelqu'un qui a toujours perçu 150 % du salaire moyen.

La réforme de la Sécurité sociale décidée en 1983 comportait deux mesures principales :

- La réforme de 1983 conduit à relever les taux de cotisation et a pour ambition de réduire à terme les pensions liquidées avant 68 ans* – Un relèvement du taux de cotisation de manière à reconstituer les réserves. Le taux de cotisation est passé de 10,8 % en 1983 à 11,2 % en 1990. Les réserves dépassent actuellement deux fois les dépenses annuelles du régime. On prévoit aujourd'hui leur épuisement vers 2040. Les excédents dégagés chaque année depuis 1984 ont comblé une part considérable des déficits du budget de l'État et ont gonflé ces dernières années les surplus budgétaires.
- Une réduction à terme des pensions liquidées avant l'âge de 68 ans, cette réduction ayant commencé en 2000 et ne devant prendre pleinement effet qu'en 2022. L'âge de la retraite à taux plein est de 65 ans depuis

44. Lucy ApRoberts, note pour le Conseil d'orientation des retraites.

la création de la Sécurité sociale en 1935. Depuis 1961, les assurés peuvent liquider leurs droits dès 62 ans avec une réduction de la pension de 20 %. En dépit de cette réduction, 72 % des nouveaux retraités ont liquidé leurs droits avant 65 ans en 1999. Le changement du rapport entre la pension et l'âge décidé en 1983 a pour objectif d'inciter les salariés à travailler plus longtemps.

Les travailleurs âgés sont protégés depuis 1967 par une loi qui interdit la discrimination en raison de l'âge en matière d'embauche, de rémunération, de promotion et de licenciement. Cette loi est assez efficace lors des licenciements collectifs mais l'est moins en matière de promotion et de rémunération et très peu en ce qui concerne les embauches.

Par ailleurs, les bénéficiaires d'une pension versée par la Sécurité sociale sont autorisés à percevoir des revenus du travail, sous une condition de revenus du travail. En 1999, cette condition limitait à un niveau équivalent à 33 % du salaire moyen le revenu d'activité pouvant être cumulé à la pension pour les personnes âgées de 62 à 64 ans, et à 53 % du salaire moyen ce revenu pour les personnes âgées de 65 à 69 ans. En 2000, la condition de revenus du travail a été abolie pour les bénéficiaires de pension ayant atteint l'âge de la retraite à taux plein, soit 65 ans.

Le Royaume-Uni

Le Royaume-Uni possède un système de retraite à deux niveaux. Le régime de base garantit une couverture minimale à la totalité de la population active. Les prestations sont uniformes et faibles, un peu inférieures à 300 £ (480 €) par mois. Les retraités qui n'ont pas accès à d'autres sources de revenu peuvent compter sur des prestations sous condition de ressources, jusqu'à un revenu global de l'ordre de 400 £ (640 €).

Ce régime de base est complété par un dispositif complémentaire, obligatoire pour les salariés. Ceux-ci ont alors le choix : ceux qui travaillent pour un employeur qui met à disposition un fonds de pension choisissent en général cette option ; les autres peuvent opter pour le régime complémentaire public (SERPS) qui garantit une retraite égale à 20 % du salaire moyen, ou pour une retraite privée personnelle souvent chère (frais administratifs élevés) et à cotisations définies. Cette dernière possibilité a été introduite en 1986 par le gouvernement Thatcher.

La réforme de 1986 distingue un minimum de pension et des retraites complémentaires qui peuvent prendre la forme de fonds de pension

Le système connaît un problème de couverture pour les bas salaires et les travailleurs atypiques (temps partiel, intermittents, etc.). Ceci est dû, d'une part, à la faiblesse des prestations de l'assurance vieillesse de base, d'autre part, aux inégalités qui existent au niveau du deuxième pilier.

Le gouvernement a publié un Livre vert sur le sujet des retraites en 1998. L'objectif qui s'en dégage est double : d'une part, transformer le SERPS en

un dispositif garantissant une retraite convenable pour des salaires jusqu'à 8 000 £ (11 600 €) par an ; d'autre part, introduire un nouveau type de retraite individuelle. Il s'agit là surtout d'attribuer un label de qualité aux produits de retraites individuelles pour rendre ces produits plus transparents.

La situation de la France : éléments communs avec les autres pays et éléments originaux

Il est utile, pour achever l'exercice de comparaison, d'identifier les éléments qui rapprochent la France de la situation observée à l'étranger et ceux qui constituent une spécificité française.

Les points communs avec les pays étrangers

La France sera comme les autres pays soumise à de fortes contraintes démographiques au cours des trente années prochaines. Elle a déjà, à l'instar de nombreux pays étrangers, engagé des mesures destinées à garantir la solidité future de son système de retraite, dans un processus se déroulant sur une longue période de temps.

- **Le contexte démographique et la situation en matière de taux d'activité**

Le contexte démographique et la situation en matière de taux d'activité observés en France ne sont pas différents de ce qui est observé dans les autres pays.

Les générations issues du *baby boom* atteindront l'âge de la retraite à partir de 2005. De 2006 à 2035, le nombre de retraités augmentera deux fois plus vite qu'aujourd'hui. Ainsi, entre 2000 et 2040, le nombre de personnes de plus de 60 ans augmentera de 10 millions.

En 2040, l'espérance de vie à la naissance pour les hommes devrait atteindre 81 ans et 89 ans pour les femmes. En un demi-siècle, la durée de la retraite a presque doublé. Ainsi, quand une personne née en 1910 disposait d'une retraite d'une durée moyenne de 10 ans, une personne née en 1940 dispose d'une retraite d'une durée de 20 ans.

La baisse de la natalité, observée à l'étranger, est également une réalité en France : le nombre moyen d'enfants par femme est passé de 2,5 en 1965 à 1,8 aujourd'hui. Ces chiffres restent cependant supérieurs à ceux constatés en Allemagne et en Italie, le nombre d'enfants par femme y étant inférieur à 1,5.

La réduction de la durée d'activité est très marquée, pour les mêmes motifs que ceux observés à l'étranger, mais à un degré toutefois plus important. Le taux d'emploi des 55-64 ans n'est en effet que de 29,7 % (31 % pour les hommes et 25 % pour les femmes), se situant ainsi en deçà de la moyenne

européenne (37,7 %). Seules l'Italie et la Belgique ont en Europe un taux d'emploi inférieur (respectivement 27,8 % et 26,3 %). Pour la tranche d'âge des 60-64 ans, le taux d'activité n'est plus que de 10,1 %, contre une moyenne de 22,3 % en Europe.

- ***Des réformes d'une ampleur significative déjà engagées***

Après le *Livre blanc sur les retraites* de 1991, sont intervenues en 1993 la réforme du régime général et des régimes alignés sur celui-ci et de 1993 à 1996 puis en 2001 les évolutions des régimes complémentaires de salariés ; les grandes lignes de ces réformes ont été décrites dans le chapitre 5 de la première partie.

- ***Un processus de décision long***

Si la question des retraites a fait l'objet de plusieurs rapports parus récemment (rapports Charpin, Teulade et Taddei), la poursuite de la réforme du système des retraites entre dans un schéma à long terme prenant en compte l'ensemble des éléments du système et l'ensemble des partenaires. C'est dans ce contexte qu'il convient de placer les principes mis en avant par le Premier ministre dans son discours du 21 mars 2000 sur le système français de retraite : concertation dans l'élaboration et progressivité dans la mise en œuvre des mesures ; respect de la diversité et de l'identité des régimes ; recherche d'une plus grande équité et d'une solidarité plus forte entre les régimes ; introduction de plus de souplesse pour mieux respecter les choix des individus ; anticipation des évolutions démographiques afin d'équilibrer les charges entre les générations.

La création en 1999 du Fonds de réserve pour les retraites s'inscrit dans une approche à long terme de la question des retraites, dès lors qu'il s'agit d'atténuer dans le temps la charge financière liée au vieillissement démographique.

Les particularités françaises

Cependant, la France est confrontée à une difficulté que l'on ne retrouve pas dans tous les pays étrangers, tenant au grand morcellement de son système de retraite. La conduite du changement s'y est avérée, en outre, assez chaotique et les objectifs des réformes engagées ne sont pas aujourd'hui clairement identifiés et compris des assurés.

- ***La fragmentation du système en de multiples régimes***

Le système français de retraite n'est pas organisé autour d'un régime unique mais autour de plusieurs régimes organisés sur une base professionnelle. Même si le régime général couvre la plupart des salariés du secteur privé et constitue le régime principal, des régimes spéciaux ont été maintenus pour les autres catégories de salariés (mines, agriculture, chemins de fer, entreprises publiques, fonction publique de l'État, des

collectivités territoriales et hospitalières). Ont de la même façon été maintenus les régimes autonomes d'assurance vieillesse pour les artisans, les professions industrielles et commerciales, pour les professions libérales et avocats ainsi que pour les professions agricoles.

À la fragmentation professionnelle des régimes de retraite de base, s'ajoute, pour la majorité des salariés, la séparation entre régime de base et régime complémentaire obligatoire, seuls les salariés relevant des régimes spéciaux disposant d'un régime unique.

- ***L'établissement récent d'une modalité de suivi et de préparation des réformes dans la durée***

Tous les rapports parus récemment sur la question des retraites ont mis en évidence la nécessité d'une réforme du mode de pilotage des retraites pour que des décisions puissent être préparées avec la continuité et la vision nécessaires. Ce n'est toutefois qu'en mai 2000 qu'a été créé le Conseil d'orientation des retraites, dont la mission consiste à réaliser la transparence de l'information dans la durée et à faire des propositions de réforme ou des recommandations.

- ***La perte des repères sur les objectifs du système de retraite***

Si le système français de retraite, construit il y a 50 ans sur le modèle de la répartition, avec des objectifs de solidarité et d'universalité, a été un élément essentiel de cohésion sociale, la question est posée aujourd'hui du renouvellement du contrat entre les générations. Un accord doit désormais être trouvé sur les termes de ce contrat, sans remettre en cause le principe sur lequel il repose (les pensions des retraités sont financées par des prélèvements sur les revenus des actifs).