

# Introduction

Le Conseil d'orientation des retraites livre aujourd'hui son premier rapport.

Nombre de questions ont été posées sur les raisons pour lesquelles le gouvernement a estimé nécessaire de créer une nouvelle commission et de lui confier le soin de rédiger un nouveau rapport.

Il faut d'abord répondre à cette interrogation et décrire le rôle assigné au Conseil et les méthodes de travail qu'il a adoptées pour présenter les objectifs de ce premier rapport.

## Changer le mode de pilotage du système des retraites

L'analyse des politiques menées à l'étranger le montre, nombreux sont les pays qui se sont dotés, de façon durable, d'instruments permettant d'assurer la concertation, la transparence et la veille nécessaires à la gestion dans le long terme des régimes de retraite.

Les formes institutionnelles et les modalités retenues varient. Selon les cas, c'est une commission parlementaire ad hoc qui joue un rôle pivot dans la conduite du processus de réforme ou encore un conseil de sages placé auprès du gouvernement. Dans les pays anglo-saxons, des services d'actuaariat sont chargés de produire de façon régulière des projections financières à très long terme concernant les régimes de retraite et ces projections, rendues publiques, alimentent le débat sur l'évolution de l'assurance vieillesse.

Partout la finalité est la même : organiser dans la durée un débat sur les retraites associant l'ensemble des parties prenantes, politiques et syndicales, s'appuyant sur des projections financières et des données régulièrement actualisées et expertisées contradictoirement, puis discutées de façon publique. Le temps du débat est généralement long et, comme en témoigne la succession des réformes, le processus n'est jamais achevé, car la gestion de tout système d'assurance vieillesse nécessite une adaptation régulière aux évolutions économiques et sociales, un suivi des mesures mises en œuvre et d'éventuels réajustements.

En France, le processus de réforme a été jusqu'à une époque récente différent. Il a fait coexister des périodes de constat public, des intervalles de

concertation, des phases de crispation et des moments de décision sans négociation préalable. Il s'est caractérisé par un suivi irrégulier des mesures prises.

Au livre blanc sur les retraites, qui a versé au débat de nombreux éléments, ont succédé un travail discret de concertation mené par la mission Cot-tave, puis, au mois d'août 1993, une réforme importante concernant le seul régime général et les régimes alignés sur celui-ci (régimes des salariés agricoles, des commerçants et des artisans). Simultanément, les régimes complémentaires des salariés du secteur privé, qui procèdent à des adaptations régulières, ont décidé d'ajustements extrêmement significatifs de leurs paramètres de fonctionnement.

Cette méthode a permis de réaliser des réformes dont l'ampleur est trop souvent méconnue, mais sans que des objectifs très clairs soient affichés et sans que la portée des mesures prises soit bien comprise ni que celles-ci soient publiquement insérées dans un processus de plus long terme. Le niveau des pensions que l'on souhaitait atteindre n'était pas affiché, de même que n'étaient pas indiquées les mesures complémentaires à prendre, notamment dans le champ de l'emploi, dès lors que l'on souhaitait allonger la durée de l'activité professionnelle <sup>1</sup>.

Le projet de réforme des régimes du secteur public, annoncé en 1995 sans concertation préalablement organisée, a suscité les réactions que l'on connaît. Depuis, plusieurs rapports ont alimenté le débat sur les retraites, notamment le rapport de la commission de concertation réunie en 1998, à la demande du Premier ministre, par M. Jean-Michel Charpin, Commissaire au plan, et l'avis donné en 1999 sur l'avenir des retraites par le Conseil économique et social, sur le rapport de M. René Teulade. La controverse qui a suivi la publication de ces deux rapports, dont un certain nombre de points de convergence n'ont guère été remarqués, témoignait de la nécessité de clarifier la discussion et de poursuivre et approfondir, comme d'ailleurs chacun des rapports y invitait, la concertation sur les retraites.

Annoncée dans un discours du Premier ministre du 21 mars 2000 présentant des orientations relatives à l'évolution du système de retraites, la création du Conseil d'orientation des retraites répond à ce besoin. Elle marque une rupture voulue dans le mode de pilotage de ce système et dans la conduite de la préparation des réformes.

---

1. L'analyse des effets de la réforme de 1993 a donné lieu à un rapport d'un groupe inter administratif réuni sous la présidence de M. Raoul Briet.

## Mettre en place des méthodes pour une concertation régulière sur la situation et l'avenir des systèmes de retraite

Réaliser pour l'ensemble des régimes de retraite la transparence et la concertation dans la durée

Créé par un décret du 10 mai 2000, le Conseil est composé de trente-deux membres. Il réunit, sous la présidence de M<sup>me</sup> Yannick Moreau, conseiller d'État, trois députés et trois sénateurs, les seize personnes désignées par les organisations représentatives des salariés des secteurs privé et public, les représentants des employeurs<sup>2</sup> et des travailleurs indépendants<sup>3</sup>, deux personnes représentant les familles et les personnes âgées, les directeurs des administrations centrales principalement concernées par les questions de retraite et des personnalités choisies pour leur expérience et leur compétence dans ce domaine.

Le décret assigne au Conseil trois missions :

- décrire la situation financière actuelle et les perspectives des différents régimes de retraite, compte tenu des évolutions économiques, sociales et démographiques ;
- apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité à terme de ces régimes ;
- veiller à la cohésion du système de retraite par répartition, en assurant la solidarité entre les régimes et le respect de l'équité, tant entre les retraités qu'entre les différentes générations.

Il précise que le Conseil formule toutes recommandations ou propositions de réforme de nature à répondre aux objectifs de solidité financière et d'égalité de traitement entre assurés. Il remet au gouvernement au moins tous les 2 ans un rapport, communiqué au Parlement et rendu public.

Le décret prévoit que le Conseil dispose d'une équipe légère d'experts animée par un secrétaire général, M<sup>me</sup> Anne-Marie Brocas, et que les administrations et institutions publiques sont tenues de lui communiquer toutes les informations disponibles.

Ainsi conçu, le Conseil a le triple rôle d'assurer la transparence et le suivi transversal des régimes ainsi que de mener une concertation sur les constats et les évolutions à conduire.

2. Le Mouvement des entreprises de France n'a pas, pour le moment, souhaité désigner de représentants siégeant au Conseil. En revanche y sont représentées la Confédération générale des petites et moyennes entreprises, l'Union des professions artisanales, l'Union nationale des professions libérales et la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles.

3. Délibérément aucun mode de suppléance n'a été prévu ; aucun membre ne peut se faire représenter.

Le Conseil doit jouer un rôle important pour éclairer l'opinion sur les enjeux du débat relatif aux retraites, afin de permettre à chaque citoyen de se forger un point de vue et de disposer de visibilité pour l'avenir. Le Conseil considère ainsi que la diffusion d'informations sur les retraites, accessibles à tous, est une de ses principales responsabilités.

Ce travail de mise à disposition d'informations suppose que soient réalisées très régulièrement et pour l'ensemble des régimes les études nécessaires. Si certaines d'entre elles comme les comptes annuels des régimes sont effectuées régulièrement, d'autres données comme les projections des régimes étaient, jusqu'à la création du Conseil, suivies de manière plus irrégulière. Dans plusieurs domaines, les informations disponibles sont encore largement insuffisantes. Or, la transparence n'est possible que si, avec l'appui de l'ensemble des administrations, caisses de retraite et organismes d'études, un travail très régulier est mené pour que les données utiles soient disponibles.

Il n'est évidemment pas indifférent que l'analyse et le suivi des données concernant l'actualité et l'avenir des retraites aient été confiés non à un organe purement administratif ou technique mais à une instance pluraliste.

Si certaines données ne prêtent pas à discussion, le choix d'indicateurs et le commentaire qui en est fait prennent un sens dans le débat. Le débat a lieu d'abord au Conseil, mais il est naturellement élargi chaque fois que le Conseil prend une initiative pour rendre publiques des données.

Ce rôle de concertation donne naturellement du poids aux propositions qu'il peut faire pour assurer la solidité financière du système de retraite et la justice <sup>4</sup> entre les cotisants.

C'est cependant aux pouvoirs publics et aux partenaires sociaux qu'il appartient de décider et de négocier d'éventuelles réformes, dans le cadre approprié. Les propositions du Conseil ne débouchent pas nécessairement sur une décision immédiate. À l'inverse, des décisions peuvent naturellement être prises alors que le Conseil poursuit ses travaux. Le temps de la concertation et de la décision ne s'organisent pas, en effet, nécessairement dans une succession linéaire, mais peuvent prendre place dans un processus plus global et continu et, on peut l'espérer, de ce fait plus serein.

Des méthodes très interactives  
pour une concertation élargie

Dès son installation, le Conseil a procédé à l'examen critique des travaux existants et s'est donné les moyens d'une expertise propre.

---

4. Le décret utilise le terme d'équité. Ce terme n'a en général pas été repris dans les travaux du Conseil parce qu'il a des connotations différentes selon le contexte dans lequel il est utilisé. Les termes d'égalité entre cotisants ou entre régimes, ou de justice, ont donc été préférés à celui d'équité.

Il a organisé son travail autour de trois axes, faisant chacun l'objet d'un groupe de travail :

- âge et travail ;
- diversité et inégalités de situations vis-à-vis de la retraite ;
- prospective générale et perspectives financières.

Ces groupes de travail permettent d'associer aux travaux préparatoires non seulement les membres du Conseil le souhaitant, mais aussi leurs représentants ainsi que les institutions et les personnels disposant de données utiles aux travaux.

L'examen du lien existant entre les questions d'emploi et les questions de retraite a paru prioritaire à l'ensemble du Conseil. Il serait vain, en effet, de s'interroger sur des évolutions des conditions d'âge ou de durée d'activité pour l'ouverture du droit à la retraite, sans, dans le même temps, prendre en compte le fait qu'aujourd'hui plus d'une personne sur deux est inactive au moment où elle demande à bénéficier de sa pension de vieillesse. La réflexion sur les moyens de faire évoluer cette situation a largement retenu le Conseil et l'a conduit à organiser un colloque « Âge et travail »<sup>5</sup>.

La diversité et les inégalités de situations vis-à-vis de la retraite soulèvent inévitablement des interrogations à un moment où l'ensemble des régimes de retraite, arrivés à maturité, réalisent ou envisagent des adaptations rendues nécessaires par les transformations de la société et les futurs déséquilibres démographiques. Le Conseil s'est efforcé d'analyser la question de la diversité et des inégalités dans toutes ses dimensions. Il a poursuivi et approfondi la comparaison entre les différents régimes de retraite. Il a également examiné les inégalités pouvant résulter de la diversité des parcours professionnels et se trouver accentuées par la longue période de difficultés qu'a traversée l'économie française.

Enfin, pour éclairer l'avenir, le Conseil a demandé à des organismes économiques<sup>6</sup> de proposer des scénarios économiques ; les projections ont été faites par les régimes de retraite et à partir d'une maquette globale réalisée par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité<sup>7</sup>. L'ensemble des hypothèses et données produites a été longuement débattu de façon à identifier ce qui est certain et ce qui est aléatoire à un horizon lointain et à bien distinguer les variables qui constitueront une donnée de celles sur lesquelles il est possible d'agir.

5. Les actes du colloque du 5 avril 2001 ont été publiés sous le titre de *Age et travail* en septembre 2001 à La Documentation française.

6. Direction de la prévision du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et Observatoire français des conjonctures économiques.

7. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

## Poser, dans un premier rapport, le socle des réformes et engager le travail dans la durée

Le Conseil a pleinement conscience qu'il n'a pas traité plusieurs sujets d'importance. Ce choix n'a pas été guidé par le fait que telle ou telle question serait tabou. Ni l'harmonisation des régimes, ni la dispersion des avantages familiaux ni les compléments de retraite ne sont des sujets secondaires ou frappés d'interdit.

Il aurait été en revanche impossible d'étudier sérieusement de trop nombreux sujets. C'est donc très délibérément qu'après avoir présenté les données essentielles sur la situation actuelle, il a concentré ses travaux sur les sujets qui lui paraissent essentiels pour poser le socle des réformes à venir.

Le rapport présenté aujourd'hui par le Conseil d'orientation des retraites est le fruit de ces premiers travaux.

Il ne prétend pas proposer des réformes clés en main, ce n'est pas son rôle, mais fournir les éléments nécessaires au débat et préparer les choix à effectuer lors de décisions ou de négociations qui se dérouleront dans un autre cadre. Dans le diagnostic comme dans les orientations présentées, il distingue les points qui font aujourd'hui l'objet d'un consensus au sein du Conseil, ceux qui recueillent un large accord, mais avec des marges de choix possibles, et enfin, les points sur lesquels les opinions demeurent divergentes. Certaines orientations qui recueillent un large accord nécessitent encore, si l'on souhaite les mettre en œuvre, des approfondissements techniques qui seront réalisés dans la suite des travaux du Conseil.

Le Conseil juge utile de rappeler les apports très positifs d'un système de retraite devenu, au fil des ans, un élément essentiel du contrat social, gage de sécurité et repère central dans la vie des Français. Les prévisions de long terme montrent que ce système est viable pourvu que l'on en gère l'adaptation progressive.

Cependant, l'inquiétude suscitée par les évolutions démographiques futures et les incertitudes nées des réformes passées justifient que l'on s'arrête aujourd'hui pour déterminer collectivement les objectifs du système de retraite et les moyens de les atteindre au cours des années à venir. Les Français n'ont pas besoin d'être sensibilisés au problème des retraites. C'est, toutes les enquêtes le montrent, un de leurs premiers sujets de préoccupation. Ils aspirent en revanche légitimement à savoir ce qu'ils peuvent attendre de leurs régimes : quelle pension, à quel âge ou après quelle durée d'activité. La confiance, indispensable à la pérennité d'un système fondé sur l'engagement des générations successives, est à ce prix. C'est pourquoi le rapport fait une large place aux principes et objectifs qui, selon le Conseil, devraient orienter un contrat social renouvelé entre les générations.

Les mesures à prendre pour faire vivre ce contrat et assurer l'équilibre à long terme de l'assurance vieillesse ne sauraient se réduire à de simples

ajustements des paramètres de fonctionnement des régimes de retraite. La contradiction entre l'allongement récent, à quarante ans, de la durée d'assurance requise dans le régime général et l'exclusion persistante de l'emploi des travailleurs âgés illustre amplement ce fait. Pour atteindre leurs objectifs, les mesures envisagées doivent s'inscrire dans des politiques plus vastes : politique du travail et de l'emploi, politique du financement de la Sécurité sociale, politique des âges.

Les calendriers de mise en œuvre doivent être, autant que possible, précisés et les horizons distingués afin d'identifier les cheminements envisageables. Une cohérence est en effet nécessaire entre le rythme de mise en œuvre des solutions suggérées et l'apparition des besoins de financement.

Suivant un ordre de présentation assez classique, le rapport traite dans une première partie des caractéristiques de la situation actuelle. Dans une deuxième partie, il présente les éléments à prendre en compte pour le futur. Enfin, il développe, dans une troisième partie, les orientations et propositions du Conseil d'orientation pour le débat sur les retraites.



Première partie

## La situation actuelle



Avant de s'interroger sur l'évolution future de notre système de retraite, il paraît utile d'en faire le bilan, de mesurer le chemin parcouru depuis la création des premiers régimes de retraite, d'évaluer la façon dont ils répondent aujourd'hui aux objectifs qui leur étaient assignés, d'en apprécier les forces mais aussi les insuffisances.

Le Conseil d'orientation des retraites entend tout d'abord rappeler le formidable apport que constituent les régimes de retraite par répartition. Gages pour tous les Français d'une période, désormais assez longue, de temps libéré après la vie active, ils assurent une réelle indépendance financière aux personnes âgées. Les éléments de ce constat sont présentés dans un premier chapitre.

La persistance au cours de longues années d'un chômage élevé, conduisant au développement de nombreux dispositifs de cessation anticipée d'activité, a toutefois brouillé la frontière qui sépare la vie active de la retraite. Le deuxième chapitre présente les caractéristiques du cercle vicieux qui aboutit à une éviction de plus en plus précoce des travailleurs âgés du marché du travail et les prive bien souvent dans les faits du droit de travailler. La réflexion sur la retraite doit nécessairement tenir compte de cet état des choses qui, s'il n'est pas remis en cause, compromet l'avenir tout entier du système.

Le troisième chapitre traite de la diversité des régimes de retraite et présente un ensemble de données permettant de comparer la situation des ressortissants des différents régimes.

Enfin, dans un quatrième chapitre sont rappelés quelques chiffres caractéristiques de la place du système d'assurance vieillesse dans la protection sociale et dans l'économie.

Ce constat ne serait pas complet si n'était présenté un bilan des réformes de grande ampleur engagées depuis le début des années 90 dans les régimes de salariés du secteur privé et les régimes des artisans et commerçants. Une connaissance souvent imprécise de leurs effets obscurcit aujourd'hui la compréhension que les Français ont de leur système de retraite. Tel est l'objet du cinquième chapitre.

Cette première partie du rapport s'achève par un sixième chapitre présentant les attentes des Français vis-à-vis de la retraite. Ces attentes sont très grandes, de même que l'attachement de la population à un système qui a fait ses preuves. Les craintes pour l'avenir sont aussi très présentes, et c'est à elles qu'il importe aujourd'hui de répondre.



## Chapitre 1

# Les apports des régimes en répartition sont aujourd'hui considérables

Dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, les organisations ouvrières revendiquent pour tous les travailleurs le droit à disposer de temps libre en bonne santé après la fin de leur activité professionnelle. Le droit à la retraite reconnu au XVIII<sup>e</sup> siècle dans l'administration et au XIX<sup>e</sup> siècle dans quelques grandes entreprises, puis au début du XX<sup>e</sup> siècle aux salariés du secteur privé est, à l'origine, assez éloigné de cette aspiration. Il consiste plutôt en une assurance contre l'invalidité s'attachant à l'âge et vise également, dans certaines entreprises ou secteurs d'activité, à fidéliser la main-d'œuvre en récompensant les services rendus.

Le droit à la retraite ne concerne pendant longtemps que peu de personnes en raison de la faible proportion de la population couverte par un régime d'assurance vieillesse et du nombre important de décès avant l'âge de la retraite. Cette réalité, qui fait alors qualifier la retraite de « retraite des morts », évolue progressivement sous l'effet de plusieurs facteurs : extension dès l'entre deux guerres du champ des personnes couvertes par un régime de retraite ; diminution de la mortalité permettant à un nombre toujours plus grand d'atteindre l'âge de la retraite puis d'en bénéficier pendant une durée qui s'allonge sensiblement à partir des années 60 ; amélioration du montant des pensions.

*D'une assurance contre l'invalidité au droit à disposer de temps libre en bonne santé après la fin de l'activité professionnelle*

---

Ce processus long et progressif fait du système de retraite un élément aujourd'hui déterminant de l'équilibre social. Les régimes maintenus ou mis en place en 1945 garantissent désormais un droit au temps libre substantiel après la vie professionnelle. Ils assurent l'indépendance financière de la population âgée.

## Le droit à la retraite

Le droit à la retraite acquis dans quelques secteurs d'activité dès le XIX<sup>e</sup> siècle, est généralisé à l'ensemble de la population au milieu du XX<sup>e</sup> siècle. Le plan de sécurité sociale de 1945 pose les fondements du système actuel, mais il faut attendre le milieu des années 70 pour que le pacte social qui sert encore aujourd'hui de référence, s'agissant des retraites, prenne corps. Les mesures d'abaissement de l'âge de la retraite de 1982 et les réformes du début des années 90 constituent les dernières étapes marquantes dans l'évolution de notre système de retraite.

### La genèse du droit à la retraite

L'idée de retraite a peu à peu pris forme au cours du XIX<sup>e</sup> siècle. Incarnée tout d'abord dans des régimes d'entreprise et dans la fonction publique, elle gagne progressivement en légitimité. À la veille de la deuxième guerre mondiale, l'idée d'un droit à la retraite pour tous les travailleurs est désormais acquise.

- *Un droit qui prend forme dans les grandes entreprises et la fonction publique*

C'est d'abord dans l'administration et dans quelques grandes entreprises des secteurs de l'énergie et des transports, notamment, qu'est reconnu le droit à la retraite. Les régimes correspondants, dont les règles se forment au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, constituent ce qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler les régimes spéciaux de salariés. Dans les secteurs d'activité concernés, l'accès à la retraite, conditionné à l'origine par les disponibilités financières et le bon vouloir de l'employeur, se constitue peu à peu en droit. Il permet le départ à des âges précoces de salariés exposés à des travaux pénibles et apparaît dans la fonction publique comme la contrepartie du droit au congédiement automatique par l'employeur à un certain âge.

Ainsi, la loi du 9 juin 1853 unifiant les pensions des fonctionnaires civils et organisant un régime de pension par répartition géré par l'État fixe l'âge normal de départ à la retraite à 60 ans et à 55 ans pour les fonctionnaires effectuant des travaux pénibles. Les pensions offertes sont calculées comme un salaire continué. Elles sont financées par le budget de l'État qui intervient en complément des retenues pour pension auxquelles sont soumis les traitements des fonctionnaires.

Dans les autres régimes appelés à devenir des régimes spéciaux, des âges de départ à la retraite bas sont prévus pour compenser des conditions de travail pénibles. Dans ces régimes les conditions de service pour l'ouverture du droit à pension, initialement de 20 à 30 ans selon les régimes et les catégories de salariés concernés, seront ultérieurement ramenées à 15 ans, comme dans la fonction publique. Le mode de calcul de la pension y est également celui d'un salaire continué.

• *Un droit qui se généralise à l'ensemble des actifs*

Le vote de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes en 1910 est l'occasion du premier débat législatif sur la retraite des salariés du secteur privé, mais les droits qu'elle envisage demeurent très modestes. L'ouvrage est repris en 1928 et 1930 avec l'adoption de la législation relative aux assurances sociales. Fondé sur un mélange de répartition et de capitalisation, le nouveau régime est alimenté par des cotisations sociales et une contribution de l'État. L'âge de la retraite y est fixé à 60 ans avec possibilité de départ anticipé avec des droits minorés à 55 ans. Il vise à garantir une pension égale à 40 % du salaire d'activité ayant donné lieu à cotisation.

*Si dès le début des années 40 l'idée du droit à la retraite est acquise, celui-ci n'est effectif que pour une petite fraction de la population relevant de la fonction publique, de certaines branches ou de grandes entreprises*

---

Cependant le nombre de travailleurs exclus de tout droit à la retraite demeure important. Les projets de réforme se multiplient et, finalement, une loi de 1941 met en place, à titre provisoire, un système d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, fonctionnant par répartition et offrant un niveau minimum de pension à l'ensemble des salariés.

Au moment de la deuxième guerre mondiale, l'idée du droit à la retraite est donc acquise. Ce droit n'est cependant substantiel que pour une petite fraction de la population relevant de la fonction publique ou de certaines branches ou grandes entreprises depuis longtemps dotées de régimes de retraite.

## Les réformes de l'immédiat après-guerre

Le plan de sécurité sociale de 1945 prévoit la mise en place d'une couverture de l'ensemble des travailleurs et de leur famille par un régime d'assurance vieillesse unique fonctionnant en répartition. L'ordonnance pose le principe de l'attribution d'une retraite à l'âge de 60 ans, mais « *la retraite à cet âge ne peut être considérée comme la retraite normale* ». À cet âge la pension susceptible d'être liquidée est de 20 % du salaire annuel moyen des dix dernières années, pour trente années de cotisations (durée maximum susceptible d'être validée). C'est ainsi à 65 ans qu'est atteint le taux de 40 % considéré comme normal.

*Le plan de sécurité sociale de 1945 pose, avec prudence, les bases de l'actuel système d'assurance vieillesse*

---

Le régime institué est un régime en annuité financé par des cotisations sociales, dans lequel, selon la logique du salaire différé, la pension est calculée comme une proportion du salaire ayant servi de base aux cotisations et n'est elle-même soumise à aucun prélèvement social. Le salaire pris en compte est cependant plafonné.

Bien qu'accélérée par des revalorisations exceptionnelles des pensions liquidées et des salaires portés au compte des cotisants, la montée en charge du nouveau régime est extrêmement progressive. Parallèlement, se développent donc des régimes complémentaires de retraite au bénéfice des cadres aussi bien que des non cadres qui occupent une place croissante au fur et à mesure qu'augmentent les cotisations à ces régimes, dans un contexte de croissance économique rapide.

Ceci peut en partie expliquer que le principe d'unicité du régime dit régime général ait été rapidement mis à mal. Les régimes préexistants arrivés à maturité, plus favorables que le régime nouvellement créé et dont ils inspirent sans doute certaines règles, sont maintenus et prennent la qualification de régimes spéciaux.

## Les caractéristiques du pacte social issu des Trente Glorieuses

*Dans les années 70, une série de réformes ouvre la voie à une amélioration future des pensions et donne corps au contrat social qui sert encore aujourd'hui de référence*

Au milieu des années 70, la longue période de prospérité économique antérieure et l'émergence du modèle salarial, qualifié par certains de fordiste, permettent d'asseoir définitivement le système de retraite issu du plan de 1945.

D'importantes mesures d'amélioration du montant des pensions sont prises. La foi dans la poursuite de la croissance économique conduit à décider de mesures d'amélioration montant progressivement en charge et dont l'effet cumulé est potentiellement très conséquent à terme.

Ainsi, le nombre d'années susceptibles d'être validées dans le régime général est porté de 30 à 37,5 ans à l'instar de ce qui existe déjà dans les régimes spéciaux. Le taux de liquidation de la pension à 65 ans, dit « taux plein », est porté de 40 % à 50 %. La pension est désormais calculée sur la base du salaire des dix meilleures années et non plus des dix dernières. Par ailleurs les droits à pension des femmes, qui paraissent à l'époque excessivement faibles, font l'objet d'une attention particulière.

Enfin, prolongeant logiquement les progrès de la couverture des salariés du privé par les régimes complémentaires, une loi de 1972 rend obligatoire pour les entreprises l'affiliation de l'ensemble de leurs salariés à un régime complémentaire de retraite, tandis qu'est engagé un processus de forte revalorisation du minimum vieillesse garanti depuis 1956, au titre de la solidarité nationale, à l'ensemble des personnes de plus de 65 ans.

En revanche, la revendication d'un abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans qui a conservé toute sa force n'est satisfaite que pour certaines catégories de travailleurs remplissant de strictes conditions de durée d'assurance dans le cadre du régime général.

À cette époque, le projet de régime unique de sécurité sociale couvrant l'ensemble de la population, qui n'est plus l'objet d'une revendication, est définitivement abandonné. La couverture vieillesse est étendue aux dernières catégories de la population qui n'en bénéficient pas et le régime général est désormais clairement le régime d'accueil de toutes les catégories de la population qui ne relèvent pas d'un régime spécifique.

*La diversité des régimes est confirmée en 1974 et un objectif d'harmonisation remplace l'objectif d'unification de 1945*

---

C'est donc au milieu des années 70 qu'a pris corps le contrat social qui sert encore aujourd'hui de référence s'agissant des retraites. Il est complété de manière significative par les mesures décidées en 1982 et 1983 à l'occasion de l'abaissement de l'âge de la retraite.

## L'abaissement de l'âge de la retraite en 1982

En 1982, la revendication ancienne d'un abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite trouve satisfaction pour les salariés du secteur privé. Les règles retenues combinent pour l'ouverture du droit à la retraite un critère d'âge, 60 ans, et un critère de durée d'assurance, 37,5 années d'assurance tous régimes confondus.

*L'abaissement en 1982 de l'âge de la retraite entérine un état de fait : la cessation d'activité à partir de 60 ans est, depuis les années 70, le lot commun d'un grand nombre de salariés*

---

Le contexte économique conduit à la mise en place de règles très strictes de cumul entre une pension et les revenus d'une activité professionnelle. Le mode de calcul de la pension incite très fortement au départ à la retraite dès que le taux plein est acquis, le nouveau barème de calcul ne permettant plus d'améliorer la retraite même en cas de poursuite de l'activité professionnelle.

Enfin, la question du montant des pensions est posée à l'occasion de la réforme de 1982 sous deux angles : celui du taux de remplacement et celui du niveau des pensions accordées aux titulaires des plus faibles salaires. Il est alors admis que les régimes complémentaires offrent pour une durée complète d'assurance un taux de remplacement du salaire de 20 % s'ajoutant aux 50 % du régime général.

## Les réformes des années 90

Les réformes intervenues au cours des années 90, tant dans le régime général que dans les régimes complémentaires de salariés du secteur privé, seront présentées en détail un peu plus loin dans le rapport.

*Au cours des années 90 interviennent des réformes à caractère essentiellement paramétrique*

---

Elles ne prétendent pas bouleverser l'équilibre du contrat entre les générations et se présentent comme des aménagements des paramètres des régimes destinés à les adapter à la nouvelle donne démographique et aux contraintes financières en résultant. Elles en modifient cependant sensiblement l'économie, dans des termes encore aujourd'hui mal appréciés par les personnes qu'elles concernent.

Constitué d'une diversité de régimes qui se sont progressivement édifiés à partir de solidarités professionnelles, notre système de retraite repose aujourd'hui sur un ensemble de principes communs qui, esquissés dans les régimes spéciaux créés au XIX<sup>e</sup> siècle, affirmés lors du plan de sécurité sociale de 1945, ont effectivement pris corps au cours des trente glorieuses. C'est alors que se concrétisent le pacte social et les principes auxquels les Français identifient aujourd'hui leur système de retraite. Au premier rang de ces principes : la solidarité qui unit les générations et fonde la pérennité d'un système dans lequel les cotisants savent que leurs droits seront financés par leurs enfants, car ils ont eux-mêmes payé les retraites de leurs parents. Cet enchaînement de droits et d'obligations fait l'originalité de la retraite par répartition et constitue, à condition qu'il ne soit pas contesté, le gage de solidité financière du système. Le deuxième principe qui fonde notre système de retraite est l'existence d'un lien étroit unissant travail et retraite. La pension de retraite est un revenu qui prolonge et remplace le salaire ou le revenu de l'activité professionnelle. Le statut de la retraite prolonge celui du travail. Un certain nombre de conséquences en découlent : un financement des régimes essentiellement constitué de cotisations assises sur les revenus de l'activité professionnelle, des droits calculés en fonction du niveau du revenu d'activité et de la durée de carrière. Troisième principe, l'exercice d'une solidarité entre les cotisants. Le système actuel est un système solidaire, porteur de cohésion sociale où, sous des formes diversifiées selon les catégories professionnelles, chacun cotise, acquiert des droits, et où sont prises en compte de façon partagée les situations difficiles : situation des individus qui, pour des raisons de chômage ou de charges d'enfants par exemple, n'ont pu se constituer des droits suffisants, situation des groupes professionnels qui pour des raisons démographiques ont du mal à s'équilibrer. Deux dispositifs illustrent ce principe : celui des minimums de pension garantis dans les différents régimes d'une part, celui de la compensation démographique d'autre part.

## Un droit devenu effectif sous l'effet de l'augmentation de l'espérance de vie

Un nombre croissant de personnes atteint l'âge de 60 ans et l'espérance de vie à 60 ans s'accroît. La retraite est devenue une promesse d'années « libérées », si possible en bonne santé, pour le plus grand nombre.

## L'augmentation de l'espérance de vie

L'augmentation de l'espérance de vie, qui s'est d'abord traduite par une diminution de la mortalité à tous les âges, doit être analysée par grandes tranches d'âge pour en mesurer l'impact sur la retraite.

### Espérance de vie à la naissance et à 60 ans

	Espérance de vie à la naissance	Espérance de vie à 60 ans
<b>Hommes</b>		
1932	55 ans	14 ans
1990	73 ans	19 ans
Gain	+ 18 ans	+ 5 ans
<b>Femmes</b>		
1932	60 ans	16 ans
1990	81 ans	24 ans
Gain	+ 21 ans	+ 8 ans

Source : INSEE, calcul COR 2001.

Une grande partie de l'accroissement de l'espérance de vie à la naissance provient de la baisse de la mortalité infantile, qui n'intervient pas dans la vision que les actifs ont de la retraite.

La probabilité, pour les actifs, d'atteindre la retraite a augmenté sensiblement ; la mortalité entre 20 et 60 ans a diminué très fortement sur la période, passant de 35 % en 1932 à 15 % en 1990 pour les hommes et de 29 % à 7 % pour les femmes. Entre les deux guerres mondiales, un jeune de 20 ans n'avait que deux chances sur trois d'atteindre 60 ans ; la poursuite de la baisse de la mortalité, même si elle se ralentit<sup>8</sup>, fait que, pour un jeune actif d'aujourd'hui, la probabilité d'atteindre l'âge de la retraite dépasse 90 %.

*Pour les jeunes actifs d'aujourd'hui, la chance d'atteindre l'âge de la retraite dépasse 90 % et, pour les sexagénaires, la durée espérée de retraite est en moyenne d'une vingtaine d'années*

Pour ceux qui atteignent 60 ans, l'espérance de vie à 60 ans a également augmenté continûment. Elle est passée de 14 ans en 1932 à 19 ans en 1990 pour les hommes et de 16 ans à 24 ans pour les femmes.

L'allongement de l'espérance de vie ne s'accompagne pas d'une plus longue période de vie avec incapacité. Les gains d'espérance de vie sans incapacité sont, en effet, supérieurs aux gains d'espérance de vie avec incapacité.

8. La question de l'évolution de l'espérance de vie dans les années à venir sera abordée dans la deuxième partie du rapport.

## Espérance de vie et espérance de vie sans incapacité

En années

	Hommes			Femmes		
	1981	1991	Gain	1981	1991	Gain
Espérance de vie à la naissance	70,4	72,9	+ 2,5	78,6	81,1	+ 2,5
<i>Dont incapacité sévère</i>	1,5	1,2	- 0,3	2,3	2,3	=
Espérance de vie sans incapacité sévère	68,9	71,7	+ 2,8	76,3	78,8	+ 2,5
<i>Dont incapacité modérée</i>	8,1	7,9	- 0,2	10,4	10,3	- 0,1
Espérance de vie sans incapacité	60,8	63,8	+ 3,0	65,9	68,5	+ 2,6

Source : Données sociales 1996, INSEE.

## De l'espérance de vie à l'« espérance de retraite »

**Il est possible de connaître les perspectives de retraite pour un actif en combinant l'espérance de vie à 60 ans et la probabilité d'atteindre ces 60 ans pour un actif moyen ayant entre 20 et 60 ans et de calculer ainsi une « espérance de retraite pour un actif ».**

## Espérance de vie et espérance de retraite, hommes

En années

Année	Espérance de vie à 60 ans A	Pour un actif (de 20 à 59 ans)		Gain par décennie		
		Probabilité d'atteindre 60 ans (la retraite) B	Espérance de « retraite » * C = A x B	Période	Espérance de vie à 60 ans	Espérance de « retraite » *
1950	15,4	82 %	12,6			
1960	15,7	84 %	13,2	1950 - 1960	0,4	0,6
1970	16,2	85 %	13,9	1960 - 1970	0,5	0,6
1980	17,3	86 %	14,9	1970 - 1980	1,1	1,0
1990	19,0	88 %	16,8	1980 - 1990	1,7	1,9
2000	20,2	90 %	18,2	1990 - 2000	1,2	1,4

Source : INSEE, calculs COR 2001.

## Espérance de vie et espérance de retraite, femmes

Année	Espérance de vie à 60 ans	Pour un actif (de 20 à 59 ans)		Gain par décennie		
		Probabilité d'atteindre 60 ans (la retraite)	Espérance de « retraite » *	Période	Espérance de vie à 60 ans	Espérance de « retraite » *
	A	B	C = A x B			
1950	18,4	89 %	16,4			
1960	19,5	92 %	17,9	1950 - 1960	1,2	1,6
1970	20,8	93 %	19,4	1960 - 1970	1,3	1,4
1980	22,4	94 %	21,1	1970 - 1980	1,5	1,7
1990	24,2	95 %	23,0	1980 - 1990	1,8	2,0
2000	25,6	96 %	24,5	1990 - 2000	1,4	1,4

\* L'espérance de retraite est obtenue en multipliant l'espérance de vie à 60 ans par la probabilité pour un actif ayant de 20 à 59 ans d'atteindre l'âge de la retraite (60 ans).

Source : INSEE, calcul COR 2001.

L'accroissement de l'« espérance de retraite pour les actifs » est légèrement plus rapide que l'espérance de vie à 60 ans car il intègre la baisse de la mortalité avant 60 ans. L'espérance de retraite progresse modérément après la seconde guerre mondiale pour les hommes (+ 0,6 ans entre 1950 et 1960 et entre 1960 et 1970), mais les gains deviennent plus importants durant les décennies suivantes. **Pour un actif, homme, l'espérance de retraite s'accroît en moyenne d'environ un an et demi tous les dix ans.** L'accroissement de l'espérance de retraite a été plus rapide pour les femmes après la seconde guerre mondiale et serait à peu près égal à celui de l'espérance de retraite des hommes actuellement.

*Pour un actif, l'espérance de retraite s'accroît en moyenne d'environ un an et demi tous les dix ans*

D'importantes inégalités par catégorie socioprofessionnelle subsistent

L'évolution de l'espérance de vie par catégorie socioprofessionnelle est aujourd'hui bien connue, l'INSEE suivant depuis 1982 un échantillon à cet effet. Une exploitation particulière pour le Conseil d'orientation des retraites a fourni des données sur l'espérance de vie à 60 ans.

**Espérance de vie à 60 ans et probabilité de décéder entre 35 et 60 ans, par catégorie socioprofessionnelle**

	Probabilité de décéder entre 35 et 60 ans (en %)		Espérance de vie à 60 ans (en années)	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Cadres, professions libérales	8,5	4,5	22,5	26
Agriculteurs exploitants	10	5,5	20,5	24
Professions intermédiaires	10,5	4,5	19,5	25
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	12	5	19,5	25
Employés	15,5	5,5	19	24
Ouvriers	16	7	17	23
Ensemble (y compris n'ayant jamais travaillé)	15	6,5	19	23,5

*Lecture* : pour les cadres et professions libérales hommes, la probabilité de décéder entre 35 et 60 ans est de 8,5 %, leur espérance de vie à 60 ans est de 22,5 années.

*Source* : échantillon démographique de 1982 de l'INSEE, suivi sur la période 1982-1996, exploitation spécifique pour le Conseil d'orientation des retraites. Tous les résultats sont arrondis au demi pour cent ou à la demi-année la plus proche compte tenu de la marge d'incertitude liée à l'échantillon.

**La probabilité de décéder entre 35 et 60 ans s'échelonne entre 4,5 % et 7 % pour les femmes et entre 8,5 % et 16 % pour les hommes. L'espérance de vie à 60 ans va de 17 ans à 22 ans et demi pour les hommes et de 23 ans à 26 ans pour les femmes (pour l'ensemble des femmes, la prise en compte des femmes n'ayant jamais travaillé tire la moyenne vers le bas).**

Il y a une correspondance approximative entre certaines catégories socio-professionnelles et certains régimes. On peut constater ainsi que l'espérance de retraite des agriculteurs exploitants est légèrement supérieure à la moyenne pour les hommes et les femmes ; il en est de même pour les artisans et commerçants.

Pour les salariés, il existe une forte dispersion selon les catégories socio-professionnelles (cadres, professions intermédiaires, employés, ouvriers).

## Évolution de la mortalité des hommes selon les catégories socioprofessionnelles de 1975 à 1995

	Période 1975-1980	Période 1990-1995
Catégorie socioprofessionnelle	Risque de mortalité par rapport aux cadres	Risque de mortalité par rapport aux cadres
Agriculteurs exploitants	1,3	1,3
Artisans, commerçants	1,4	1,3
Cadres, professions libérales	1,0	1,0
Professions intermédiaires	1,2	1,3
Employés	2,0	2,2
Ouvriers qualifiés	1,9	2,0
Ouvriers non qualifiés	2,6	2,4

*Champ* : hommes âgés de 30 à 64 ans en début de période, Français nés en France métropolitaine.

*Source* : *Données Sociales*, INSEE, 1999, d'après l'échantillon démographique permanent.

*Lecture* : les ouvriers qualifiés avaient à chaque âge de la période examinée une probabilité de mourir 90 % plus forte que les cadres du même âge.

Une analyse par catégories plus détaillées (*cf.* tableau ci-après) permet quelques comparaisons entre le secteur public et le secteur privé<sup>9</sup>. À l'intérieur de chaque grande catégorie socioprofessionnelle, les écarts sont très limités, à l'exception de l'ensemble « cadres de la fonction publique et des professions intellectuelles et artistiques, hommes » dont l'espérance de retraite est sensiblement supérieure à celle des cadres d'entreprise. Cependant, la différence de structure par catégorie socioprofessionnelle au sein respectivement du secteur public et du secteur privé conduit à une espérance de retraite pour l'ensemble des femmes salariées du secteur public significativement supérieure à la moyenne générale de près de 2 ans. Au total, si au sein des diverses catégories socioprofessionnelles, il existe des différences entre secteur public et secteur privé, les inégalités ne sont pas toujours du même signe selon les catégories socioprofessionnelles ; l'amplitude des différences entre public et privé est, en outre, inférieure à l'amplitude des différences entre catégories socioprofessionnelles.

La différence de mortalité selon les groupes sociaux évolue peu. Les différences de mortalité entre les cadres et les autres groupes sociaux sont restées à peu près stables entre 1975 et 1995, même si l'écart s'est un peu accentué entre la mortalité des employés hommes et celle des cadres qui reste la plus faible de tous les groupes sociaux.

*Même si le droit à une période de temps libéré après la vie active progresse pour tous, les inégalités d'espérance de vie entre catégories socio-professionnelles restent stables*

Bien que de grandes inégalités subsistent encore, le droit à une période de temps libéré en bonne santé progresse pour tous. Le système de retraite a ainsi permis de profiter des progrès accomplis en termes de santé publique.

9. Certaines décompositions public/privé n'existent pas. C'est le cas, par exemple, pour les techniciens.

**Espérance de vie à 60 ans en années et probabilité en pourcentage de décéder entre 35 et 60 ans, par catégorie socioprofessionnelle et secteur d'activité**

Catégorie socioprofessionnelle	Hommes			Femmes		
	Probabilité de décéder entre 35 et 60 ans	Espérance de vie à 60 ans	« espérance de retraite » *	Probabilité de décéder entre 35 et 60 ans	Espérance de vie à 60 ans	« espérance de retraite » *
Cadres, professions libérales	8,5	22,5	20,5	4,5	26,0	25,0
<i>Dont : cadres de la fonction publique, professions intellectuelles et artistiques</i>	8,0	23,5	21,5	4,0	27,0	26,0
<i>Dont : cadres d'entreprise</i>	8,5	20,5	19,0			
<i>Dont : professions libérales</i>	10,0	21,5	19,5			
Agriculteurs exploitants	10,0	20,5	18,5	5,5	24,0	22,5
Professions intermédiaires	10,5	19,5	17,5	4,5	25,0	24,0
<i>Dont : enseignement, santé, fonction publique et assimilée</i>	10,0	20,0	18,0	4,5	25,0	24,0
<i>Dont : techniciens</i>	10,5	19,5	17,5			
<i>Dont : agents de maîtrise</i>	10,5	20,0	18,0			
<i>Dont : prof. int. administratives et commerciales des entreprises</i>	12,0	19,0	16,5	4,0	26,5	25,5
Artisans, commerçants chefs d'entreprise	12,0	19,5	17,0	5,0	25,0	24,0
<i>Dont : chefs d'entreprise</i>	7,5	20,0	18,5			
<i>Dont : artisans</i>	12,0	20,0	17,5	4,5	25,0	24,0
<i>Dont : commerçants et assimilés</i>	12,5	19,0	16,5	5,5	25,5	24,0
Employés	15,5	19,0	16,0	5,5	24,0	22,5
<i>Dont : employés de la fonction publique</i>	14,5	19,0	16,0	5,5	23,5	22,0
<i>Dont : employés du commerce</i>	12,5	19,5	17,0	5,5	24,5	23,0
<i>Dont : employés administratifs d'entreprise</i>	16,0	19,0	16,0	5,5	25,0	23,5
<i>Dont : p. de service direct aux particuliers</i>	21,0	17,5	14,0	7,0	24,5	23,0
Ouvriers	17,0	17,0	14,0	7,0	23,0	21,5
<i>Dont : ouvriers qualifiés</i>	16,0	17,5	14,5	6,5	23,0	21,5
<i>Dont : ouvriers agricoles</i>	17,0	15,5	13,0	8,0	25,0	23,0
<i>Dont : ouvriers non qualifiés</i>	19,5	17,0	13,5	7,0	23,0	21,5
<b>Ensemble (y compris n'ayant jamais travaillé)</b>	<b>15,0</b>	<b>19,0</b>	<b>16,0</b>	<b>6,5</b>	<b>23,5</b>	<b>22,0</b>
<i>Dont : secteur public (agents État, collectivités territoriales, services publics)</i>	15,0	19,0	16,0	4,0	25,0	24,0

Source : échantillon démographique de 1982, INSEE. Période 1982-1996 Exploitation spécifique pour le Conseil d'orientation des retraites.

\* « espérance de retraite » = espérance de vie à 60 ans multipliée par la probabilité d'atteindre 60 ans quand on a 35 ans.

## L'indépendance financière des personnes âgées

Les régimes de retraite ont permis de garantir largement, même s'il existe encore des pensions de faible montant, l'indépendance financière des retraités.

La retraite moyenne versée en 1997 est de 5 600 F (854 €). Cette moyenne concerne l'ensemble des retraités de plus de 65 ans, quelle que soit leur durée de carrière et la nature de la pension versée (avantage principal de droit direct, bonifications pour enfants, pension de réversion, etc.). Elle inclut donc en particulier les veuves n'ayant jamais travaillé et touchant une pension de réversion. Si seules sont prises en compte les personnes qui perçoivent un avantage principal de droit direct, c'est-à-dire les personnes qui ont cotisé à au moins un régime pendant une partie de leur vie, la pension moyenne est alors en 1997 de 6 800 F (1 036 €), dont 6 000 F (914 €) au titre de l'avantage principal de droit direct.

*La retraite moyenne est en 1997 de 6 800 F/mois (1 036 €) pour les personnes ayant cotisé à au moins un régime de retraite pendant une partie de leur vie*

---

Le montant de la retraite augmente naturellement avec la durée de carrière effectuée. Le montant moyen de l'avantage principal de droit direct, pour les personnes ayant effectué une carrière complète, est de 7 800 F (1 189 €) en 1997.

Il faut noter l'importance des pensions de réversion pour les femmes. En 1998, 600 000 retraités, essentiellement des femmes, perçoivent uniquement une pension de réversion. En ce qui concerne les femmes qui perçoivent un avantage principal de droit direct, elles perçoivent également un montant moyen mensuel de près de 900 F (137 €) en 1997 au titre de la réversion.

### L'amélioration du montant moyen des pensions

La prestation moyenne versée par le régime général a été multipliée par 3,8 en francs constants entre 1960 et 1998, tandis que le salaire moyen des cotisants était multiplié par 2,2. Cette prestation moyenne a été multipliée par 3,3 entre 1960 et 1980 et 1,2 entre 1980 et 1998, contre 1,8 entre 1960 et 1980 et 1,2 entre 1980 et 1998 pour le salaire moyen. L'amélioration des prestations moyennes, notamment par rapport aux salaires, date donc avant tout des décennies 1960 et 1970.

*La pension moyenne du régime général a été multipliée par 4 en francs constants entre 1960 et 1998, cependant que le salaire moyen était multiplié par 2*

---

Toutefois, des études longitudinales complémentaires devront être menées dans l'avenir pour analyser l'évolution des pensions au fil des générations et pendant toute la durée de la retraite.

Le niveau de vie des retraités par rapport à celui des actifs

Le niveau de vie moyen des retraités est aujourd'hui comparable à celui des personnes d'âge actif. Il s'est ainsi généralement amélioré, même si subsistent certaines disparités entre retraités.

• *Le revenu des retraités*

Comme plusieurs rapports l'ont souligné, le niveau de vie des retraités est à peu près équivalent à celui des actifs, voire légèrement supérieur, si les revenus du patrimoine sont pris en compte. Hors revenus du patrimoine, les revenus des retraités restent inférieurs aux revenus des actifs, ce qui est cohérent avec l'orientation qui a toujours prévalu que la retraite n'avait pas à remplacer intégralement les revenus d'activité. Le tableau suivant indique le revenu moyen, hors revenus du patrimoine, par unité de consommation (UC) en francs constants de 1996 <sup>10</sup>.

*Le niveau de vie des retraités est à peu près équivalent à celui des actifs*

**Revenu fiscal annuel moyen, hors revenus du patrimoine, par unité de consommation**

Francs 1996

	1970	1979	1990	1996
Ménages d'actifs (1)	69 000 (10 519 €)	96 000 (14 635 €)	104 000 (15 855 €)	105 000 (16 007 €)
Ménages de retraités (2)	43 000 (6 555 €)	69 000 (10 519 €)	84 000 (12 806 €)	96 000 (14 635 €)
(2) / (1)	62 %	72 %	81 %	91 %

Source : Enquêtes revenus fiscaux, INSEE-DGI.

Il faut noter que le revenu fiscal moyen ainsi estimé ne comprend que les revenus imposables, et donc pas certains revenus sociaux tels que le minimum vieillesse ou l'aide au logement.

Le revenu fiscal par unité de consommation, hors revenus du patrimoine, des 10 % de retraités qui perçoivent les plus faibles pensions est passé, en francs constants de 1996, de 6 000 F (914 €) en 1970 à 29 000 F (4 421 €) en 1996. Celui des 10 % de retraités qui perçoivent les pensions les plus élevées est passé de 72 000 F (10 976 €) en 1970 à 146 000 F (22 257 €) en 1996. Le rapport entre les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres est passé ainsi de 12 en 1970 à 8,6 en 1979 et 5 en 1996. La dispersion des pensions versées s'est donc fortement réduite depuis 30 ans, sous l'effet de l'augmentation rapide des pensions les plus faibles des nouveaux retraités.

<sup>10</sup>. Le revenu par unité de consommation est le revenu par ménage divisé par un terme dépendant de la taille du ménage : ici, le premier adulte compte pour 1, le second pour 0,5.

Selon une étude de l'INSEE, le montant moyen par ménage de revenus du patrimoine est en 1997 de 21 000 F (3 201 €). Ce montant s'accroît tout au long de la vie, ce qui reflète la poursuite de l'accumulation du patrimoine aux âges élevés. Les personnes de 60 à 74 ans perçoivent 31 000 F (4 725 €) et les plus de 75 ans 33 000 F (5 030 €). Si les revenus du patrimoine sont ajoutés aux autres revenus, les revenus totaux des retraités et des actifs sont extrêmement proches. Cependant, ces montants n'incluent pas le loyer fictif des propriétaires occupant leur logement et sous-estiment donc probablement le revenu relatif moyen des retraités par rapport aux actifs.

Les revenus du patrimoine sont fortement dispersés, avec notamment des écarts importants entre anciens indépendants et anciens salariés. Ainsi, en 1997, les ménages dont la personne de référence est un ancien indépendant non agricole perçoivent en moyenne 64 000 F (9 756 €) au titre des revenus du patrimoine, contre 31 000 F (4 725 €) pour les anciens agriculteurs et 28 000 F (4 268 €) pour les anciens salariés. Au sein d'une même catégorie socio-professionnelle, les situations sont également très dispersées.

S'il peut être nécessaire de tenir compte des revenus du patrimoine pour mener certaines analyses, par exemple pour expliquer que les titulaires de faibles pensions ne sont pas forcément pauvres (voir le paragraphe suivant), il est impossible d'ajouter simplement les revenus du patrimoine aux pensions pour étudier le niveau de vie des retraités, notamment en raison des effets de dispersion signalés. En outre, les revenus du patrimoine ne sont pas de la même nature que les pensions. Ce sont des revenus individuels, issus d'un héritage ou d'une épargne voulue et réalisée individuellement, tandis que les pensions sont un revenu différé, socialisé, en lien avec le travail passé.

#### • *Les disparités dans les niveaux de pension*

En 1997, environ 3 millions de personnes perçoivent une pension inférieure au minimum vieillesse. Les faibles retraites sont surtout concentrées parmi les femmes qui n'ont jamais travaillé ou ont eu des carrières courtes, parmi certains artisans et commerçants âgés et parmi les anciens agriculteurs. Cette situation résulte du choix fait par les catégories de non salariés en 1945 de compter sur leur patrimoine pour assurer leur retraite. Ce choix a été remis en cause ultérieurement. En particulier, les artisans et commerçants ont aligné leurs régimes sur le régime général en 1973<sup>11</sup>, mais la partie de la pension relative à la période précédente garde les traces des choix antérieurs.

*La dispersion des pensions versées s'est fortement réduite et, en 1997, moins d'un ménage retraité sur vingt est pauvre contre un sur quatre en 1970*

La perception d'une faible retraite n'est pas forcément synonyme de pauvreté. Certaines personnes, en particulier d'anciens indépendants, perçoivent, en effet, des revenus du patrimoine et la faible pension de beaucoup

11. Sans création d'un régime complémentaire obligatoire pour les commerçants.

de femmes qui n'ont pas ou peu travaillé est souvent compensée par la retraite de leur mari. Si bien qu'au total, seul un cinquième des individus qui perçoivent une faible retraite remplissent les conditions d'éligibilité au minimum vieillesse. Le nombre d'allocataires du minimum vieillesse est proche de 800 000 en 1998. Ce nombre est en constante diminution depuis la création du minimum vieillesse en 1956. À cette date, l'effectif dépassait 2,5 millions et il a été divisé par trois en 40 ans. Cette baisse s'explique principalement par l'allongement des carrières féminines et l'amélioration des dispositifs d'assurance des régimes de non salariés.

En 1970, un ménage retraité sur quatre était pauvre <sup>12</sup>. En 1997, il y en a moins d'un sur vingt <sup>13</sup>. En 1997, un ménage retraité pauvre perçoit environ 3 100 F (472 €) par mois et par unité de consommation, dont 600 F (91 €) sont des prestations sociales. Ce dernier montant est le même, en francs constants, que pour les retraités pauvres de 1975 : la part des prestations sociales dans le revenu des retraités pauvres a donc baissé. Le taux de pauvreté en 1997, étudié par l'INSEE selon l'âge de la personne de référence du ménage, est minimal pour les 65-69 ans, pour lesquels il est de l'ordre de 4 %. Pour les retraités plus âgés, ce taux remonte ensuite légèrement mais régulièrement et atteint 8 % pour les plus de 85 ans.

## L'évolution des pensions après la liquidation

*Malgré une revalorisation des pensions suivant à peu près l'inflation, les retraités ont connu une baisse de leur pouvoir d'achat, au cours de ces dernières années, en raison de l'alourdissement des prélèvements sur les retraites*

Dans le régime général et les régimes alignés, l'évolution des pensions entre 1993 et 1997 a été très proche de celle des prix. Dans les régimes complémentaires, les accords successifs de 1993 à 1996 ont abouti à des revalorisations modestes, inférieures à l'inflation. Le point de la fonction publique, sur lequel sont indexées les pensions des fonctionnaires, a suivi depuis 1990 une trajectoire très proche de celle des prix, après avoir évolué moins vite que les prix entre 1983 et 1990. Par ailleurs, de nombreux retraités de la fonction publique ont profité de revalorisations catégorielles <sup>14</sup> ce qui s'est traduit par un effet moyen de + 0,4 % par an entre 1990 et 2000.

12. La pauvreté, telle qu'elle est définie par l'INSEE, prend en compte les revenus de l'ensemble des personnes d'un ménage et est définie par rapport à un seuil relatif : la moitié du niveau de vie médian. Ce seuil varie dans les études selon la définition retenue pour mesurer le niveau de vie et il augmente au cours du temps avec l'élévation du niveau de vie général.

13. Il est vrai qu'en 1970, le minimum vieillesse était largement inférieur au seuil de pauvreté, alors que ce seuil est en 1997 de 3 500 francs (533 €) par unité de consommation et par mois, soit l'équivalent du minimum vieillesse pour une personne seule.

14. Par l'effet de l'article L. 16 du Code des pensions civiles et militaires qui indique qu'en cas de réforme statutaire du corps auquel ils appartenaient à la fin de leur carrière, les pensionnés voient l'indice de traitement servant de base au calcul de leur pension majoré.

En moyenne, les pensions brutes, avant prélèvements sociaux, versées à ceux qui étaient déjà pensionnés au début des années 90 ont été à peu près stables en francs constants depuis lors. L'augmentation du niveau moyen des pensions, au cours de la période, est due à l'arrivée à la retraite de générations ayant un meilleur niveau de pension.

Au cours de la décennie 1990, des augmentations de prélèvements sociaux ont notamment porté sur les pensions. Le taux initial de la CSG était en 1991 de 1,1 %. Il a atteint ensuite 2,4 % en 1993 et 3,4 % en 1997, tandis que les taux de cotisation maladie augmentaient en 1996 et 1997 pour atteindre 2,8 % pour le régime général et la fonction publique, 3,8 % pour l'ARRCO et l'AGIRC. De plus, en 1996 était instituée la CRDS au taux de 0,5 %. En 1998, le taux de la CSG a été porté à 6,2 % tandis que la cotisation maladie était supprimée, sauf pour l'ARRCO et l'AGIRC pour lesquels elle est de 1 %.

Il faut souligner cependant qu'un nombre important de retraités, en raison de la modestie de leurs revenus, sont exonérés de CSG (40 % des retraités du régime général en sont exonérés en 2000) ou assujettis à un taux réduit. Au total, le transfert opéré en 1998 entre cotisation maladie et CSG a été neutre pour sept retraités de 55 ans et plus sur dix, et pour neuf retraités sur dix qui perçoivent une pension de retraite inférieure à 4 000 F par mois (609 €)<sup>15</sup>. Parmi ceux qui ont vu leur prélèvement s'accroître à l'occasion de ce transfert, on trouve les retraités imposables percevant une majoration pour enfants (cette majoration, soumise à CSG, était exonérée de cotisation maladie) ; les anciens commerçants, artisans et professions libérales imposables, pour lesquels la retraite complémentaire, soumise à CSG, était exonérée de cotisation maladie ; et enfin, les anciens fonctionnaires dont la pension dépasse le plafond de la sécurité sociale.

Des pensions brutes évoluant comme les prix et l'augmentation sensible des prélèvements sociaux au cours des années 1990 ont conduit à une baisse du pouvoir d'achat des pensions liquidées, au moins pour une partie des retraités.

#### Évolution en francs constants du montant net des pensions de droit direct des salariés du secteur privé et des artisans et commerçants, dans le cas où les pensionnés ne bénéficient pas d'exonérations de CSG

En % annuel moyen	1995-2000	1990-2000
Retraite du régime général	- 0,6	- 0,6
Retraite de base CANCAVA et ORGANIC	- 0,2	- 0,4
Retraite complémentaire ARRCO	- 0,8	- 0,7
Retraite complémentaire AGIRC	- 1,3	- 1,0
Retraite complémentaire CANCAVA	- 1,0	- 0,5
Retraite de la fonction publique	- 0,5	- 0,3

Source : DREES, *Études et Résultats* n° 147, décembre 2001.

15. DREES, *Études et résultats* n° 43, décembre 1999.

Cette constatation, que beaucoup de retraités ont pu faire, a sans doute constitué l'une des causes du sentiment d'inquiétude éprouvé par les Français face à leur système de retraite. Il faut cependant souligner que les vingt dernières années ont été profondément marquées par le chômage qui a pesé sur les salariés, notamment les plus jeunes, les plus âgés et les femmes.

Au total, l'indépendance financière des retraités est largement assurée même si les retraités les plus âgés ont en moyenne des retraites sensiblement moins élevées que les plus jeunes.

## Chapitre 2

# La montée d'un chômage de masse a perturbé le passage de l'activité à la retraite

### Des salariés âgés exclus de l'emploi

L'évolution constatée depuis les années 70

Les fins de carrière des salariés du secteur privé et des entreprises nationales depuis le début des années 70 ont été tributaires du contexte économique et de l'évolution de la réglementation des préretraites. Entre les contraintes liées au marché du travail et celles portant sur l'âge minimal de liquidation de la retraite, les sorties précoces d'activité vers le chômage, la préretraite ou l'inactivité ont progressé.

*De nombreux dispositifs ont permis une cessation anticipée d'activité. Pour la majorité des salariés, la retraite est précédée par une période sans emploi (chômage, préretraite, invalidité...)*

Les années 70 voient un recul rapide de l'âge de cessation d'activité dans le secteur privé. Dès 1972, une garantie de ressources licenciement (GRL) est instituée, par un accord interprofessionnel : le salarié licencié après 60 ans bénéficie d'un revenu de remplacement égal à 70 % de son dernier salaire jusqu'à son départ en retraite. En 1977, la garantie de ressources licenciement est étendue aux salariés démissionnaires.

Parallèlement, différentes mesures élargissent les catégories de travailleurs ayant droit à une retraite à taux plein dès 60 ans, dans le but de « *compenser la condition particulière du travail féminin et l'usure prématurée due au labeur ou à des circonstances difficiles* » : inaptes au travail, déportés et internés, anciens prisonniers de guerre (loi du 21 novembre 1973), travailleurs manuels et ouvrières mères de famille nombreuse (loi du 30 décembre 1975), femmes ayant été salariées pendant plus de 37,5 années (loi du 12 juillet 1977).

Avec la forte montée du chômage au début des années 80 et la réforme de 1982 sur l'abaissement de l'âge de la retraite (effective en 1983), le cumul entre une rémunération d'activité professionnelle et une retraite est strictement réglementé, les sorties anticipées d'activité deviennent plus précoces et interviennent entre 55 et 59 ans. Les garanties de ressources licenciement et démission qui concernent les 60 ans et plus seront supprimées après l'entrée en vigueur de l'abaissement de l'âge de la retraite.

Toutefois, dès 1980, le dispositif des allocations spéciales du Fonds national pour l'emploi (FNE) est réactivé. Il permet aux salariés âgés de 56 ans et deux mois, licenciés pour raisons économiques, de partir en préretraite avec un revenu de remplacement identique à celui des bénéficiaires de la garantie de ressources. Ce dispositif, rationalisé en 1983 avec des conditions sensiblement resserrées, est pris en charge financièrement par l'État au terme de l'accord du 24 février 1984.

La prise en charge des départs anticipés conditionnés par de nouvelles embauches est instaurée en 1982 avec les contrats de solidarité démission ou de préretraite progressive pour des salariés âgés de 55 ans et plus. Si ces contrats, très coûteux, seront supprimés rapidement, le principe en sera repris en 1995 dans un contexte de nouvelle aggravation du chômage, avec la création par les partenaires sociaux (accord interprofessionnel de septembre 1995) de l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) à la charge de l'UNEDIC. Ce dispositif est limité aux salariés du secteur privé qui totalisent 40 années d'assurance à un ou plusieurs régimes de retraite et des embauches nouvelles doivent compenser ces départs.

Les difficultés de réinsertion des chômeurs âgés conduisent l'UNEDIC à instaurer, à partir de 1985, un nouveau dispositif qui s'apparente à une nouvelle forme de préretraite : les chômeurs âgés de 57 ans et demi indemnisés par le régime d'assurance-chômage sont dispensés de recherche d'emploi ; la mise en place de la dégressivité de l'allocation et le raccourcissement des durées d'indemnisation ne concernent pas les chômeurs âgés de plus de 55 ans et trois mois.

## Les dispositifs de préretraites depuis 1972

	Années										Tranches d'âge concernées	
	72	77	80	82	83	85	90	92	96	99		
GR-licenciement GR-démission ASFNE	→			→		→					60-64 ans 60-64 ans > 56 ans (ou 50 ans)	
CS-démission CS-retraite progressive Dispense de recherche d'emploi					→		→		→			> 55 ans > 55 ans > 57,5 ans (ou 55 ans)
PRP ARPE								→		→		> 55 ans > 58 ans

Lecture : GR : garantie de ressources ; ASFNE : allocation spéciale du Fonds national pour l'emploi ; CS : contrat de solidarité ; PRP : préretraite progressive ; ARPE : allocation de remplacement pour l'emploi.

Source : « Les parcours de fin de carrière des générations 1912-1941 : l'impact du cadre institutionnel », Carine Burrigand et Nicole Roth, *Economie et Statistique* n° 335, 2000 -5.

À la fin des années 80 et au début des années 90, avec la reprise de la croissance et celle de l'emploi, la tendance est à la réduction du recours aux mesures d'âge et des dispositions sont prises en faveur de l'emploi des travailleurs âgés. En 1987 est instituée la contribution Delalande, versée à l'UNEDIC en cas de licenciement d'un salarié âgé de plus de 55 ans. Avec le contrat de retour à l'emploi (CRE), l'embauche d'un chômeur de longue durée âgé de 50 ans ou plus entraîne une exonération définitive des cotisations patronales de sécurité sociale. En 1992, la contribution Delalande est fortement majorée et l'âge minimum à partir duquel elle est applicable est abaissé à 50 ans.

Cependant, ces mesures n'empêchent pas le développement des cessations anticipées d'activité. Pour la majorité des salariés, la retraite est alors précédée par une période sans emploi, qu'il s'agisse de chômage, de préretraite, de période d'invalidité ou de maladie de longue durée ou d'autres formes d'inactivité.

## Situation professionnelle des individus avant le départ à la retraite

En %

	Hommes	Femmes
Emploi*	45,3	41,8
Chômage	13,5	17,7
<i>Dont : indemnisé</i>	12,9	16,2
Préretraite	32,0	21,2
Autres formes d'inactivité	9,2	19,3
<i>Dont au foyer</i>	0,3	8,4
<i>Dont invalidité, longue maladie</i>	8,9	10,9
Ensemble	100,0	100,0

\* Dans quelques cas, la situation d'emploi avant le départ à la retraite a pu être précédée d'une période d'inactivité après 50 ans.

Champ : générations nées entre 1922 et 1936 ayant occupé un emploi après 49 ans.

Source : Enquête complémentaire à l'enquête Emploi 1996, INSEE, *Economie et Statistique* n° 335, 2000 -5.

Dans la fonction publique, plusieurs dispositifs de cessation anticipée d'activité ont également été institués dans la perspective d'encourager les embauches nouvelles. En 1982, a été mise en place la cessation progressive d'activité (CPA), qui permet aux agents ayant plus de 55 ans et justifiant de 25 années de service en qualité de fonctionnaire ou d'agent public, de travailler à mi-temps jusqu'à leur départ en retraite, obligatoirement à 60 ans, tout en conservant 80 % de leur rémunération. Ce dispositif, initialement provisoire, a été reconduit d'année en année puis pérennisé par la loi du 27 janvier 1993.

Parallèlement, en 1996, a été créé le congé de fin d'activité (CFA) qui permet le départ en préretraite des agents publics âgés de 56 ans, justifiant de 40 années de cotisations tous régimes de retraite de base obligatoires confondus et ayant au moins 15 années de services dans la fonction publique. Jusqu'à l'âge de départ à la retraite, au plus tard à 60 ans, le revenu de remplacement est égal à 75 % du traitement brut.

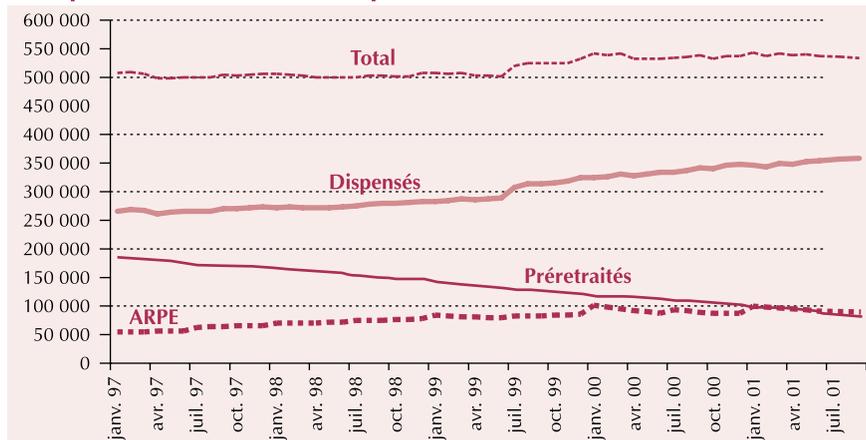
### La situation actuelle

À la fin des années 1990, les préretraités du FNE sont limités et l'arrêt des entrées dans le dispositif ARPE est prévu. Cependant un nouveau dispositif de départ anticipé est mis en place en 2000 (la cessation d'activité de certains travailleurs salariés - CATS) et le nombre de chômeurs dispensés de recherche d'emploi croît de telle sorte que le nombre total de préretraités et dispensés de recherche d'emploi ne diminue pas, alors même que les âges concernés correspondent encore aux classes creuses de la deuxième guerre mondiale et que le chômage a nettement diminué pour les autres catégories.

*Les principaux éléments dont nous disposons montrent la poursuite des processus d'exclusion du marché du travail des salariés vieillissants*

Graphique 1

### Préretraités, bénéficiaires de l'allocation de remplacement pour l'emploi et dispensés de recherche d'emploi



Source : UNEDIC, *Bulletin mensuel*, effectifs indemnisés.

## La diversité des situations lors du passage de l'activité à la retraite

Une diversité selon le secteur d'activité et le mode d'exercice

Les conditions de la cessation d'activité varient fortement selon que l'on est salarié ou non salarié, selon que l'on appartient au secteur privé ou au secteur public, que l'on peut bénéficier ou non d'un dispositif de préretraite <sup>16</sup>.

Pour les *femmes* encore présentes sur le marché du travail à 50 ans, l'âge de liquidation de la retraite est légèrement supérieur à celui des hommes. Pourtant, l'âge de cessation de l'activité est un peu plus précoce en raison d'un nombre plus grand de périodes d'inactivité ou de chômage en fin de carrière.

*Les catégories non salariées* (agriculteurs, artisans, commerçants, professions libérales) quittent leur emploi et liquident leur retraite plus tard que les autres catégories socioprofessionnelles. En effet, sauf difficulté majeure de l'entreprise, la question du chômage ne se pose pas et, d'autre part, les systèmes de retraites sont moins favorables, le choix ayant été fait à l'origine par ces catégories de compter largement sur leur patrimoine professionnel pour leur retraite.

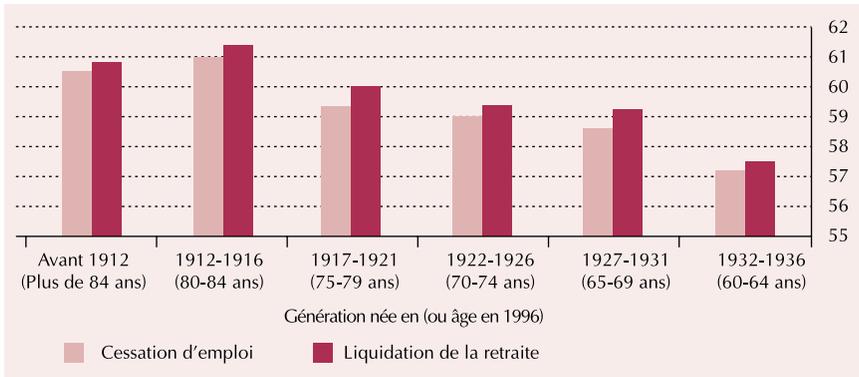
Le décalage entre l'âge de la cessation d'emploi et l'âge de la liquidation de la retraite est très faible pour les *salariés du secteur public* en raison des caractéristiques propres de ce secteur (statut, droits à pension) où le passage direct de l'emploi à la retraite est la norme (*cf.* graphique 2). Au contraire, l'écart entre l'âge de cessation d'emploi et l'âge de la liquidation de la retraite est passé, pour les *salariés du privé*, de moins d'un an pour les personnes nées avant 1912, à 2,5 années pour celles nées entre 1932 et 1936 (*cf.* graphique 3) Les âges moyens de cessation d'activité sont proches dans le public et le privé. Ces résultats statistiques doivent cependant être utilisés avec prudence ; en effet, les dernières générations n'ont pas pu être observées jusqu'à 65 ans et les effectifs de l'enquête sont réduits. Par ailleurs, ces moyennes recouvrent de grandes disparités de statut et de situation, notamment entre entreprises et secteurs d'activité dans le privé.

*À la différence des salariés du secteur privé, le décalage entre l'âge de cessation d'activité et l'âge de liquidation de la retraite est très faible pour ceux du public*

16. Ces disparités ont été analysées de façon détaillée à partir de l'enquête complémentaire à l'enquête Emploi de 1996 de l'INSEE. Dans « Les passages de l'emploi à la retraite » (DARES, *Premières Synthèses 2000.02* – n° 05.1), Nathalie Cloarec propose une analyse générale de l'ensemble des catégories socioprofessionnelles.

Graphique 2

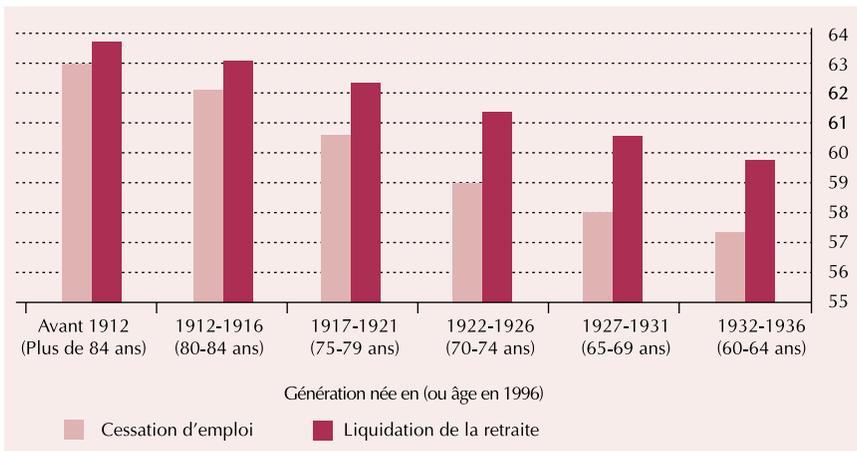
**Âges moyens de sortie de l'emploi et de liquidation de la retraite pour les salariés du secteur public**



Champ : 1 787 anciens salariés du secteur public ayant travaillé au moins une année après 49 ans.

Graphique 3

**Âges moyens de sortie de l'emploi et de liquidation de la retraite pour les salariés du secteur privé**



Champ : 4 764 anciens salariés du secteur privé ayant travaillé au moins une année après 49 ans.

Lecture : dans le secteur privé, les personnes qui avaient entre 60 et 64 ans en 1996 (générations 1932-1936) quittaient leur activité en moyenne à 57,5 ans et liquidaient leur retraite en moyenne vers 60 ans.

Source : Enquête complémentaire à l'enquête emploi de mars 1996, Nathalie Cloarec, *Les passages de l'emploi à la retraite*, DARES, *Premières Synthèses 2000.02* – n° 05.1.

## Une diversité au sein du secteur privé

Les fins de carrière des salariés du secteur privé et des entreprises nationales se déroulent également de façon très variée selon le secteur d'activité, la catégorie sociale, le sexe, la génération et le statut <sup>17</sup>.

L'industrie s'oppose aux autres secteurs d'activité par un recours plus fort aux préretraites, tandis que le secteur tertiaire se caractérise par un passage direct de l'emploi à la retraite plus fréquent. Le secteur de la construction est plutôt marqué par des passages par le chômage ou l'invalidité avant la retraite.

*L'industrie s'oppose aux autres secteurs d'activité par un recours plus fort aux préretraites. Les parcours de fin de carrière varient en fonction de la génération et de la situation professionnelle passée*

Ce phénomène se poursuit malgré la baisse du chômage comme le montrent les statistiques de l'UNEDIC de 1999. Les entrées en allocation spéciale du Fonds national de l'emploi (AS-FNE) concernent principalement l'industrie, avec 60 % des entrées en 1999 alors que l'industrie comprend 27 % des salariés recensés par l'UNEDIC. Ces préretraites du Fonds national de l'emploi concernent le plus souvent de grandes entreprises : 51 % des entrées concernaient des entreprises de 200 salariés ou plus, alors que ces entreprises occupent 23 % des salariés. L'ARPE est utilisée dans 41 % des cas par des établissements de plus de 200 salariés et dans 48 % des salariés de l'industrie.

Pour un ouvrier, « toutes choses égales par ailleurs », avoir un emploi jusqu'à sa retraite est relativement moins fréquent que pour les autres groupes socioprofessionnels. Les professions intermédiaires se rapprochent des ouvriers en ce qui concerne le chômage et la préretraite, mais le risque de passer par l'invalidité est deux fois moins important que pour ces derniers. Les cadres et les employés semblent moins exposés que les autres catégories professionnelles à l'exclusion du marché du travail en fin de carrière.

Les femmes ont un risque beaucoup plus fort de terminer leur carrière professionnelle par une période d'inactivité ou d'invalidité que les hommes, surtout quand elles ont un emploi à temps partiel. « Toutes choses égales par ailleurs », les femmes travaillant à temps partiel sont moins souvent en préretraite que celles à temps complet ou que les hommes ; les femmes travaillant à temps complet sont davantage touchées par le chômage en fin de carrière que les hommes. Au total, les passages directs de l'emploi à la retraite sont moins fréquents pour les femmes que pour les hommes. Ainsi, un ouvrier dans l'industrie aura 28 % de chances d'être encore en emploi en fin de carrière contre 19 % pour une ouvrière de l'industrie.

17. Carine Burrigand et Nicole Roth, « Les parcours de fin de carrière des générations 1912-1941 : l'impact du cadre institutionnel », INSEE, *Économie et Statistique* n° 335, 2000 -5, analyse détaillée des fins de carrière des salariés du secteur privé et des entreprises nationales des générations 1922 à 1936 à partir de l'enquête complémentaire à l'enquête emploi de 1996 de l'INSEE.

Les parcours de fin de carrière varient enfin en fonction de la génération et de la situation professionnelle passée de l'individu. La transition par le chômage est plus fréquente pour les générations arrivées récemment à l'âge de la retraite que pour les générations précédentes et l'on constate une baisse relative de l'impact des préretraites. Les personnes en contrat à durée indéterminée sont moins souvent au chômage que celles qui ont des contrats plus précaires (intérim ou contrat à durée déterminée), ce qui s'explique notamment par les caractéristiques institutionnelles. Les dispositifs de préretraite s'adressent plutôt aux salariés « stables » des entreprises (en partie en raison de la taille de l'entreprise) et les licenciements touchent plutôt ceux qui ont une ancienneté plus faible.

Un chômage en fin de carrière  
moins bien vécu que la préretraite <sup>18</sup>

Certaines voies de sortie de l'emploi sont mieux acceptées socialement que d'autres. Ainsi, une préretraite sera plutôt considérée comme un départ anticipé à la retraite alors qu'une période de chômage apparaît comme une exclusion de l'emploi.

Ainsi, malgré des durées en moyenne plus courtes, le chômage est moins bien vécu que la préretraite. En effet, pour 11 % seulement des préretraités, la fin de carrière professionnelle est jugée descendante du point de vue de leurs responsabilités et de leur rémunération ; les taux correspondants sont de 21 % pour les personnes ayant connu une période de chômage indemnisé en fin de carrière et de 24 % pour celles touchées par le chômage non indemnisé.

*Trois chômeurs indemnisés sur quatre auraient aimé poursuivre leur activité professionnelle contre seulement un préretraité sur trois*

À tous les niveaux de qualification, le point de vue des préretraités ne se distingue pas de celui des anciens salariés ayant accédé directement à la retraite, mais est différent de celui des chômeurs. L'opinion de ces salariés sur leur fin de carrière est confirmée par le fait que trois chômeurs indemnisés sur quatre auraient aimé poursuivre leur activité professionnelle contre seulement un préretraité sur trois.

Les salariés du secteur public semblent relativement plus satisfaits de leur fin de carrière que ceux du secteur privé, du fait sans doute de la plus grande stabilité de leur emploi. Les femmes sont les plus nombreuses à regretter de ne pas poursuivre leur activité professionnelle. Les carrières plus heurtées qu'elles ont pu connaître et leur souci de parvenir à une retraite à taux plein peuvent être à l'origine de ce souhait.

18. Nathalie Cloarec, « Les passages de l'emploi à la retraite », DARES, *Premières Synthèses* 2000.02 - n° 05.1.

## Les raisons d'un cercle vicieux <sup>19</sup>

### Le chômage et les restructurations

Le consensus qui s'est noué autour des préretraites et son ancrage dans les mentalités depuis de nombreuses années s'explique d'abord par le fait que les retraites anticipées ont été perçues comme la moins mauvaise solution pour le salarié (une alternative aux licenciements) et comme une nécessité économique pour l'entreprise. Ce mouvement s'est produit dans une période marquée par la montée d'un chômage de masse, les restructurations du tissu industriel et la recherche de gains de compétitivité dans un contexte d'ouverture à la concurrence internationale.

*Les préretraites : la moins mauvaise solution en cas de restructuration*

Les préretraites ont constitué des éléments importants des plans de restructuration, notamment dans des secteurs aux conditions de travail pénibles comme la sidérurgie ou la construction navale. Plus généralement, les sorties anticipées d'activité ont concerné des générations caractérisées à la fois par un niveau de formation plus faible que les suivantes, par des entrées précoces dans la vie active et des conditions de travail souvent pénibles. Les préretraites ont alors un bilan positif à la fois du point de vue économique et du point de vue des travailleurs concernés.

La montée du chômage s'est poursuivie du milieu des années 70 au milieu des années 90. Elle a conduit à considérer l'emploi comme une denrée rare et incité à « réserver » le travail prioritairement à la tranche d'âge des 25-50 ans. Dans ce contexte de contingentement de l'emploi, les départs anticipés ont été perçus comme libérant de la place pour les jeunes dont l'exclusion du marché du travail est tout de suite apparue comme très problématique.

Après de nombreux dispositifs et accords ponctuels associant départs anticipés et embauches de jeunes, ce mécanisme de remplacement a été formalisé et généralisé avec l'ARPE : allocation de remplacement pour l'emploi. Durant cette période, les générations du *baby boom* ont contribué au rajeunissement de la population active. Les entreprises et les administrations ont alors pris l'habitude de fonctionner avec une proportion importante de jeunes, et ce rajeunissement a été considéré comme bénéfique, voire nécessaire pour l'amélioration de la productivité.

### La question de la productivité

Pour les entreprises, les préretraites apparaissent nécessaires en raison des impératifs de compétitivité, de la nécessité de faire des restructurations ou de remodeler les pyramides d'âge. Les principaux arguments invoqués sont

*Les préretraites : un outil de gestion des ressources humaines*

19. Ces développements doivent beaucoup aux prestations faites au Conseil par M. S. Volkoff, directeur du Centre de recherche et d'étude sur l'âge et les populations au travail, membre du Conseil d'orientation des retraites.

la productivité individuelle des salariés âgés, la gestion de l'ensemble des âges dans l'entreprise, les objectifs de compétitivité.

La recherche permanente de gains de productivité conduit en effet à privilégier le départ des salariés les plus âgés, alors même que le lien entre âge et productivité demanderait à être vérifié ; la volonté de rajeunir la pyramide des âges fait de la préretraite une « aide démographique » aux entreprises ; enfin, le recours aux départs anticipés est l'occasion de remplacer des contrats à durée indéterminée par des contrats à durée déterminée et de revoir la grille salariale. Les préretraites sont ainsi devenues pour l'entreprise un outil de gestion des ressources humaines.

La recherche de gains de productivité s'est traduite par le développement de certains modes de fonctionnement et de nouvelles exigences qui concernent un nombre croissant de postes de travail dans la plupart des pays industrialisés : les horaires décalés, la pression temporelle et les changements accélérés dans le travail. Or ces exigences s'accompagnent fréquemment de mécanismes de sélection sur l'âge.

- *Les horaires décalés et la diversification des contraintes de temps*

Le développement du *travail de nuit et du travail posté* a surtout concerné les jeunes pour plusieurs raisons communément évoquées, parmi lesquelles la tendance à la fragilisation du sommeil avec l'âge, l'accentuation progressive de troubles digestifs et d'une fatigue générale ou encore une moindre tolérance, chez les salariés d'âge mûr, vis-à-vis des perturbations de la vie familiale et sociale qu'entraîne la pratique d'horaires décalés. Certes une partie des travailleurs postés demeure dans ce type d'horaires jusqu'à la fin de leur vie active, mais la majorité

*Une contradiction entre le vieillissement de la population active et le développement d'horaires décalés et de contraintes de temps*

s'en écarte au bout de 10 à 20 ans de pratique.

La fin des années 80 a connu l'expansion et la diversification croissante des *contraintes de temps*. Les employés, ainsi qu'une partie des cadres, doivent de plus en plus respecter des normes de production et des délais stricts, jusqu'alors assez étrangers à leur univers professionnel. De leur côté, les ouvriers et les techniciens doivent, de plus en plus souvent, répondre en urgence aux fluctuations de la demande de la clientèle.

Or une pression temporelle forte pose des problèmes, particulièrement pour les classes d'âge les plus élevées. Certes, les salariés âgés ne sont pas plus lents par nature. Mais les contraintes de temps serrées diminuent ou, parfois, suppriment les marges de liberté disponibles. Elles limitent les possibilités de développer des stratégies, individuelles et collectives, qui permettent d'assurer l'efficacité au travail sans solliciter trop fortement l'organisme. Quand la pression du temps devient trop forte, il devient, par exemple, difficile de changer de posture dans son travail, d'anticiper sur des tâches à venir pour éviter des situations d'urgence ou pour s'y préparer et de s'assurer des coopérations utiles au bon moment Or, comme beaucoup d'études en ergonomie l'ont montré, ces stratégies – préparation,

anticipation, coopération – sont très importantes pour les plus âgés, en particulier pour pallier les déficiences, même légères, liées au vieillissement.

• *Les changements dans le travail*

Les éventuelles difficultés d'adaptation des plus âgés aux changements dans le travail représentent un de leurs handicaps majeurs aux yeux de nombreux employeurs : cela se traduit par une diminution de la polyvalence quand l'âge s'élève, par une moindre utilisation des nouvelles technologies, par un moindre accès à la formation continue. Ce phénomène concorde d'ailleurs avec les réticences d'une partie des intéressés eux-mêmes.

*Une mauvaise prise en compte des salariés âgés dans la conduite du changement*

---

Certes, les connaissances en psychologie du travail amènent à nuancer ces jugements et, pour certaines fonctions cognitives, les écarts constatés reflètent davantage un effet de génération, puisque les salariés aujourd'hui âgés ont suivi, dans l'ensemble, une formation initiale plus courte. En outre, ces écarts, au demeurant modérés, entre les capacités d'apprentissage des jeunes et des âgés, dépendent fortement des modalités de conduite du changement et des méthodes de formation. La relative mise à l'écart des âgés vis-à-vis des réorganisations dans la gestion de la production, s'explique donc par l'inégale prise en compte de l'expérience professionnelle des uns et des autres lors de ces réorganisations. Les changements et les formations sont souvent conçus plutôt pour des jeunes, et menés plutôt avec des jeunes, ce qui a pour conséquence d'accentuer, chez les plus âgés, le sentiment d'être insuffisamment reconnu dans son travail, mal considéré dans l'entreprise, voire peu à sa place dans l'appareil de production ; la condition de jeune retraité est alors jugée préférable à celle de vieux travailleur.

## L'évolution de la perception des salariés

Dans les années 70, les premières préretraites ont été vécues comme une exclusion durement ressentie. Puis cette éviction a été intériorisée par les salariés. La politique des cessations anticipées d'activité semble avoir en quelque sorte « réussi » auprès des salariés qui, pour beaucoup d'entre eux, ont 55 ans comme horizon de fin de vie professionnelle.

*D'une exclusion durement ressentie à un souhait de cesser son activité avant l'âge légal pour une très grande majorité de salariés*

---

Les vingt années de chômage de masse ont abouti à un double phénomène : d'une part, « l'hyper-valorisation » du travail, devenu une denrée rare ; d'autre part, une dévalorisation du travail, pour ceux qui sont menacés de le perdre ou de ne pas le retrouver et qui ont une alternative plus sécurisante. Tous les acteurs sont passés dans cette logique ; les salariés ont intériorisé cette situation et valorisé à leur tour cette évolution sur laquelle ils n'ont pas prise.

Au total un « consensus paradoxal d'intérêts divergents » s'est produit entre les différents acteurs : entreprises, syndicats, pouvoirs publics, et,

finalement, salariés aussi. La définition de la retraite a ainsi changé. Conçue auparavant comme un revenu de remplacement viager lié à la vieillesse et à ses handicaps, elle est envisagée aujourd'hui comme un revenu de remplacement lié à l'âge, répondant aux préoccupations d'emploi des entreprises et aux aspirations de temps libre en fin de carrière, pour les salariés.

## Les amorces de changement

Les raisons d'un début de changement

Les constats sont aujourd'hui clairs et partagés :

- les taux d'activité et d'emploi en France sont extrêmement faibles pour les salariés de plus de 50 ans ;
- les causes principales de l'exclusion des salariés âgés résident dans ce consensus implicite autour des préretraites et des dispositifs de chômage avec dispense de recherche d'emploi, utilisés comme amortisseur social pour accompagner la gestion de leurs effectifs par les entreprises.

Les changements sont cependant devenus inévitables, pour plusieurs raisons d'ordre, notamment, démographique et économique.

- *Les raisons d'ordre démographique*

Une impossibilité démographique majeure interdit, en effet, la poursuite de l'actuelle gestion des âges.

La composition par âges de la population se modifiera inéluctablement au cours de ces prochaines années. Vers 2010, la population active devrait commencer à diminuer, à comportements d'activité inchangés. Cette diminution se poursuivrait ensuite, alors même que le nombre de personnes de plus de 60 ans augmenterait de près de 5 millions d'ici 2020. La poursuite de l'augmentation des plus de 45 ans dans la population active, associée à un nombre plus faible de jeunes, va inévitablement accentuer la déformation de la pyramide des âges des actifs occu-

*Un vieillissement durable de la population active*

pés. Le gonflement des tranches d'âge 45-55 ans dans la quasi-totalité des secteurs de l'économie, ainsi que la progression attendue de la part des plus de 55 ans dans les deux ou trois décennies à venir risquent d'engendrer des tensions fortes dans l'appareil de production.

Cette évolution, amorcée il y a une vingtaine d'années, est un phénomène durable et inéluctable qui a des conséquences majeures sur la vie au travail et la gestion de la relation entre âge et travail. Elle est désormais à intégrer comme une donnée irréversible. Son accentuation ces dernières années exige la construction d'une véritable politique du travail autour des questions de vieillissement de la main-d'œuvre et de la gestion des âges dans l'entreprise.

- *Les raisons d'ordre économique*

Le relèvement des taux d'activité des plus jeunes, mais aussi des salariés de plus de 50 ans est un enjeu central pour relever le défi du déficit prévisible du nombre d'actifs et des difficultés de recrutement auxquelles les entreprises devront faire face.

*Préserver les qualifications et relever le défi du déficit prévisible de main-d'œuvre*

---

Chacun sait que le potentiel de main-d'œuvre disponible susceptible de répondre aux besoins d'une croissance économique durable et de l'alimenter dans les prochaines années réside dans les classes d'âge les plus jeunes et les classes d'âge les plus anciennes (les taux d'activité féminins étant déjà très élevés).

- *Âge et productivité : une relation aujourd'hui remise en cause*

La poursuite de la recherche de gains de productivité et la continuation du développement des modes de travail réservés aux plus jeunes ne peut plus se faire en franchissant une étape supplémentaire dans le mouvement de resserrement des âges actifs.

Des régulations collectives entre classes d'âge existaient jusqu'à présent. Ainsi, certaines formes d'activité (travail de nuit, travail à la chaîne, métiers faisant appel aux nouvelles technologies de l'information et de la communication...) étaient « réservées » aux plus jeunes. Le vieillissement de la pyramide des âges remet en cause ce type de régulation et conduit désormais les plus âgés à se trouver dans des « conditions de travail de jeunes ». Tel est le cas, par exemple, des salariés de l'automobile, sur les postes de travail à la chaîne.

*La perturbation des régulations collectives au travail entre classes d'âge a un effet négatif sur la productivité*

---

Il est donc devenu nécessaire – et certains responsables d'entreprises, tout comme certains experts, s'y emploient – de remettre en question les supposées déficiences des salariés âgés : sont-ils vraiment, davantage que les jeunes, sujets à des troubles de santé ? Sont-ils moins rapides, moins réactifs, moins capables de s'adapter à de nouveaux contextes de production ? À ces questions, les connaissances disponibles, et l'expérience pratique, permettent de répondre de façon conditionnelle : les différences de « performances » entre jeunes et âgés dépendent beaucoup des conditions et de l'organisation du travail. Des politiques du travail devraient donc pouvoir être mises en place, de façon progressive et prospective, pour atténuer l'effet des déclin éventuels liés à l'âge, et valoriser au contraire les atouts de leur expérience.

- *La nécessité de sortir d'une contradiction majeure entre politique de l'emploi et politique de la retraite*

La poursuite des processus d'exclusion du marché du travail des salariés vieillissants a des effets extrêmement négatifs sur les régimes de retraite. Elle amoindrit leurs recettes et conduit, dans le secteur privé, à un écart de

plus de deux ans, en moyenne, entre l'âge de cessation d'activité et l'âge d'ouverture des droits à pension.

Dès lors, aucun débat sur la retraite ne peut esquiver la question du souhait mais aussi du droit à l'emploi des salariés jusqu'au moment où ils sont susceptibles de bénéficier d'une pension.

Il est, ainsi, impossible aujourd'hui de se préoccuper de l'avenir de notre système de retraite sans envisager la situation de l'emploi et les conditions dans lesquelles s'exerce concrètement l'activité professionnelle.

Les manifestations de ce changement

- *La remise en cause de la légitimité des politiques de cessation anticipée d'activité*

Face au constat d'une large exclusion des salariés âgés du marché du travail au-delà de 50 ans, l'État cherche à limiter les entrées dans les dispositifs de préretraite dont il a la responsabilité. Les évolutions démographiques et les caractéristiques en matière d'emploi des salariés les plus âgés conduisent à repenser de manière globale la question des politiques publiques concernant le vieillissement des salariés.

Au niveau européen, le maintien en activité est une dimension importante de la stratégie pour l'emploi. Les ambitions du sommet de Lisbonne (objectif d'un taux d'emploi global de 70 % et de 60 % pour les femmes) en témoignent. Les lignes directrices adoptées précisent ainsi que « *les États membres définiront des politiques destinées à prolonger la vie active dans le but d'améliorer la capacité des travailleurs âgés et les mesures d'incitation à leur intention afin qu'ils restent le plus longtemps possible dans la population active* ».

*Le maintien en activité est une dimension importante de la stratégie européenne pour l'emploi*

Au niveau du Conseil de l'Union, les questions de protection sociale ont pris ces derniers mois un tour nouveau : à l'approche juridique et normative jusque-là retenue, s'est ajoutée une approche complémentaire, qui entend désormais au sens large la protection sociale, comme incluant les politiques de l'emploi, de sécurité sociale, de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Dans le cadre d'une démarche globale visant à « *permettre aux régimes de retraite de garantir leur finalité sociale, sans déstabiliser les finances publiques et sans imposer des charges excessives aux générations futures* », les voies retenues passent par la correction des déséquilibres entre actifs et retraités, en accroissant le nombre d'actifs occupés. Le Conseil de l'Union européenne fait ainsi de la remontée des taux d'activité, notamment aux âges élevés, un chantier prioritaire.

• *L'émergence de nouvelles politiques de gestion des âges dans les entreprises*

Face à cette question de vieillissement au travail, les attitudes des entreprises sont diverses, allant d'une indifférence souvent de façade (le problème du vieillissement étant de fait géré par l'encadrement intermédiaire), à des politiques de départs anticipés (différant ainsi la question au lieu de l'affronter), à des stratégies d'amélioration des conditions de travail ou encore à des politiques plus spécifiques (rencontrées surtout dans l'industrie) en direction de la main-d'œuvre dite « à capacité restreinte ».

*Des expériences d'entreprise montrent qu'il est possible de gérer autrement*

---

À ces quatre attitudes possibles s'ajoute celle qui consiste à prendre en compte les « déclin » liés au vieillissement. Variables selon les personnes et induits en partie par le travail, ils peuvent justifier des mesures intermédiaires entre l'amélioration générale des conditions de travail et la constitution de postes aménagés. Ces mesures peuvent consister en une adaptation des modes opératoires, des coopérations nouvelles dans le travail, un développement des possibilités pour les salariés âgés de faire les anticipations dont ils ont besoin.

Ainsi, des actions diverses ont été entreprises comme :

- l'atténuation de la pénibilité physique : conception d'installations moins exigeantes pour les postures corporelles, aides à la manutention, cabines protectrices vis-à-vis des sources de chaleur ou de bruit... ;
- la réduction des effets néfastes de la répétitivité : par exemple, constitution de petits modules de rotation des tâches entre postes de travail voisins ;
- le maintien d'un volant de postes « légers », par exemple en évitant d'externaliser, ou même en rapatriant, des tâches qui ne relèvent pas du « cœur de métier » ;
- le desserrement des contraintes de temps les plus rigides, en restituant quelques marges de manœuvre au regard de l'objectif du « zéro stock » ;
- le choix de logiciels respectueux de la diversité des expériences professionnelles chez les anciens ;
- voire la création de fonctions nouvelles, dans laquelle les ressources de l'expérience peuvent être pleinement employées.

Toutefois, les initiatives en ce domaine restent dispersées et trop peu connues. À cela quelques raisons. Les entreprises n'éprouvent pas toujours le besoin d'afficher ces actions vis-à-vis de l'extérieur et notamment vis-à-vis des pouvoirs publics, qu'elles comptent peut-être solliciter pour un appui aux départs anticipés. Au sein même de l'entreprise, la prise en compte du vieillissement peut relever de l'activité de l'encadrement intermédiaire, de la médecine du travail, des responsables de la formation, etc., sans que ceux-ci soient incités à rendre compte de leurs pratiques, ni à les relier de façon formelle au contexte démographique.

## Un mouvement encore limité

Même si ces exemples attestent d'une amorce de changement, la résolution de nombre de questions liées au vieillissement par des mesures d'âges demeure d'actualité. La plupart des entreprises n'ont, en effet, pas développé de réflexion sur le vieillissement de leurs salariés et la gestion des fins de carrière.

Les impératifs de compétitivité et les nécessités des restructurations ou de remodelage des pyramides d'âge restent mis en avant par les responsables d'entreprises et de branches, même si certains assurent qu'il ne s'agit que de passer une période transitoire... Les branches, poussées par leurs adhérents et attirées par l'attrait magnétique du système CATS, mettent en place des programmes désormais pluriannuels de départs anticipés avec l'aide de l'État. De grandes entreprises organisent, souvent avec le moyen du compte épargne temps qui n'était pas d'abord fait pour cela, des congés de fin de carrière attractifs. Enfin, plusieurs grands conflits catégoriels, depuis quelques années, ont vu leur résolution intégrer l'ingrédient de la préretraite : conducteurs routiers, pompiers, convoyeurs de fonds, etc. Récemment encore, le conflit national dans les transports urbains avait pour thème principal la retraite à 55 ans.

Le renversement des tendances qui reposent sur un consensus progressivement établi au cours des trois dernières décennies nécessitera du temps <sup>20</sup>, car la culture est une contrainte lourde et les comportements des entreprises et des salariés difficiles à modifier.

---

20. Le rapport Pisani-Ferry, qui prône l'arrêt total des préretraites, n'envisage le relèvement des taux d'activité des 55-64 ans (de 37 % aujourd'hui) à 52 % qu'en 2010 seulement. Esping-Andersen considère, pour sa part, que deux ou trois décennies seront nécessaires pour mettre un terme à la culture des préretraites.

## Chapitre 3

# La diversité des régimes de retraite, acceptée et souvent bienvenue, pose aujourd'hui de nouvelles questions

Le système de retraite français, aboutissement d'un long processus historique et politique, est organisé en régimes structurés par profession. Cette organisation permet de prendre en compte une diversité de situations et une variété de choix des différents groupes professionnels. Elle aboutit cependant à des différences de situations vis-à-vis de la retraite des ressortissants des régimes, qu'il est possible d'évaluer. Elle requiert par ailleurs la mise en place de mécanismes de solidarité financière entre régimes.

### L'organisation du système d'assurance vieillesse par régime

On dénombre aujourd'hui une vingtaine de régimes principaux, que l'on peut regrouper en trois ensembles.

Le premier ensemble couvre les salariés du secteur privé et comprend deux régimes de base, le régime général des salariés de l'industrie et du commerce, géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), et le régime des salariés agricoles, géré par la Mutualité sociale agricole (MSA). Ces deux régimes accordent les mêmes prestations et sont financièrement intégrés. Il comprend également des

régimes complémentaires obligatoires gérés paritairement, l'ARCCO pour tous les salariés et l'AGIRC pour les cadres.

Le second ensemble couvre les régimes autonomes de non salariés, correspondant essentiellement à quatre groupes professionnels : le régime des artisans, géré par la Caisse autonome nationale d'assurance vieillesse des artisans (CANCAVA) ; celui des commerçants, géré par l'Organisation autonome nationale d'assurance vieillesse des industriels et commerçants (ORGANIC) ; ces deux régimes sont alignés sur le régime général, ce qui signifie que les règles de calcul des cotisations et des prestations sont identiques à celles du régime général. Les deux autres régimes sont celui des professions libérales, géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) et celui des agriculteurs exploitants, géré par la Mutualité sociale agricole. Il faut citer en outre la Caisse nationale des barreaux français (CNBF) qui gère le régime des avocats et la Caisse d'assurance vieillesse des cultes (CAMAVIC) qui gère le régime des ministres des cultes.

Le troisième ensemble comprend les régimes spéciaux de salariés. La population couverte est composée essentiellement de fonctionnaires et de salariés des entreprises publiques. Les fonctionnaires de l'État relèvent du régime des pensions civiles et militaires et les fonctionnaires des collectivités locales et des établissements hospitaliers relèvent de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales et hospitalières (CNRACL). Les principaux régimes spéciaux de salariés des entreprises publiques sont ceux d'EDF-GDF, de la SNCF, de la RATP, des Mines, des ouvriers de l'État, de la Banque de France, de l'Opéra, de la Comédie française. En outre, quelques régimes spéciaux couvrent des salariés d'entreprises privées (marins, clercs de notaires). Enfin, il faut citer le régime des agents non titulaires de l'État et des collectivités locales (IRCANTEC), qui n'est pas un régime spécial : c'est le régime complémentaire obligatoire des agents non titulaires de l'État et des collectivités locales et des établissements hospitaliers (qui relèvent, pour le régime de base, du régime général).

## Les régimes de retraite et leurs avantages respectifs

Comparer la situation des ressortissants des différents régimes est une opération délicate. En toute rigueur, il faudrait tenir compte du contexte général, hors système de retraite, pour comparer deux catégories, en considérant les autres éléments propres à leurs statuts et à leurs conditions de vie et de travail à un moment donné, ainsi que les choix effectués sur les efforts contributifs. Ces contextes propres à un groupe ou à une profession peuvent évoluer dans le temps. On peut en donner deux exemples en partant des commerçants et artisans ou

*Une comparaison rendue difficile en raison d'une grande diversité des règles et de la variété des situations des assurés*

encore des régimes spéciaux : ainsi, sur plusieurs décennies, la place respective des pensions et des revenus du patrimoine des petits commerçants et artisans a pu s'inverser en raison de l'évolution de la valeur de revente des fonds de commerce. En même temps, les aspirations de ces groupes sociaux se sont rapprochées des aspirations des salariés. Cette double évolution a conduit à l'alignement des régimes d'artisans et commerçants sur le régime général, décidé en 1973. Par ailleurs, pour comparer les règles des différents régimes spéciaux et du régime général, de multiples éléments peuvent être pris en compte (sécurité d'emploi, carrières, niveau de rémunérations...). Il est délicat de comparer entre régimes un ou deux paramètres isolément sans en tenir compte. La retraite a été construite comme un élément plus ou moins central du statut de chaque groupe. Cela rend évidemment les comparaisons particulièrement difficiles.

D'un point de vue plus technique, la comparaison même des situations vis-à-vis de la retraite est difficile. En effet :

- Certaines professions sont couvertes par des régimes de base et des régimes complémentaires alors que d'autres sont couvertes par un régime unique qui assure à la fois la base et le complément (c'est le cas des régimes spéciaux).
- Les assiettes sur lesquelles portent les cotisations sont différentes. Pour les salariés du secteur privé, l'assiette comprend la rémunération brute, y compris l'essentiel des accessoires du salaire. Pour les non salariés, l'assiette est la rémunération nette de cotisations sociales. Pour les fonctionnaires, l'assiette est le traitement brut dont est exclu la plus grande partie des primes.
- Les règles de calcul des pensions sont diverses. Par exemple, certains régimes sont des régimes en points alors que d'autres sont en annuités. Certains régimes en annuités calculent la rémunération de référence sur les derniers salaires, d'autres sur les meilleurs salaires. Par ailleurs, il existe une grande diversité dans les droits à pension de réversion et dans les avantages familiaux.

Chacune des règles étant plus ou moins favorable selon les régimes, il est difficile de réaliser une comparaison synthétique de la situation des ressortissants des différents régimes.

Il existe des travaux de comparaison qui retiennent une approche globale visant à mettre en rapport les cotisations versées par les diverses catégories d'assurés au long de leur vie professionnelle et les prestations qu'ils perçoivent en retour durant la période de retraite. Ces travaux s'appuient sur des indicateurs de rendement. Pour l'instant, ces comparaisons sont limitées à certaines générations d'assurés et aux salariés des secteurs public et privé. Elles soulèvent de plus des questions méthodologiques assez délicates, s'appuyant sur une approche longitudinale et supposant l'actualisation des montants financiers considérés.

Pour procéder aux comparaisons entre régimes, à ce stade de ses travaux, le Conseil a retenu une approche plus analytique en examinant successivement :

- l'âge de cessation d'activité et l'âge d'ouverture du droit à pension ;
- le taux de remplacement du revenu d'activité professionnelle par la pension et l'indexation des pensions ;
- l'effort contributif ;
- les avantages familiaux.

L'âge de cessation d'activité  
et l'âge de liquidation de la pension

Si les âges de cessation d'activité dans les différents régimes sont proches, l'âge d'ouverture du droit à pension va d'âges sensiblement inférieurs à 60 ans dans un certain nombre de régimes spéciaux à 65 ans dans le régime des professions libérales.

*Des âges de cessation d'activité sensiblement proches au sein des différents régimes de salariés, mais un décalage entre l'âge moyen de cessation d'activité et l'âge moyen de liquidation de la pension de 2 ans et demi pour les salariés du secteur privé. Des liquidations plus tardives pour les non salariés*

Malgré la diversité des règles applicables en matière d'âge de la retraite, les âges moyens de cessation d'activité sont proches pour les différentes catégories de salariés du secteur privé. Ils se situent, pour les générations nées entre 1932 et 1936, entre 57 et 58 ans. Au sein des salariés cependant, les cadres travaillent en moyenne plus longtemps que les employés (6 mois) et que les ouvriers et les professions intermédiaires (1 an 1/2).

Le décalage entre l'âge moyen de cessation d'activité et l'âge moyen de liquidation de la pension, très faible pour les salariés du secteur public, est de 2 ans 1/2 pour les salariés du secteur privé (pour les générations qui partent actuellement à la retraite), contre 1 an auparavant pour les générations nées en 1912.

Dans la fonction publique, l'âge de cessation d'activité, qui coïncide avec l'âge de liquidation de la pension, n'est pas très différent de celui des salariés du secteur privé, en raison des âges de départ précoces pour les militaires et de l'existence de catégories actives qui autorise certaines catégories à partir à 55 ans, voire 50 ans.

Pour les salariés du secteur privé, l'écart entre l'âge auquel le salarié quitte son emploi et l'âge de liquidation de la retraite est la conséquence de l'augmentation du nombre d'interruptions d'emploi en fin de carrière (chômage, préretraite, etc.). L'âge de liquidation de la pension des femmes (pour celles toujours présentes sur le marché du travail à 50 ans) est légèrement supérieur à celui des hommes, en raison de carrières plus courtes.

Les non salariés, agriculteurs, artisans et commerçants et professions libérales quittent leur emploi plus tard et partent sensiblement plus tard à la retraite que les autres catégories socioprofessionnelles.

## Les taux de remplacement du revenu d'activité par la pension

Les règles applicables pour le calcul de la pension déterminant le niveau du taux de remplacement (rapport entre montant de la pension liquidée et dernier revenu d'activité) sont très variables selon les régimes.

Dans le régime général et les régimes alignés, la pension au taux plein est, pour une carrière complète dans le régime, égale à 50 % du salaire annuel moyen, ce dernier étant jusqu'à la réforme de 1993 calculé par rapport aux dix meilleures années et, à compter de 2008, par rapport aux vingt-cinq meilleures années. La pension est proratisée en 150<sup>e</sup> en fonction du nombre de trimestres validés. Enfin, les pensions sont, depuis la fin des années 80, revalorisées selon l'évolution des prix à la consommation, et non plus en fonction de l'évolution du salaire moyen d'activité.

*Les taux de remplacement aujourd'hui très voisins dans les différents régimes divergeront à l'avenir du fait des réformes engagées*

Dans les régimes complémentaires obligatoires, le montant de la pension est égal au nombre de points acquis multiplié par la valeur du point.

Dans les régimes spéciaux de fonctionnaires, la pension est égale pour 37 annuités 1/2 de cotisation (portées à 40 annuités en cas de bonifications) à 75 % du traitement indiciaire des six derniers mois, lequel n'inclut pas les primes. Le montant de la pension est proportionnel au nombre d'annuités si le nombre de 37 annuités 1/2 n'est pas atteint. La pension est revalorisée en fonction de l'indice des traitements.

Dans la plupart des autres régimes spéciaux, la pension, égale à 75 % de la rémunération principale du dernier mois d'activité (y compris gratifications et une partie des primes), est revalorisée en fonction des traitements d'activité.

Dans le régime des professions libérales, la pension comprend une allocation de base calculée en fonction de l'allocation aux vieux travailleurs salariés ou non salariés, proratisée selon la durée d'assurance, ainsi qu'une partie complémentaire calculée soit sur une base forfaitaire, soit en fonction du revenu et complétée pour les praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés.

Dans le régime des exploitants agricoles, la pension comprend une partie égale à l'allocation aux vieux travailleurs salariés ou non salariés, éventuellement proratisée en fonction du nombre d'années d'assurance, et une partie variable dépendant du nombre de points, liée au revenu.

Les taux de remplacement du dernier revenu d'activité par la première pension liquidée sont actuellement assez proches dans les différents régimes.

Une étude réalisée, à partir de l'échantillon interrégimes des retraités, par la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité compare les taux de

remplacement dans le secteur privé et dans la fonction publique pour les retraités nés en 1930 et ayant effectué une carrière complète (37,5 ans). Dans les deux secteurs, les taux de remplacement baissent au fur et à mesure que le montant du dernier salaire s'élève. Dans le secteur privé, c'est en raison notamment du plafonnement de la pension du régime général, de l'existence d'un minimum contributif et parce qu'un grand nombre de personnes qui ont de bas salaires en fin de carrière ont en réalité un dernier salaire inférieur au salaire annuel moyen (leur rémunération ayant baissé en fin de carrière). Dans le secteur public, c'est en raison du poids des primes fréquemment plus important pour les salaires les plus élevés. À niveau de salaire équivalent, et pour cette génération 1930 non concernée par la réforme de 1993, les taux de remplacement sont proches dans les deux secteurs. Si le taux de remplacement moyen pour l'ensemble des salariés du privé est plus élevé (84 %) que le taux moyen pour l'ensemble des fonctionnaires (77 %), c'est en raison d'un effet de structure (en termes de qualification notamment) : parmi les fonctionnaires ayant 37,5 années de carrière, les bas salaires de fin de carrière, inférieurs à 10 000 F par mois, sont rares alors qu'ils sont fréquents dans le secteur privé. Comme les taux de remplacement sont plus élevés pour les bas salaires, la moyenne globale du secteur privé est ainsi, par rapport au secteur public, tirée vers le haut.

### Taux de remplacement du dernier salaire par la retraite (net de cotisations sociales et de CSG)

En %

Montant du dernier salaire net (primes comprises) à temps complet, sur une année complète (en francs 1997)	Fonction publique civile d'État (hors militaires)	Secteur privé taux globaux (CNAV + ARRCO-AGIRC)
< 7 500 F (1 143 €)	-	100
7 500 F (1 143 €) à < 10 000 F (1 524 €)	-	91
10 000 F (1 524 €) à < 12 500 F (1 905 €)	80	84
12 500 F (1 905 €) à < 15 000 F (2 286 €)	77	76
15 000 F (2 286 €) à < 20 000 F (3 048 €)	79	72
20 000 F (3 048 €) et plus	69	59
<b>Ensemble</b>	<b>77</b>	<b>84</b>

*Champ* : salariés de la génération 1930 ayant effectué une carrière complète (au minimum 37,5 annuités validées).

*Source* : DREES – échantillon interrégimes de retraités 1997/DADS 1985 à 1996/fichiers de paye de la fonction publique 1985 à 1996.

*NB* : le nombre de fonctionnaires terminant une carrière complète avec un salaire à temps plein inférieur à 10 000 F (1 524 €) est très faible et, compte tenu du taux de sondage, non significatif.

Par ailleurs, le Conseil d'orientation des retraites a, en liaison avec les régimes de retraite, étudié plusieurs cas types. Si l'on tient compte du fait que le taux de remplacement net est par définition plus élevé que le taux de remplacement brut d'environ 10 points, les résultats des études menées sur cas types sont proches des résultats issus de l'enquête à partir de l'échantillon inter régimes. En brut, le taux de remplacement par rapport au dernier salaire d'activité, pour une carrière complète, est actuellement, pour les salariés du secteur privé (régimes complémentaires inclus) : pour une carrière toujours au salaire moyen ARRCO, de 71 %, et pour une carrière au salaire moyen AGIRC, de 63 %. Il est de 55 à 72 % pour les fonctionnaires (selon le taux de primes), de 42 à 58 % pour les exploitants agricoles et de 55 % pour les médecins.

Les taux de remplacement devraient toutefois diverger à l'avenir, compte tenu tant des réformes engagées dans le régime général et dans les régimes alignés que des mesures d'économie mises en place dans les régimes complémentaires. En effet, la réforme de 1993, en allongeant progressivement de 10 à 25 ans la période de référence sur laquelle est calculée la retraite du régime général et en modifiant les règles d'indexation des salaires entrant dans le calcul de la pension affectera le montant de la retraite de base pour une partie des salariés, réduisant ainsi le taux de remplacement par rapport au dernier salaire d'activité pour les générations 1934 et suivantes. Ainsi, pour les salariés du secteur privé, le taux de remplacement net se situerait en 2040 entre 58 % pour une carrière au salaire moyen AGIRC et 67 % pour une carrière au salaire moyen ARRCO, dans l'hypothèse du maintien des règles actuelles. Le taux de remplacement brut des salariés du secteur public resterait situé entre 60 et 80 %. L'écart entre les taux de remplacement du secteur public et ceux du secteur privé devrait ainsi s'amplifier si aucune mesure n'est prise.

### L'effort contributif

Si l'on compare les efforts contributifs dans chacun des régimes, on constate des écarts.

Si l'on s'en tient à la comparaison des taux de cotisation dans les différents régimes, des différences importantes apparaissent entre les régimes, les taux réglementaires et conventionnels étant les suivants en 2000 :

*Une comparaison, difficile à réaliser (les taux de cotisation ne sont pas directement comparables), révèle cependant des écarts importants d'un régime à l'autre*

**Taux de cotisation fixés par la réglementation  
ou les conventions collectives**

Catégorie	Taux de cotisation part salariée en %	Taux de cotisation part employeur en %
Non cadres du privé	10,35	15,46
Cadres du privé	9,75	15,60
Non titulaires fonction publique	8,80	13,18
CNRACL (fonction publique territoriale et hospitalière)	7,85	25,60
Fonction publique d'État	7,85	-
Artisans Commerçants Professions libérales	22,35 20,30 Variable selon les professions *	

\* Pour le régime de base, il existe un taux de 1,4 % et une cotisation forfaitaire variable selon les professions. Les régimes complémentaires sont propres à chaque profession.

Source : COR, premier rapport 2001.

Les taux de cotisation issus de la réglementation ne sont pas directement comparables. D'une part, les taux en vigueur ne s'appliquent pas à la même assiette en termes de rémunérations : dans le régime général, est retenue la rémunération brute ; dans les régimes de non salariés, est retenue la rémunération nette de cotisations sociales ; pour les fonctionnaires, ne sont pas prises en compte les rémunérations accessoires (primes).

D'autre part, ils ne concernent pas les mêmes périmètres, car dans certains régimes, les cotisations retraite couvrent aussi les risques invalidité ou cessation anticipée d'activité : les régimes de fonctionnaires et certains régimes spéciaux financent eux-mêmes la retraite à 55 ans, voire à 50 ans, pour les catégories actives, alors que les cessations anticipées d'activité (prétraitements et chômage dispensé de recherche d'emploi) des salariés du secteur privé ne sont pas financées par les régimes de salariés du secteur privé, mais par l'État ou l'assurance chômage.

En outre, certains régimes voient leurs charges de retraite financées partiellement par des recettes complémentaires allégeant d'autant ce qui est à financer par cotisation. Sont également à prendre en compte les transferts financiers résultant des compensations inter régimes.

Enfin, dans la fonction publique de l'État, il n'existe pas de cotisation employeur, à la différence de ce qui existe pour l'ensemble des autres catégories. Sur ce dernier point, le « jaune » du projet de loi de finances établit un taux de cotisation implicite de l'État, calculé en rapportant pour l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires la subvention d'équilibre de l'État à la masse des traitements de ces derniers, hors prise en compte des primes.

Pour établir des taux de cotisation comparables, il faut intégrer ces différents éléments, ce qui permet, après corrections, d'établir pour chaque

catégorie d'assurés des taux globaux additionnant la part employeur et la part salariée. Un travail de retraitement des données a été entrepris dont les premiers résultats sont présentés dans le tableau ci-dessous. Dans ce tableau, les taux de cotisation sont corrigés des effets de champ de dépenses couvertes par les régimes, de certains transferts et de la non intégration des primes des fonctionnaires dans l'assiette des cotisations. En revanche, dans le tableau, on n'a pas corrigé l'effet tenant aux différences d'assiette entre salariés (assiette brute) et non salariés (assiette nette de cotisations sociales). Les travaux de comparaison du Conseil d'orientation des retraites doivent être complétés sur ce point.

### Taux de cotisation corrigés des effets de champ et de l'effet prime des fonctionnaires

Catégorie	Taux globaux corrigés (employeur + salarié) en %
Sans les cessations anticipées d'activité :	
– non cadres du privé	25,7
– cadres du privé	25,0
Avec les cessations anticipées d'activité *	
– non cadres du privés	27,8
– cadres du privé	27,1
Non titulaires de la fonction publique	22,0
CNRACL (fonction publique territoriale et hospitalière)	
– avec surcompensation **	25,8
– sans surcompensation	21,7
Fonction publique de l'État	
– avec surcompensation	
civils	41,5
militaires	74,6
– sans surcompensation	
civils	38,6
militaires	81,9
Artisans	22,6
Commerçants	19,7
Professions libérales	1,4 + cotisation forfaitaire

\* Est prise en compte ici une évaluation du coût des cessations anticipées d'activité des salariés du secteur privé (chômage dispensé de recherche d'emploi, préretraite). Ce coût, financé notamment par l'État et l'UNEDIC, est rapporté à la masse salariale et donne ainsi lieu à un équivalent en points de cotisation.

\*\* Le calcul est présenté en intégrant ou non les transferts de la surcompensation qui alourdissent les charges des régimes de fonctionnaires (sur cette notion, voir page 62).

Source : COR, premier rapport 2001.

**Dans le tableau on a distingué pour la fonction publique d'État civils et militaires. On notera, qu'après les corrections opérées, le taux calculé pour la fonction publique d'État est inférieur à celui qui figure dans le « jaune budgétaire » pour 2001.**

## Les avantages familiaux

La comparaison des avantages familiaux accordés par les différents régimes de retraite met en évidence à la fois des écarts entre les régimes et des différences de traitement selon le sexe.

*Une grande diversité dans les conditions de prise en compte des situations familiales par les différents régimes de retraite*

Si tous les régimes de retraite accordent des avantages familiaux permettant la prise en compte des situations familiales, il n'y a pas d'uniformité dans les avantages accordés par les différents régimes. Ces avantages sont notamment :

- La majoration de pension pour les personnes ayant élevé trois enfants est le plus ancien des avantages familiaux en matière de retraite. Elle existe dans la plupart des régimes.
- Des majorations de durée d'assurance sont prévues dans l'ensemble des régimes de base pour les femmes au titre de l'éducation des enfants.
- Les règles de réversion de pension au bénéfice du conjoint d'un assuré, qui permettent au conjoint, indépendamment de ses éventuels droits propres en matière de pension, de disposer de droits dérivés des droits de l'assuré, sont différentes d'un régime à l'autre (âge de versement, taux, montant maximum).
- La situation particulière du conjoint de l'assuré peut par ailleurs conduire à l'ouverture de droits à pension spécifiques au bénéfice de l'assuré. Ainsi, le régime général prévoit le versement d'un supplément de pension au titre du conjoint à charge.
- La prise en compte des enfants à charge justifie l'octroi d'avantages tels que la majoration de pension de réversion au titre des enfants à charge dans le régime général, dans les régimes spéciaux et dans les régimes complémentaires.
- Enfin, les salariés du public mères de trois enfants peuvent demander à liquider leur pension par anticipation après 15 ans de services.

Par ailleurs, des différences de traitement entre hommes et femmes existent dans l'octroi des avantages familiaux.

- Des avantages spécifiques sont reconnus aux femmes. Dans tous les régimes où sont prévues des majorations de durée d'assurance en fonction du nombre d'enfants élevés sans condition d'interruption d'activité, ces majorations sont réservées aux femmes. Dans le régime des fonctionnaires, le droit à jouissance immédiate de la pension tant en cas de maladie du conjoint qu'après 15 années de services effectifs est réservé aux femmes. Certains régimes spéciaux refusent par ailleurs tout droit à pension de réversion au veuf.
- Dans certains cas, même si les hommes ont accès aux mêmes droits que les femmes, les conditions d'accès sont différentes, au bénéfice des femmes. Dans le régime des fonctionnaires, les différences de traitement concernent

les règles de réversion, qui varient selon que le conjoint survivant est un homme ou une femme. Une évolution jurisprudentielle dans le sens d'une suppression des discriminations en faveur des femmes a été amorcée.

D'une façon générale la question de la diversité des avantages familiaux dans les régimes de retraite devrait faire l'objet d'une étude approfondie. Il est à noter qu'indépendamment de cette réflexion, est aujourd'hui posée la question de la compatibilité de certains de ces avantages au regard du principe d'égalité entre hommes et femmes, dans le cadre du droit communautaire. S'agissant des régimes spéciaux de fonctionnaires, la question de savoir si ces régimes relèvent des régimes légaux de sécurité sociale ou des régimes professionnels est pendante devant la Cour de justice des Communautés européennes<sup>21</sup>. En effet, si le droit communautaire n'interdit pas pour la retraite les discriminations liées à l'âge ou aux enfants dans les régimes légaux, dont relèvent le régime général et les régimes alignés, la marge de souplesse est beaucoup plus étroite pour les régimes professionnels, seules étant possibles dans ces régimes les différences de traitement « permettant d'assurer concrètement une pleine égalité entre hommes et femmes ».

## Les questions nouvelles posées aujourd'hui par la diversité des régimes

La diversité des régimes de retraite n'est pas remise en cause aujourd'hui. La création d'un régime unique de retraite regroupant les différents régimes existants ne semble en effet pas plus d'actualité aujourd'hui qu'en 1945, même si de nombreux régimes de retraite sont désormais à maturité, contrairement à la situation prévalant à l'époque.

La diversité des régimes de retraite pose toutefois la question du traitement équitable des assurés relevant de régimes différents. Cette question bien soulevée, devient particulièrement sensible dès lors que des adaptations des règles des régimes sont engagées ou envisagées.

*Des préoccupations nouvelles en matière d'égalité de traitement entre cotisants. Des distorsions entre pluripensionnés et unipensionnés*

Par ailleurs, cette diversité pose des problèmes pratiques aux assurés qui effectuent leur carrière dans plusieurs régimes (appelés pluripensionnés). Cette question n'est pas anecdotique. Les pluripensionnés représentent plus d'un tiers des retraités. En 1997, sur 11,7 millions de retraités de 60 ans ou plus, 36,2 % ont cotisé à plusieurs régimes de base<sup>22</sup> et parmi les individus ayant effectué des carrières complètes, 45 % sont pluripensionnés.

21. À noter, cependant, qu'un arrêt de la CJCE, intervenu après la rédaction de ce rapport (CJCE 29 novembre 2001 ; Joseph Griesmar / République française) s'est prononcé sur le caractère professionnel des régimes spéciaux de fonctionnaires.

22. Échantillon interrégimes des retraités, 1997.

Les proportions importantes de pluripensionnés doivent cependant être en partie relativisées car elles incluent les individus qui ont effectué l'essentiel de leur carrière dans un même régime et ont validé une durée très courte dans un autre (notamment au régime général) ; la situation de ces individus est très peu différente de celle des unipensionnés. Si peu d'informations sont aujourd'hui disponibles sur l'évolution probable du nombre de pluripensionnés au cours des vingt prochaines années, il est cependant possible de penser que ce nombre pourrait s'accroître, compte tenu d'une plus grande mobilité professionnelle des individus. En tout état de cause, les pluripensionnés continueront de former une population nombreuse dont il est nécessaire d'étudier les conditions d'acquisition et de calcul des droits à retraite.

## La compensation financière entre les régimes

La pérennité de régimes organisés sur une base professionnelle est inévitablement menacée par la déformation au cours du temps de la structure de la population active résultant des évolutions économiques. Les régimes agricoles et certains régimes spéciaux, tels que, par exemple le régime des mines, ont ainsi vu fondre leurs effectifs de cotisants, pendant qu'ils conservaient un nombre important de pensions à servir. En sens inverse,

*Des mécanismes de compensation pour tenir compte des inégalités de situation entre les régimes en termes démographique et de capacités contributives*

le régime général, couvrant les salariés du secteur privé, a vu croître ses effectifs de cotisants sous l'effet du développement de l'industrie, des services et du mouvement de salarisation de l'après-guerre. Si l'on souhaite maintenir durablement une multiplicité de régimes, il est en conséquence nécessaire de prévoir des mécanismes financiers correcteurs, qui tiennent compte des inégalités de situation entre ces régimes en termes démographique d'une part et de capacités contributives d'autre part. Tel est l'objet des dispositifs de compensation financière institués à partir de 1974, au moment où le projet d'unification des régimes était, au moins provisoirement, abandonné au profit d'une démarche d'harmonisation. Ce principe de solidarité financière entre les régimes de retraite n'est plus aujourd'hui contesté. Cependant ses modalités de mise en œuvre sont critiquées sur divers points.

Les choix présidant à l'organisation des différents mécanismes de compensation

La mise au point de mécanismes de compensation est d'autant plus difficile à concevoir que les régimes concernés sont dissemblables. La diversité des règles qu'ils appliquent peut, en effet, refléter des choix sensiblement différents dans le niveau des droits ouverts et les efforts de cotisation consentis. Dans ces conditions, la mise en œuvre de

mécanismes de compensation exige de définir des règles pour établir les transferts qui, calculés sur une base comparable, évitent de faire financer des avantages propres à certains régimes par les cotisants d'autres qui n'en bénéficieraient pas. La base retenue dans ce cas est nécessairement minimale, alignée sur les droits les plus faibles ouverts dans le groupe de régimes considérés. Il en va différemment lorsque les régimes compensés sont homogènes, ou lorsqu'un objectif de convergence vers des règles harmonisées leur est assigné. Dans ce cas, il est possible d'organiser une solidarité financière sur la base des droits moyens accordés dans l'ensemble considéré. Ces remarques préliminaires éclairent la conception des différents niveaux de compensation existants entre les régimes de retraite.

*La compensation généralisée assure une solidarité entre régimes de base de salariés et de non salariés. Elle est complétée par une surcompensation limitée aux principaux régimes spéciaux*

---

Deux premiers niveaux de compensation sont organisés, entre les régimes d'assurance vieillesse de base, par la compensation généralisée instituée en 1974 :

- le premier niveau assure une solidarité financière entre l'ensemble des régimes de base de salariés et l'ensemble des régimes de base de non salariés. Les transferts se font à ce niveau en fonction de critères uniquement démographiques et ne corrigent pas les effets des écarts de capacité contributive entre salariés et non salariés. Ce choix était justifié en 1974 par la mauvaise connaissance des revenus des non salariés ;
- le deuxième niveau assure une solidarité plus large entre régimes de base de salariés, puisqu'elle tient compte des écarts aussi bien dans l'équilibre démographique des régimes que dans les facultés contributives de leurs cotisants.

Pour éliminer les différences de réglementation entre les régimes, les calculs se font, dans le cadre de la compensation généralisée, sur la base d'une prestation de référence qui est la prestation la plus faible servie soit, en 2001, la pension moyenne du régime des cultes dans la compensation entre salariés et non salariés et la pension moyenne du régime des salariés agricoles dans la compensation entre salariés. Par ailleurs et pour la même raison, les effectifs de retraités entrant dans le calcul de la compensation généralisée sont ceux des seuls retraités de droits directs âgés de 65 ans et plus. Sont ainsi exclues du calcul les pensions de réversion, soumises à des conditions d'accès et à des modes de calcul extrêmement différents selon les régimes. L'âge de 65 ans correspond à l'âge retenu dans le régime des professions libérales et le régime des cultes, à cet égard moins favorables que les autres.

À ces deux étages de la compensation généralisée, s'ajoute depuis 1986 une compensation spécifique dite surcompensation dont le champ est limité aux principaux régimes spéciaux. Cette compensation s'appliquant à des régimes supposés assez homogènes est calculée en tenant compte de leurs effectifs de retraités de 60 ans et plus, bénéficiaires d'une pension de droit direct ou titulaires d'une pension de réversion. La prestation de référence retenue est égale à la moyenne des pensions servies par les régimes

considérés. Les transferts effectués dans le cadre de la compensation spécifique sont limités à un certain pourcentage de montants théoriquement obtenus : 22 % à l'origine, portés à 38 % par la suite puis ramenés à 34 % en 2000 et 30 % en 2001. Ils ne peuvent excéder pour chaque régime 25 % des charges totales de pensions.

Il convient enfin de mentionner la compensation financière organisée de longue date entre les régimes complémentaires de non salariés regroupés au sein de l'ARRCO. Calculée sur la base du rendement retenu pour cible par l'ARRCO, elle s'inscrivait dans une perspective volontariste de convergence de ces régimes. À présent que les régimes sont alignés, elle a laissé la place à une intégration financière.

Le tableau suivant, présente, pour l'exercice 1999, les montants des transferts de compensation (généralisée et spécifique) pour les différents régimes participants.

Les montants des transferts de compensation pour 1999

En millions de francs

Exercice 1999	Compensation généralisée			Compensation spécifique (application à 38 %)	Transfert total
	Entre salariés	Entre non-salariés et salariés	Total		
Salariés du privé	2 836,9	22 457,6	25 294,5		25 294,5
Salariés agricoles	- 14 931,1	931,5	- 13 999,5		- 13 999,5
Fonctionnaires civils	7 865,3	3 701,8	11 567,1	13 307,4	24 874,5
Fonctionnaires militaires	- 282,1	490,9	208,8	- 4 737,7	- 4 528,9
Ouvriers de l'État	- 168,0	113,4	- 54,6	- 1 427,3	- 1 481,9
Fonctionnaires locaux et hospitaliers	7 145,5	2 589,8	9 735,3	10 076,6	19 811,9
Mines	- 2 142,9	40,6	- 2 102,3	- 9 975,2	- 12 077,5
SNCF	- 444,2	316,9	- 127,3	- 4 370,4	- 4 497,7
RATP	100,9	79,0	179,9	- 109,9	70,0
Marins	- 362,3	36,5	- 325,8	- 2 086,2	- 2 412,0
EGF	458,1	292,6	750,7	506,9	1 257,6
Clercs de notaire	- 84,8	67,6	- 17,2	- 343,7	- 360,9
Banque de France	8,6	29,6	38,2	- 53,8	- 15,6
SEITA				- 234,3	- 234,3
Chemins de fer secondaires				- 552,3	- 552,3
Exploitants agricoles		- 26 113,9	- 26 113,9		- 26 113,9
Commerçants		- 4 802,6	- 4 802,6		- 4 802,6
Artisans		- 1 967,2	- 1 967,2		- 1 967,2
Professions libérales		2 572,1	2 572,1		2 572,1
Avocats		288,2	288,2		288,2
Ministres des cultes		- 1 124,4	- 1 124,4		- 1 124,4

Note : un montant négatif signifie que le régime reçoit un transfert de compensation ; la somme de l'ensemble des transferts est nulle.

Source : commission de compensation, 2000.

En millions d'euros 1999

	Compensation généralisée			Compensation spécifique (application à 38 %)	Transfert total
	Entre salariés	entre non-salariés et salariés	Total		
Salariés du privé	432,5	3 423,6	3 856,1		3 856,1
Salariés agricoles	- 2 276,2	142,0	- 2 134,2		- 2 134,2
Fonctionnaires civils	1 199,1	564,3	1 763,4	2 028,7	3 792,1
Fonctionnaires militaires	- 43,0	74,8	31,8	- 722,3	- 690,4
Ouvriers de l'État	- 25,6	17,3	- 8,3	- 217,6	- 225,9
Fonctionnaires locaux et hospitaliers	1 089,3	394,8	1 484,1	1 536,2	3 020,3
Mines	- 326,7	6,2	- 320,5	- 1 520,7	- 1 841,2
SNCF	- 67,7	48,3	- 19,4	- 666,3	- 685,7
RATP	15,4	12,0	27,4	- 16,8	10,7
Marins	- 55,2	5,6	- 49,7	- 318,0	- 367,7
EGF	69,8	44,6	114,4	77,3	191,7
Clercs de notaire	- 12,9	10,3	- 2,6	- 52,4	- 55,0
Banque de France	1,3	4,5	5,8	- 8,2	- 2,4
SEITA				- 35,7	- 35,7
Chemins de fer secondaires				- 84,2	- 84,2
Exploitants agricoles		- 3 981,0	- 3 981,0		- 3 981,0
Commerçants		- 732,2	- 732,2		- 732,2
Artisans		- 299,9	- 299,9		- 299,9
Professions libérales		392,1	392,1		392,1
Avocats		43,9	43,9		43,9
Ministres des cultes		- 171,4	- 171,4		- 171,4

Note : un montant négatif signifie que le régime reçoit un transfert de compensation ; la somme de l'ensemble des transferts est nulle.

Source : commission de compensation, 2000.

## Des modalités de mise en œuvre susceptibles d'amélioration

Le principe de la compensation entre les régimes est désormais largement accepté et sa nécessité, dans un système constitué d'une multiplicité de régimes, bien comprise. Cependant les modalités de calcul des divers transferts de compensation sont à certains égards critiquables et d'ailleurs critiquées. Les questions qu'elles soulèvent sont d'ordres divers. Les unes renvoient à de simples aménagements techniques dont l'incidence financière peut toutefois être considérable et qui, pour cette raison, nécessitent avant toute décision éventuelle, une instruction technique précise. Des travaux en ce sens ont d'ores et déjà été engagés dans le cadre de la Commission de compensation qui réunit des représentants de l'ensemble des régimes et seront disponibles en 2002. Les autres portent sur des choix de

principe, faits lors de la mise en place des différents dispositifs de compensation, qui méritent d'être réexaminés dans le contexte actuel. Les éléments de réflexion actuellement disponibles concernant ces différents sujets et sur lesquels la réflexion doit se poursuivre, au sein du Conseil d'orientation des retraites notamment, ont fait l'objet d'une étude détaillée réalisée à la demande du Conseil d'orientation des retraites par MM. Y. Ullmo et L.-P. Pelé. La présentation résumée de cette étude figure en annexe du présent rapport. Deux points feront l'objet de propositions dans la troisième partie du rapport : la surcompensation et l'articulation entre compensation et Fonds de réserve.

## Chapitre 4

# La place des retraites dans la protection sociale, dans les finances publiques et dans l'économie

Le présent chapitre complète la présentation de la situation actuelle des retraites par un tableau synthétique de la place des retraites dans la protection sociale, dans les finances publiques et dans l'économie, des principaux modes de financement et du poids des principaux régimes.

### La part des dépenses de protection sociale et de retraite dans le produit intérieur brut

En 2000, les prestations de protection sociale représentent 2 625 MdF (400 Md €), soit 28,5 % du PIB, qui est de 9 200 MdF (1 402 Md €). À titre de comparaison, on rappellera que les dépenses du budget général de l'État se montent en 2000 à 1 700 MdF (259 Md €) et que l'ensemble des dépenses des administrations publiques, qui incluent les dépenses des collectivités locales et des organismes sociaux, représente 4 865 MdF (741 Md €), soit 52,8 % du PIB. La part des prestations sociales dans le PIB décroît après avoir atteint un maximum historique de 29,4 % en 1996. Cette décroissance est due en grande partie à la croissance soutenue qu'a connue l'économie française de 1997 à 2000.

*Les dépenses du risque  
vieillesse-survie  
représentent, en  
2000, 12,6 % du PIB*

Les dépenses des régimes de retraite représentent un peu plus de 1 100 MdF (167 Md €) en 2000. Les dépenses du risque vieillesse-survie <sup>23</sup> représentent 12,6 % du PIB, contre 9,7 % du PIB pour les dépenses de prestations maladie, maternité et accidents du travail et 6,2 % pour les autres risques (famille et maternité, emploi, logement, pauvreté).

Le poids des prestations sociales dans le PIB augmente régulièrement depuis 1946 et a quasiment doublé depuis 1959. L'augmentation a été particulièrement soutenue dans les années 1970 mais elle a continué depuis. Elle est alimentée par la dynamique des deux principaux risques, santé et vieillesse, dont la part s'est fortement accrue dans l'ensemble.

Au cours des vingt dernières années, les dépenses de retraite ont augmenté de l'équivalent de 2,3 points de PIB, tandis que les dépenses des administrations publiques augmentaient de 6,3 points de PIB. Au cours des quarante dernières années, les dépenses de retraite se sont accrues de plus de 7 points de PIB.

### Part des prestations sociales dans le PIB

	En %					
	1959	1970	1975	1980	1990	2000
Prestations sociales totales en % du PIB	14,5	17,9	21,4	24,2	26,4	28,5
<i>dont</i> : prestations du risque vieillesse-survie en % du PIB	5,4	7,3	9,1	10,3	11,2	12,6
<i>et dont</i> : prestations du risque santé en % du PIB	4,7	6,6	7,8	8,4	9,2	9,7

Source : Contribution à l'histoire financière de la Sécurité sociale, sous la direction de M. Laroque. DREES pour l'année 2000.

### Évolution du PIB

	1970	1975	1980	1990	2000
PIB par tête en francs 2000	87 900 (13 400 €)	100 400 (15 305 €)	114 200 (17 409 €)	137 400 (20 946 €)	156 900 (23 919 €)
Croissance annuelle moyenne	de 1965 à 1970 + 4,5 %	de 1970 à 1975 + 2,7 %	de 1975 à 1980 + 2,6 %	de 1980 à 1990 + 1,9 %	de 1990 à 2000 + 1,3 %

Source : Comptes de la Nation.

<sup>23</sup>. Les prestations de survie sont des prestations telles que l'assurance veuvage et les pensions de réversion.

## Le financement de la protection sociale et des retraites

En même temps que s'accroissaient les dépenses des régimes sociaux, augmentaient également les ressources des régimes. La part des cotisations sociales dans le financement de la protection sociale est restée relativement stable depuis l'après-guerre, autour de 80 %. La stabilité de cette part s'est accompagnée d'une hausse importante des taux de cotisation. Dans les années 1990, la baisse apparente de la part des cotisations sociales est due à la montée en charge de la CSG, qui se substitue à des cotisations mais avec un élargissement de l'assiette.

*La part des cotisations sociales dans le financement de la protection sociale, d'environ 80 %, est restée stable depuis l'après-guerre*

Pour les salariés du secteur privé, le total des cotisations et contributions salariales est passé de 6 % du salaire brut en 1950, à 8,2 % en 1970, 12,8 % en 1980, 18 % en 1990 et 21 % en 1999, (dont 7,6 % pour la CSG et la CRDS) si l'on considère la part des salaires inférieure au plafond. Le total des cotisations patronales, hors accidents du travail, est passé de 26,6 % en 1950 à 32,8 % en 1970, 39 % en 1980 et 40,8 % en 1999 pour cette même part.

Les taux de cotisation vieillesse ont suivi une trajectoire parallèle aux taux de cotisation globaux. Les cotisations salariales sous plafond sont passées de 3 % en 1960 à 6,5 % en 1980 et 9,55 % en 1999. Les cotisations patronales sous plafond, nulles en 1960, sont passées à 10,8 % en 1980 et 14,3 % en 1999.

Les cotisations aux principaux régimes de retraite représentent un montant un peu supérieur à 830 MdF en 2000, soit environ les trois quarts des ressources du système de retraite. Le dernier quart inclut des ressources variées affectées au financement de régimes ou de prestations divers : CSG, qui abonde le Fonds de solidarité vieillesse, divers impôts et taxes affectés au financement de certains régimes, subvention d'équilibre de l'État à différents régimes, tels les régimes des mines et de la SNCF, et contribution du budget de l'État au financement des retraites des fonctionnaires.

## Le poids des principaux régimes de retraite

Les régimes qui versent les masses de pensions les plus importantes sont les régimes de salariés du secteur privé et de fonctionnaires.

En 2000, le régime général verse environ 360 MdF (54,8 Md €) de pensions, l'ARRCO et l'AGIRC versent ensemble 260 MdF (39,6 Md €). Les pensions des fonctionnaires de l'État se montent à 190 MdF (29,9 Md €), celles des fonctionnaires des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers à un peu moins de 50 MdF (7,6 Md €).

Les autres régimes versent un peu plus de 200 MdF (30,4 Md €) de pensions. Les plus importants de ces régimes sont les régimes de travailleurs indépendants (artisans et commerçants, exploitants agricoles, professions libérales), certains régimes spéciaux (EDF, SNCF, mines, ouvriers de l'État...) et le régime des salariés agricoles.

## Chapitre 5

# Des réformes de grande ampleur ont été engagées, dont les effets sont aujourd'hui mal identifiés

Il est parfois affirmé que la question de la réforme des retraites est entièrement à venir et que rien n'a encore été entrepris en la matière. Cette affirmation ne correspond pas à la réalité.

Plusieurs réformes importantes du système de retraite sont intervenues au cours de la dernière décennie, dont la présentation détaillée et la portée sont décrites dans les paragraphes qui suivent. En 1993 a eu lieu la réforme du régime général et des régimes alignés. En 1993 également a été créé le Fonds de solidarité vieillesse, qui prend en charge des dépenses de solidarité. De 1993 à 1996, puis en 2001 ont été engagées des réformes des régimes complémentaires des salariés du secteur privé. En 1999 a été créé le Fonds de réserve pour les retraites.

### Présentation des réformes engagées dans le régime général, les régimes complémentaires de salariés du secteur privé et les régimes de non salariés

Les réformes engagées en 1993 dans le régime général et les régimes alignés, de 1993 à 1996 puis en 2001 dans les régimes complémentaires de salariés, portent en priorité sur les paramètres des régimes : durée de cotisation ouvrant droit

*Des modifications paramétriques de grande ampleur*

---

au taux plein, période prise en compte pour le calcul du salaire de référence et modalités d'indexation pour le régime général et les régimes alignés, rendement et taux de cotisation pour les régimes complémentaires. Les modifications de paramètres ont une grande ampleur, et leurs effets se feront sentir pendant encore plusieurs années.

La réforme de 1993 dans le régime général et les régimes alignés

La réforme de 1993, issue de la loi du 22 juillet 1993, concerne le régime général, géré par la CNAVTS, le régime de base des salariés agricoles, géré par la MSA, le régime de base des artisans, géré par la CANCAVA et le régime de base des industriels et commerçants, géré par l'ORGANIC.

Les trois derniers régimes cités sont dits alignés sur le premier, au sens où les principales règles qui régissent les cotisations et les prestations sont identiques.

La réforme porte sur les règles de liquidation des pensions et le mode de revalorisation des salaires portés au compte. Elle est aussi à l'origine de la création du Fonds de solidarité vieillesse. Ce dernier point sera examiné plus bas.

Rappelons en préalable la formule de calcul de la pension versée par le régime général :

**Première pension =  $t \times \text{SAM} \times d/150$  ;**

où –  $t$  est le taux de liquidation, le taux plein valant 50 % ;

- **SAM** est le salaire annuel moyen, moyenne des meilleurs salaires, plafonnés, perçus par le salarié au cours de la période de référence ;
- **d** est la durée d'assurance dans le régime exprimée en trimestres : à partir de 150 trimestres d'assurance dans le régime, le terme  $d/150$  vaut 1 ; en dessous de 150 trimestres, ce terme est inférieur à 1, on dit alors que la pension est proratisée.

La formule de calcul est la même pour les commerçants et artisans, en remplaçant le salaire annuel moyen par le revenu annuel moyen.

*La durée d'assurance nécessaire pour l'obtention du taux plein est passée de 37,5 ans à 40 ans. Au terme de la réforme, les vingt-cinq meilleures années seront prises en compte pour le calcul du salaire annuel moyen. L'indexation des pensions sur l'évolution des salaires est abandonnée*

La réforme apporte les modifications suivantes.

- La durée de cotisation tous régimes confondus nécessaire pour l'obtention du taux plein (50 %) est allongée de 150 à 160 trimestres (donc de 37,5 ans à 40 ans). Cet allongement est progressif, il est d'un trimestre par an. La génération 1943, pouvant liquider sa retraite en

2003, sera la première à devoir justifier de 160 trimestres d'assurance pour avoir droit au taux plein <sup>24</sup>.

Il faut préciser deux points sur la prise en compte de la durée de cotisation dans le régime général et les régimes alignés. Lorsque la durée tous régimes exigée n'est pas atteinte, l'assuré est pénalisé par un abattement de son taux de pension s'ajoutant à l'incidence de la seule perte d'une année validée. Il lui est en effet appliqué une décote sur le taux de liquidation. Une année de cotisation manquante se traduit par un abattement de 10 % sur la pension versée par le régime général ou le régime aligné. En revanche, la décote est supprimée, quelle que soit la durée de carrière, si l'intéressé liquide sa pension à 65 ans.

– Le nombre des meilleures années retenues pour le calcul du salaire annuel moyen est allongé de 10 à 25. Cet allongement est également progressif. La génération 1948, pouvant liquider sa retraite à partir de 2008, sera la première pour laquelle le salaire annuel moyen sera calculé à partir des 25 meilleures années.

– Le mode de calcul du salaire moyen est modifié puisque la réforme a supprimé le principe d'indexation des salaires portés au compte de l'assuré et des pensions en fonction de l'évolution générale des salaires. Dans le prolongement d'une pratique en vigueur depuis 1987, la réforme de 1993 avait substitué pour 5 ans une indexation sur les prix. Depuis, cette indexation en fonction de l'évolution des prix a été reconduite d'année en année. Ce mode de revalorisation des pensions et des salaires portés au compte <sup>25</sup> des assurés est défavorable aux retraités en période de croissance économique où les salaires augmentent plus vite que les prix.

## Les réformes dans les régimes complémentaires de salariés du secteur privé

**Les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC sont gérés paritairement, par les représentants des salariés et des employeurs. Les réformes résultent donc d'accords entre partenaires sociaux.**

*Une baisse du rendement des régimes, programmée au milieu des années 90, est stoppée en 2001, par un accord limitant la baisse prévisible du taux de remplacement*

24. Cependant pour l'ORGANIC et la CANCAVA, l'échéance est décalée de 5 ans, elle est prévue en 2013 ; les nouveaux régimes d'artisans et commerçants, dont l'alignement sur le régime général date de 1973, n'auront en effet 40 ans d'existence qu'à cette date.

25. Les salaires portés au compte sont les salaires bruts annuels plafonnés perçus par l'assuré au cours de sa carrière, parmi lesquels sont retenus les n meilleures années pour calculer le salaire annuel moyen servant de base de calcul de la pension. Cette base de calcul est obtenue en faisant la moyenne des salaires annuels des n meilleures années actualisés en fonction de l'évolution des prix depuis 1987, alors que précédemment cette actualisation se faisait en fonction de l'évolution des salaires.

Rappelons en préalable la façon dont se constituent les droits à pension dans les régimes complémentaires.

Chaque année, le cotisant acquiert des points ; le nombre de points acquis est calculé en divisant le montant des cotisations versées par un paramètre dit salaire de référence (ce paramètre correspond au prix d'achat du point dans le régime). Au moment de la liquidation de sa ou ses retraite (s) complémentaire (s), l'assuré dispose d'un nombre total de points à l'ARRCO et, s'il est ou a été cadre, à l'AGIRC. Dans chaque régime, la pension est calculée en multipliant le nombre de points acquis dans le régime par un second paramètre, dit valeur du point dans le régime. La pension versée est donc fonction de l'ensemble de la carrière de l'assuré.

Les accords de 1993-1994 et du 25 avril 1996 (ces derniers conclus pour une durée de 4 ans) relatifs à l'AGIRC et l'ARRCO portent principalement sur la hausse des cotisations et sur la baisse des rendements (définis comme le ratio entre la valeur du point et le salaire de référence).

La hausse des cotisations est obtenue par l'augmentation du taux d'appel et des taux minimums contractuels. Le taux d'appel est le taux par lequel on multiplie le taux contractuel pour obtenir le taux effectif de cotisation ; il permet d'accroître le taux effectif de cotisation et les ressources des régimes sans augmenter les droits acquis. Ce taux d'appel est maintenant de 125 %. Le taux minimum contractuel est le taux minimum de cotisation, qui est maintenant de 6 % sous le plafond à l'ARRCO, et de 16 % au-dessus du plafond à l'ARRCO et à l'AGIRC.

La baisse des rendements est obtenue par une indexation du salaire de référence supérieure au salaire moyen et une indexation de la valeur du point sur les prix. Auparavant, le salaire de référence et la valeur du point étaient indexés sur le salaire moyen. La réglementation mise en œuvre par les accords de 1996 signifie que chaque point acheté sera liquidé au moment de la retraite en ayant été indexé depuis sa date d'achat sur les prix, donc en baissant relativement au salaire moyen.

Les accords du 10 février 2001, qui courent jusqu'à la fin 2002, modifient l'indexation du salaire de référence. Ce dernier est désormais, comme la valeur du point, indexé sur les prix, ce qui permet de maintenir constant, à son niveau atteint en 2001, le rendement des régimes, et a pour conséquence de limiter la baisse du taux de remplacement induite par les réformes de 1993-1996.

Par ailleurs, les quarante-cinq régimes de l'ARRCO sont transformés en un régime unique pour que soient appliquées des règles identiques à l'ensemble des salariés du secteur privé et une solidarité financière entre l'ARRCO et l'AGIRC est instituée, visant à atténuer les effets de la dérive du plafond de la sécurité sociale, qui se traduit par le fait qu'une partie du solde bénéficiaire de l'ARRCO vient financer les déficits de l'AGIRC.

## Les effets des réformes engagées

Ces effets doivent être appréciés d'un double point de vue, financier et social.

### Impact pour les régimes

Le rapport *Perspectives à long terme des retraites* de 1995 évaluait à 200 MdF (30 Md €) à l'horizon 2010 l'amélioration de la situation financière des régimes concernés par la réforme de 1993, dont 12 % imputables au passage des 10 aux 25 meilleures années, 5 % à l'allongement de la durée de cotisation tous régimes, les deux tiers à l'indexation sur les prix et 20 % aux ressources nouvelles apportées par le Fonds de solidarité vieillesse. Depuis, les transferts en provenance du FSV et donc l'apport du FSV ont augmenté. La contribution de l'allongement de la durée de cotisation, faible en début de période, devrait s'accroître dans l'avenir, en raison du décalage de l'âge d'entrée dans la vie active des générations les plus jeunes.

*Un impact financier d'une ampleur significative pour l'instant principalement imputable aux mesures d'indexation sur les prix*

La mesure ayant pour l'instant l'impact le plus fort sur les comptes des régimes est donc l'indexation des salaires portés au compte et des pensions sur les prix.

Quant aux régimes complémentaires, sous l'effet des réformes des années 1990 et, surtout, de l'amélioration de la conjoncture économique, ils sont en excédent, de 2 MdF (0,3 Md €) en 2001 pour l'AGIRC et de 18 MdF (2,7 Md €) pour l'ARRCO.

### Impact pour les assurés

Les réformes paramétriques conduites dans le régime général et les régimes alignés ainsi que dans les régimes complémentaires ont pour effet de faire baisser le taux de remplacement des assurés, toutes choses égales par ailleurs.

*Une diminution progressive du taux de remplacement des revenus d'activité par les pensions*

Dans le régime général et les régimes alignés, le passage au calcul du salaire annuel moyen sur les vingt-cinq meilleures années et l'indexation des salaires portés au compte sur les prix font baisser le taux de remplacement<sup>26</sup>. Ainsi, le passage de 10 à 17 années pour le calcul du salaire annuel moyen de la génération 1940 se traduit, selon une estimation réalisée par la CNAVTS, par une baisse du salaire de référence de cette génération de 7 % par rapport à ce qu'aurait été un salaire de référence calculé sur les 10 meilleures années. Au total, le taux de remplacement assuré par le régime général pourrait perdre ainsi une douzaine de points entre 1994 et 2010.

26. Il s'agit ici du taux de remplacement du dernier salaire par la première pension.

Les modifications de paramètres dans les régimes complémentaires, si elles sont prolongées, ont également pour effet de faire baisser le taux de remplacement, de l'ordre de 6 à 8 points entre 1995 et 2030.

*L'indexation des salaires portés au compte sur les prix* fait baisser le taux de remplacement car les années de carrière anciennes sont moins valorisées qu'auparavant, lorsque les salaires portés au compte étaient revalorisés comme le salaire moyen des salariés. Le salaire annuel moyen est inférieur, avec une indexation sur les prix, à ce qu'il serait avec une indexation sur le salaire moyen. Cet effet est amplifié par le fait que le calcul du salaire annuel moyen retiendra, au terme de la réforme, les vingt-cinq meilleures années au lieu des dix meilleures, et donc qu'un nombre plus important d'années anciennes seront utilisées pour le calcul du salaire annuel moyen.

*L'allongement de 10 à 25 ans pour le calcul du salaire annuel moyen* accroît par ailleurs le risque que soient pris en compte des aléas de carrière, volontaires ou non (par exemple, périodes de chômage, périodes d'inactivité ou de temps partiel, pour les femmes notamment), en limitant à 15 le nombre de mauvaises années susceptibles d'être exclues du calcul de la pension.

La baisse significative du taux de remplacement ne doit cependant pas conduire à une baisse du montant des pensions en francs constants. Les pensions vont continuer à augmenter, mais moins vite que les salaires (sur ce point, voir le chapitre 3 de la deuxième partie).

Il faut noter que le calcul sur les 25 meilleures années et l'indexation des salaires portés au compte sur les prix posent des problèmes particuliers pour les pluripensionnés.

*L'allongement de la durée de cotisation* au régime général et aux régimes alignés de 37,5 à 40 ans avait pour objectif de retarder l'âge de liquidation de la retraite. Les analyses disponibles montrent que seule une minorité de cotisants a été touchée jusqu'à présent par cette réforme. En effet, la majorité des cotisants ont déjà 40 annuités de cotisation à 60 ans. De plus, parmi ceux qui liquident à 65 ans, une forte proportion de femmes n'atteint pas 37,5 annuités : pour elles, l'allongement de la durée de cotisation pour accéder au taux plein ne change rien puisque le taux plein est accordé automatiquement à 65 ans.

Parmi les générations 1943-1947, pour lesquelles l'allongement à 40 ans sera entièrement réalisé, une étude de l'INSEE permet d'estimer qu'environ 20 % des hommes et 25 % des femmes pourraient être touchés, au moins partiellement, par la réforme. Cela signifie donc que pour huit personnes de cette génération sur dix, la question du décalage de l'âge de départ à la retraite à la suite de l'allongement de la durée de cotisation ne se posera pas.

En projection, en revanche, au fur et à mesure que l'âge moyen de début de carrière des nouveaux retraités va s'élever, l'effet de l'allongement de la durée de cotisation va s'amplifier. Dans les générations 1970-1974, 44 % au moins des personnes pourraient être conduites à décaler leur âge de départ à la suite de la réforme.

On estime aujourd'hui qu'en 2040, le passage de 37,5 ans à 40 ans devrait entraîner un décalage de l'âge de départ à la retraite des salariés du privé, d'un peu moins d'un an.

## Des effets altérés par le maintien d'un chômage élevé

L'allongement de la durée d'assurance requise pour obtenir le taux plein avait pour objectif un recul de l'âge moyen de départ en retraite et donc une augmentation du nombre de cotisants. Mais cet effet ne peut être obtenu que si les conditions économiques lui permettant de se produire sont réunies.

*Des effets de l'allongement de la durée de cotisation modestes en raison de la situation de l'emploi*

Or, à 58 ans, moins de la moitié des personnes occupent encore un emploi. Plus de la moitié de la classe d'âge se trouve donc en dehors de l'activité. Cette inactivité prend essentiellement trois formes : la retraite, pour les anciens fonctionnaires ou assurés d'un régime spécial qui bénéficient d'un départ à la retraite anticipé, la préretraite et le chômage dispensé de recherche d'emploi <sup>27</sup>.

La question se pose de savoir si, dans un tel contexte, la mesure d'allongement de la durée d'activité n'est pas susceptible de se traduire par une baisse des pensions de ceux qui cessent leur activité de façon anticipée. Cela ne semble pas être le cas en général. Soit les dispositifs de cessation d'activité valident des trimestres jusqu'à ce que l'âge de la retraite soit atteint et jusqu'à ce que le taux plein soit obtenu (ARPE, CATS), soit les dispositifs ne sont ouverts qu'à ceux qui disposent déjà de 160 trimestres d'assurance (ARPE). Toutefois des études plus précises sur ce point semblent nécessaires. Il n'en reste pas moins que l'augmentation de la durée de cotisation dans le contexte économique décrit induit non une diminution des dépenses sociales mais un transfert des dépenses de retraite vers les dépenses de chômage. Cette situation est naturellement réversible si la situation de l'emploi se modifie.

27. La dispense de recherche d'emploi est accordée aux chômeurs, à partir de 55 ans ou de 57,5 ans, sous certaines conditions, notamment de durée d'assurance aux régimes de retraite. Elle se traduit par la radiation de la personne des registres de l'ANPE et la prise en charge par les ASSEDIC jusqu'à l'âge de liquidation de la retraite.

## Des effets méconnus et souvent mal compris

L'allongement de 2,5 ans de la durée de cotisation a été perçu comme un recul de l'âge de liquidation de la retraite d'une durée équivalente, alors que, comme cela a été souligné plus haut, la majorité des cotisants, ayant déjà 40 ans de cotisation à 60 ans, ou devant de toute façon attendre 65 ans pour avoir le taux plein compte tenu de carrières courtes, n'étaient pas touchés par la réforme.

Les effets du passage à l'indexation sur les prix des salaires portés au compte n'ont probablement pas été clairement perçus à l'origine. Parmi les personnes qui liquident leur retraite aujourd'hui, certaines peuvent facilement constater les effets de cette mesure. C'est le cas par exemple des personnes qui ont cotisé toutes leurs meilleures années au plafond, et qui constatent à la liquidation qu'elles perçoivent moins de 50 % du plafond, puisque toutes les meilleures années, au plafond, ont été revalorisées comme les prix, tandis que le plafond annuel, lui, était revalorisé comme les salaires<sup>28</sup>.

L'effet de ces réformes est, on le voit, considérable. Il est cependant mal connu des Français, ce qui est un élément qui contribue à brouiller les perspectives et à nourrir l'inquiétude sur les retraites.

## La création du Fonds de solidarité vieillesse

*Le financement par l'impôt de dépenses de solidarité : minimum vieillesse et charges non contributives des régimes*

Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) a été créé dans le cadre de la réforme de 1993. Il s'agit d'un établissement public de l'État à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de la Sécurité sociale et du ministre chargé du budget. Sa mission est de prendre en charge les avantages à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale sous forme de cotisations ou de remboursement de prestations.

Pour l'essentiel, ces avantages sont de trois ordres : les prestations du minimum vieillesse, les majorations de pensions pour enfants ou pour conjoint à charge, la validation de périodes de service national et de chômage.

Le FSV verse les fonds correspondants aux différents régimes de retraite concernés.

Les recettes du FSV proviennent essentiellement d'une part de la CSG et d'impôts et taxes divers et s'élèvent à 75 MdF (11,4 Md €) en 2000. En 2000 toujours, les dépenses de validation de périodes de chômage et de

---

28. Ce phénomène n'est pas, il est vrai, totalement imputable à la réforme de 1993, puisque déjà auparavant une distorsion existait entre l'index de salaire retenu pour faire évoluer le plafond de la sécurité sociale et celui retenu pour actualiser les salaires portés au compte et revaloriser les pensions.

service national s'élèvent à 37 MdF (5,6 Md €) et les remboursements de prestations prises en charge (majorations pour trois enfants, minimum vieillesse) s'élèvent à 35 MdF (5,3 Md €). Il faut noter qu'une partie des majorations pour enfants prises en charge par le FSV ont commencé, à partir de 2001, à être financées par la CNAF. Ce processus devrait s'amplifier dans les années à venir et les majorations pour trois enfants pourraient être totalement prises en charge par la CNAF à partir de 2007.

## La création du Fonds de réserve pour les retraites

Le Fonds de réserve pour les retraites a été créé par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999<sup>29</sup>. Il a d'abord été géré par le FSV au sein d'une section comptable spécifique. L'objectif du Fonds de réserve est d'accumuler des réserves financières de l'ordre de 1 000 MdF (152 Md €) d'ici 2020, qui, reversées entre 2020 et 2040 aux régimes de retraite éligibles au Fonds, permettront de lisser sur une longue période l'évolution des taux de cotisation à ces régimes. Le Fonds est ensuite appelé à disparaître<sup>30</sup>.

*Constituer des réserves destinées à lisser les efforts de financement nécessaires pour faire face à la situation démographique*

La loi du 17 juillet 2001 a créé un établissement autonome, ce qui était indispensable compte tenu de la mission spécifique du Fonds et de l'importance des sommes qu'il devra gérer. Il s'agit d'un établissement public de l'État à caractère administratif intitulé Fonds de réserve pour les retraites et placé sous la tutelle de l'État. Cet établissement public a pour mission de gérer les sommes qui lui sont affectées et mises en réserve jusqu'en 2020 afin de contribuer à la pérennité des régimes de retraite.

La loi précise que les réserves sont constituées au profit des régimes obligatoires d'assurance vieillesse visés à l'article L. 222-1 et aux 1° et 2° de l'article L. 621-3 du Code de la Sécurité sociale, c'est-à-dire le régime général, le régime des salariés agricoles, l'ORGANIC (régime des commerçants) et la CANCAVA (régimes des artisans).

### Les ressources du Fonds de réserve

Les ressources du Fonds de réserve incluent notamment une fraction du produit de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (CSSS), tout ou partie du résultat excédentaire du FSV, les excédents de la

29. Sur les réserves financières pour les régimes de retraites par répartition (ou « répartition provisionnée »), voir notamment « Éléments d'analyse sur le système de retraite français » (Olivier Davanne) dans le rapport *Retraites et épargne* du Conseil d'analyse économique, mai 1998.

30. Les développements qui suivent, relatifs aux réformes engagées par le gouvernement, sont purement descriptifs et n'expriment pas, de la part des membres du Conseil, une approbation d'ensemble sur les mesures décidées.

CNAVTS, une fraction du produit du prélèvement de 2 % sur les produits du patrimoine. S'y ajoute le produit du placement des actifs du Fonds.

## La gestion du Fonds de réserve

La loi prévoit que le Fonds de réserve pour les retraites est doté d'un conseil de surveillance et d'un directoire.

Sur proposition du directoire, le conseil de surveillance fixe les orientations générales de la politique de placement des actifs du Fonds en respectant, d'une part, l'objectif et l'horizon d'utilisation du Fonds et, d'autre part, les principes de prudence et de répartition des risques. Le directoire assure la direction de l'établissement et met en œuvre les orientations de la politique de placement et contrôle le respect de celles-ci. Il en rend compte régulièrement au conseil de surveillance et retrace notamment, à cet effet, la manière dont les orientations générales de la politique de placement du Fonds ont pris en compte des considérations sociales, environnementales et éthiques.

## Les perspectives du Fonds de réserve

Les réserves constituées à la fin 2001 atteindraient 47 MdF (7,9 Md €). Selon les estimations actuelles réalisées dans le cadre du projet de loi de financement de la Sécurité sociale, cette somme serait portée à 85 MdF (13 Md €) à la fin de l'année 2002.

Pour ce qui concerne l'abondement futur du Fonds de réserve, les projections financières réalisées par la Direction de la Sécurité sociale ont été faites avec l'hypothèse d'un taux de chômage revenant à 4,5 % en 2010, conforme au scénario de référence retenu par le Conseil d'orientation des retraites pour les exercices de projections financières réalisés par les régimes de retraite (voir la deuxième partie, chapitre 5).

*Selon les projections récentes, les réserves pourraient dépasser 1 000 MdF en 2020*

Ces projections indiquent que l'abondement total du Fonds de réserve d'ici 2020 pourrait être de l'ordre de 870 MdF (132 Md €) (dont près de 600 MdF (91 Md €) au titre des excédents du FSV et de la CSSS et 200 MdF (30 Md €) au titre du prélèvement de 2 % sur le patrimoine). En ajoutant un montant total de revenus financiers de 340 MdF (51 Md €), ces projections atteignent un montant cumulé de l'ordre de 1 200 MdF (183 Md €) en 2020.

Il est clair cependant que la crédibilité du Fonds de réserve, renforcée par un abondement important en 2001 et 2002, sera d'autant mieux assurée que la part des ressources pérennes sera plus importante.

## Chapitre 6

# Les Français sont attachés à leur système de retraite et préoccupés de sa pérennité

La capacité actuelle de notre système de retraite à répondre à des aspirations réelles et à garantir la sécurité d'une phase importante du cycle de vie, lui donne tout son prix aujourd'hui. L'élément de « garantie » intergénérationnel constitué par le principe que les français connaissent bien : « mes cotisations ont alimenté les retraites de mes parents et les générations qui me suivent financent les miennes » est essentiel.

De fait, la période de difficultés économiques pesant sur l'emploi et les revenus des actifs a probablement donné plus de valeur encore au caractère sûr, non aléatoire, des pensions de retraite. Toutefois, systématiquement, l'anxiété est présente dans les esprits : chacun comprend bien qu'il existe un problème, si les générations suivantes ne sont pas assez nombreuses pour maintenir le niveau des pensions, et dans l'opinion, la crainte est à présent réelle que ne puisse être garantie la pérennité du système.

## Des attentes fortes à l'égard de la retraite après des fins de carrière difficiles

La période de retraite est aujourd'hui une période attendue et appréciée par contraste avec des fins de carrière généralement mal vécues. À la figure dévalorisée du travailleur âgé s'oppose désormais celle du jeune retraité dynamique.

## Une vision nouvelle de la vie au temps de la retraite

Dans tous les groupes sociaux, la retraite cristallise désormais des attentes et des espoirs forts. La retraite est un moment de la vie surinvesti : idéal de vie retrouvé, ré-appropriation personnelle du temps, retour compensateur à la liberté et au repos, recentrage sur les relations affectives et perspectives de temps pour s'occuper des autres. Évidemment, ces espoirs sont aussi teintés de quelques inquiétudes : peur de l'ennui, de la solitude ou... du face à face avec le conjoint, une certaine appréhension de difficultés financières, immédiatement (pour ceux notamment qui ont eu des parcours professionnels hachés et incomplets), ou pour plus tard (dépendance), mais surtout, crainte qu'avec l'arrivée de difficultés de santé, il ne soit

*De nombreuses enquêtes mettent en avant la variété des aspirations : besoins personnels et d'autonomie, de participation et de sociabilité dans des activités choisies par chacun*

pas possible de profiter pleinement de la retraite. Ce dernier point a pour corollaire une certaine impatience : il faut cesser l'activité avant que la santé ne se dégrade.

Ces aspirations et leurs motifs sont constatés, dans de multiples enquêtes, aussi bien chez les cadres que chez les employés et les ouvriers et tant dans le secteur privé que dans le secteur public<sup>31</sup>. Deux observations en soulignent la force :

Cette vision partagée de la retraite est récente. La retraite n'est pas assimilée à une mise à l'écart ni dominée, comme elle l'a été dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, par l'idée d'être à la charge de la société à défaut de pouvoir travailler. Elle incarne désormais l'idéal d'un temps libéré des contraintes de la vie laborieuse et consacré à l'épanouissement personnel, intellectuel et affectif, à la découverte d'horizons nouveaux et à la participation à des activités choisies et valorisantes.

Les comportements observés confirment ces enquêtes. Ils concernent en particulier la cessation d'activité. Comportements individuels : les recours aux divers dispositifs de cessations précoces d'activité<sup>32</sup> sont aujourd'hui accueillis sans les réactions très négatives qu'on pouvait observer dans les années 70. Correspondant soit à des souhaits individuels clairement affirmés, soit à des mesures ressenties comme inévitables, les départs anticipés

31. On a regroupé ici sous forme de synthèse les principaux éléments qui concernent les comportements, attitudes et opinions des seniors et/ou des retraités. De nombreux travaux peuvent être invoqués : ils ont été conduits sur des champs d'investigation divers avec des méthodes et des questionnements variables, selon qu'il s'agit de sondages particuliers centrés, par exemple, sur les souhaits pour la retraite ou d'études beaucoup plus larges sur les rapports entre générations ou encore de la description d'une nouvelle clientèle pour un nouveau marché. Lorsque la principale source provient d'une enquête particulière ou des travaux d'un auteur particulier, on l'a indiqué en note, mais la plupart du temps, plusieurs travaux convergent. Les réflexions générales de ce premier paragraphe du chapitre se réfèrent en particulier à l'analyse, elle-même synthétique, présentée par R. Rochefort dans *Vive le papy boom*, édition Odile Jacob, Paris, 2000.

32. Invalidité, chômage avec dispense de recherche d'emploi, préretraites sous diverses formes, qui ont été analysées au chapitre 2.

avant la retraite à taux plein sont désormais nombreux dans le secteur privé, mais aussi dans la fonction publique. Cette aspiration se traduit dans des comportements collectifs : par exemple sous la forme de revendications catégorielles d'abaissement de l'âge de la retraite pour cause de pénibilité (traminots, maîtres nageurs, surveillants de prison, sapeurs-pompiers, pour prendre les derniers en date...) ou par le succès des « mesures d'âge » dans les dispositifs négociés d'entreprises et dans les plans sociaux.

L'aspiration à la retraite (précoce) est d'autant plus forte que les dernières années de la vie professionnelle sont vécues dans des conditions peu satisfaisantes.

### Des fins de carrière mal vécues

De fait, parallèlement à un nombre important de sorties d'activité précoces, les fins de vie active sont faiblement valorisées.

– *Les plus âgés ne se voient généralement pas offrir des perspectives de carrières intéressantes.* L'âge est devenu d'abord un critère majeur de rupture de la relation d'emploi et un critère négatif de recrutement. Parallèlement, les plus âgés se voient plus rarement que par le passé offrir des postes motivants, souvent offerts à des plus jeunes, par exemple plus diplômés. Dans la fonction publique, les fonctionnaires des catégories les moins élevées, en particulier, ont atteint le sommet de leurs carrières à 45 ou 50 ans et n'ont ensuite que rarement des promotions à attendre. Il est vrai également que dans de nombreux secteurs, dont la fonction publique, la mobilité est peu recherchée comme changement de fonctions ou de secteur d'activité : la mobilité professionnelle se conçoit en France principalement comme « verticale ». Cette absence de perspective peut donner lieu à une démotivation, qui touche non seulement les ouvriers et employés, mais de plus en plus également les cadres.

– *Les plus âgés bénéficient peu de la formation professionnelle.* En fin de carrière, le taux de participation des salariés aux actions de formation professionnelle s'infléchit, notamment pour les femmes.

Taux d'accès à la formation continue

En %

Tranche d'âge	Salariés*			Chômeurs*			Salariés* plus chômeurs*		
	hommes	femmes	ensemble	hommes	femmes	ensemble	hommes	femmes	ensemble
Moins de 25 ans	34,7	35,4	35,0	33,0	31,7	32,4	34,2	34,2	34,2
25-39 ans	38,9	37,2	38,2	27,6	25,6	26,4	37,6	35,2	36,5
40-44 ans	38,5	38,8	38,6	16,0	25,8	21,4	36,4	37,2	36,8
45-49 ans	34,3	38,2	36,2	19,4	27,3	23,6	33,1	37,1	35,0
50-54 ans	32,3	35,1	33,6	18,1	15,0	16,4	31,0	32,5	31,7
55-59 ans	20,7	27,0	23,7	4,0	7,2	5,5	18,0	23,8	20,7
60 ans et plus	19,8	10,7	15,6	3,3	3,9	3,6	15,4	8,6	12,2
Ensemble	35,5	36,0	35,7	21,9	23,0	22,5	33,8	33,9	33,8

Lecture : parmi les salariés de 55 à 59 ans en mars 1999, 23,7 % ont suivi une formation entre janvier 1999 et février 2000 (27 % de femmes et 20,7 % d'hommes).

Taux d'accès : = part, en pourcentage, d'individus ayant au moins une formation entre janvier 1999 et février 2000.

\* Situation en mars 1999.

Source : DARES, enquête complémentaire à l'enquête emploi 2000.

*En 1995, 70 % des hommes et des femmes nés en 1938 n'avaient reçu aucune formation au cours des cinq dernières années*

**En 1995, plus de 70 % des hommes et des femmes toujours en emploi nés en 1938 (qui avaient donc alors 56-57 ans), et 60 % de ceux de la génération 1943 (51-52 ans), déclaraient n'avoir reçu aucune formation au cours des cinq dernières années <sup>33</sup>.**

Compte tenu des diverses formes de changement auxquelles doit faire face aujourd'hui un salarié dans son travail (renouvellement technologique rapide, restructurations industrielles et réaménagement des processus et des équipes de production, recherche de flexibilité...), la formation à de nouvelles connaissances et de nouveaux outils est un atout essentiel, dont les plus anciens sont donc souvent tenus à l'écart. Ce comportement, qui contribue à faire des salariés qui ont une expérience certaine des professionnels qui ne seraient plus « dans le coup », et à développer leur aspiration à quitter le travail pour la retraite, peut provenir du management de l'entreprise – considérant que les anciens auront du mal à s'adapter au changement ou s'inquiétant de la rentabilité de la formation à partir d'un certain âge. Ce comportement fait aussi écho, probablement, aux réticences des salariés eux-mêmes qui craignent, « à leur âge », de ne pouvoir maîtriser une nouvelle situation de travail ou se sentent mal à l'aise vis-à-vis d'une situation classique d'apprentissage. Ce double comportement a des

33. *Enquête santé, travail et vieillissement (ESTEV)*, CREAPT avec la collaboration de l'inspection du travail.

effets en retour sur les représentations les plus répandues des capacités des plus âgés à se former et à s'impliquer dans toute forme de changement.

## Le travailleur âgé et le jeune retraité

Au total, dans les représentations collectives, on observe aujourd'hui la confrontation paradoxale de deux stéréotypes : celui du travailleur âgé dépassé, dévalorisé, mal armé pour se confronter au changement, mais destiné à devenir... un jeune retraité actif et dynamique, prêt à investir dans des activités personnelles, familiales et bénévoles une énergie d'autant plus vivace qu'il construit, bien en amont, un projet positif de retraite.

*Les difficultés des travailleurs vieillissants sont fortement dépendantes de leurs parcours professionnels, des conditions de gestion du changement ainsi que des modalités d'apprentissage mises en œuvre*

---

Qu'en est-il de la vision quelque peu idyllique du « jeune retraité dynamique » ? Elle correspond effectivement à une certaine réalité, cependant inégalement partagée ; pour aucune catégorie sociale, la retraite n'est plus « une mort sociale » comme on pouvait encore la décrire dans les années 70<sup>34</sup>. Les travailleurs âgés déclarent vouloir développer après leur cessation d'activité trois pôles d'intérêt qui font l'objet d'un investissement sensible de la part des retraités et dont ils retirent motif d'épanouissement ou satisfaction<sup>35</sup>.

Les jeunes retraités profitent tout d'abord de leur temps libre pour leur famille. Les retraités sont pour beaucoup des grands-parents : 85 % des femmes, 75 % des hommes gardent leurs petits enfants plus ou moins régulièrement. Les grandes enquêtes sociologiques des dernières années confirment, en dépit de l'abandon des formes anciennes de cohabitation, la forte permanence de liens intergénérationnels réguliers (avec les enfants et petits-enfants et, pour les jeunes retraités, avec la génération de grand âge qui a particulièrement besoin d'un soutien dans cette période). L'aide matérielle que permet un revenu de retraite plus « sûr » que celui des jeunes menacés depuis plusieurs décennies par la situation de l'emploi, est largement complété par des temps consacrés à des « coups de main » qui peuvent prendre des formes très diverses<sup>36</sup>.

*La famille, la vie sociale, notamment associative, ainsi que des activités plus personnelles constituent les trois pôles d'intérêt des « jeunes retraités »*

---

L'investissement des personnes âgées dans la vie sociale en second lieu, est très sensiblement croissant. L'investissement associatif des retraités n'est pas supérieur à celui des actifs, qui sont notamment présents dans les clubs sportifs et les organisations de parents d'élèves – qui, évidemment, mobilisent moins les retraités. Cependant, non seulement leur

34. Anne-Marie Guillemard, *La retraite, une mort sociale*, Paris, Monton, 1972.

35. Maurice Bonnet, rapport du Conseil économique et social, mai 2001.

36. Claudine Attias-Donfus, *Les solidarités entre générations*, Paris 1995.

engagement n'est pas négligeable mais il conduit une partie des intéressés à prendre des responsabilités : de 1973 à 1999, la part des personnes âgées de plus de 60 ans membres d'une association a plus que doublé, passant de 22,5 à 47 % ; 17 % y sont « impliquées » c'est-à-dire y consacrent un temps significatif et y prennent des responsabilités. Ainsi, l'activité associative à l'âge de la retraite se développe nettement.

Enfin, les jeunes retraités « profitent », plus personnellement, comme ils l'avaient envisagé, de leur temps libre, pour entreprendre ou développer les activités de loisir actif qui leur font plaisir : l'industrie des voyages en connaît les effets, mais aussi les multiples promoteurs publics et privés d'activités sportives, artistiques ou culturelles.

Les retraités actuels comme les futurs retraités sont parfaitement conscients que ces formes de vie, qui leur apportent des satisfactions appréciables, sont rendues possibles par la disposition de revenus sûrs et suffisamment confortables, apportés par les régimes de retraite. Les enquêtes qui ont tenté de mesurer l'arbitrage entre temps et argent que seraient prêtes à faire les différentes catégories professionnelles dénotent une vision somme toute assez nuancée des choses. Une majorité de personnes se seraient pas hostile à travailler *un peu* plus, s'il le fallait vraiment, à la fois pour se constituer personnellement une retraite suffisante, et pour contribuer collectivement à maintenir un système qui leur offre ces satisfactions. Mais une majorité de personnes se refuseraient à sacrifier *beaucoup* plus de temps car cela les conduirait à repousser l'accès à une forme de vie à laquelle elles aspirent <sup>37</sup>.

Plus généralement, les retraités comme les futurs retraités se montrent d'autant plus soucieux de l'avenir du système de retraite qu'ils en apprécient fortement les bénéfices.

## Des inquiétudes croissantes concernant l'avenir des retraites

La retraite est un des premiers sujets de préoccupation des Français. Cette inquiétude se nourrit à la fois de la mauvaise connaissance qu'ils peuvent avoir de leurs droits futurs et de la succession d'informations les alertant sur les difficultés financières à venir de leurs régimes. Elle pourrait, s'il n'y était pas répondu, porter atteinte à la confiance indispensable à la pérennité de notre système de retraite.

---

37. Sondage SOFRES-Notre temps-RTL mai 2001, publié par *France-soir* le 25 mai.

## Une préoccupation centrale et unanime

Toutes les enquêtes le confirment <sup>38</sup> : pour tous, les retraites sont un sujet d'inquiétude important pour l'avenir, quelle que soit la façon de prendre le problème ou la méthode d'exploration de l'opinion.

C'est un des quatre sujets de préoccupation prioritaires sur lesquels les Français souhaitent une intervention des pouvoirs publics (avec la lutte contre le chômage, la violence à l'école ou la violence urbaine) ; c'est le premier sujet de préoccupation cité dans les sondages parmi les thèmes liés au travail (avant les salaires, les conditions de travail, etc.). Une grande majorité de la population se déclare « inquiète » ou « assez inquiète » du financement des régimes de retraite (85 % des sondés dans l'enquête quantitative Liaisons sociales – Manpower de septembre 2001, 89 % de l'enquête Sofres – Notre temps – RTL de mai 2001 et 85 à 87 % du sondage IPSOS répété en 1999 et 2000, par exemple) et une quasi unanimité des sondés appelle une réforme (92 % des sondés de l'enquête Liaisons sociales – Manpower). De façon plus qualitative, c'est le sujet qui inspire l'incertitude et l'angoisse, un sentiment de flou et d'opacité, et la crainte d'un nivellement par le bas.

Avec de très légères variations, ces préoccupations sont partagées par toutes les tranches d'âge. C'est qu'en effet, les craintes de l'avenir sont ressenties comme un risque personnel, aussi bien par les jeunes, qui ne se sentent pas du tout à l'abri des réformes futures, que par les plus âgés, dont les craintes sont activées par la proximité de la retraite. Les moins anxieux à titre personnel sont peut-être les retraités, encore qu'ils ne se désintéressent pas du sort de leurs enfants et petits enfants et sont conscients que l'entrée tardive de ces derniers sur le marché du travail ne constituera pas un facteur favorable pour eux.

Ces préoccupations sont aussi partagées par l'ensemble des catégories professionnelles. Elles sont fortes aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public.

## Une connaissance approximative des droits futurs de chacun

Non seulement les Français se font de la construction du système de retraite une idée qui reste très générale, mais ils connaissent également mal les règles qui s'appliquent à leur propre cas. Il leur est difficile d'évaluer à l'avance à

*En dépit de progrès importants réalisés dans la diffusion d'informations sur les retraites, les Français connaissent mal les règles qui s'appliquent à leur propre cas*

38. Les plus récentes et les plus importantes de ces enquêtes par sondage sont citées au paragraphe suivant ; il faut également citer l'enquête régulière du CREDOC sur les aspirations des Français, et ajouter probablement d'autres études réalisées à la demande de journaux, du gouvernement ou d'autres organismes, dont nous n'avons pas cherché à faire une étude exhaustive, la régularité et la convergence des résultats étant déjà sur ce sujet, remarquable.

quelle pension ils auront droit, et parfois à quel âge ils pourront partir à taux plein, compte tenu :

- des règles très complexes de prise en compte des trimestres cotisés et des salaires portés au compte (ou encore des modalités d'acquisition de points) ;
- des évolutions de paramètres sur lesquels l'information n'est pas facile à reconstituer, comme le niveau successif des plafonds, ou dont les modalités de prise en compte varient selon les régimes ;
- des majorations de diverses natures, notamment pour raisons familiales ou pour affectation à certains emplois ;
- des règles de coordination entre régimes, qui rendent les opérations de liquidation particulièrement compliquées, notamment pour les pluripensionnés ;
- de la mise en place encore progressive de réformes récentes (notamment des mesures prises en 1993, pour le régime général et les régimes alignés, et dans les années suivantes pour les régimes complémentaires des salariés du secteur privé) : celles-ci conduisent par exemple à différencier les règles applicables aux assurés selon leur année de naissance.

Les plus jeunes, en outre, auraient en toute rigueur à prendre en compte les modifications ultérieures de réglementation qui peuvent survenir d'ici la liquidation de leur retraite. Dans ces conditions, évaluer sans l'aide d'un professionnel le montant de la retraite sur laquelle il doit compter est rarement à la portée de l'assuré.

Les efforts réalisés dans les dernières années par de nombreux régimes de base ou complémentaires pour prendre la mesure des besoins d'information de leurs assurés et pour les informer dans de meilleures conditions, ont été très importants. Ces efforts ont porté en particulier sur trois points :

- la délivrance d'informations non seulement aux « liquidants », mais élargie aux « retraitables » : la quasi totalité des assurés à partir de cinquante-sept ans se voit désormais proposer de façon systématique un relevé de carrière et un calcul estimatif de ses droits futurs. Les régimes d'indépendants (agriculteurs, artisans, commerçants, professions libérales) sont en relation directe avec l'assuré, lui-même cotisant durant sa vie active : certains ont fait des efforts pour l'informer « en temps réel » des conséquences potentielles de sa situation sur sa retraite, et expérimentent des systèmes de suivi et d'alerte pour le conseiller en cas de difficulté en cours de carrière. Les régimes de salariés quant à eux sont en contact, non avec les assurés eux-mêmes durant leur vie active, mais avec les employeurs ; cette situation leur permet moins aisément d'établir un suivi direct de l'assuré. Ces régimes ont cependant progressé considérablement, notamment par une politique active d'information auprès des publics fragilisés, souvent par l'intermédiaire des institutions avec lesquelles ils sont en contact (chômeurs indemnisés ou non, par l'intermédiaire des ASSEDIC, populations immigrées, invalides, personnes incarcérées...) ;

– la mise en place de points d'accueil de proximité, où les assurés peuvent trouver des renseignements généraux ou personnels délivrés par des techniciens, une orientation pour compléter leur recherche d'information auprès d'autres caisses ou régimes, une aide pour la constitution de leur dossier, des possibilités d'évaluation anticipée de leur retraite, et la réception des demandes de retraite ou de régularisation de comptes. En particulier, le régime général a créé un réseau « d'agences retraite » et de « points d'accueil retraite » qui accueillent le public dans des lieux spécialisés au nombre de 2 500 environ, dispersés sur l'ensemble du territoire, en l'an 2001 – et les régimes complémentaires (ARRCO, AGIRC, IRCANTEC) ont mis en place en commun des centres d'information et de coordination de l'action sociale (« CICAS » – au nombre de près de 500). Des enquêtes de satisfaction auprès des usagers confirment une très large approbation de cette politique et témoignent que ces services proches et « personnalisés » sont fortement appréciés ;

– la coordination des stratégies d'accueil et d'information entre les caisses (de base et complémentaires). Les progrès dans ce domaine sont sans doute à la fois les plus difficiles à réaliser et ceux dont la portée est la plus grande à terme pour une simplification des démarches de l'assuré et une information de qualité. Sur le plan de l'accueil, les actions de coordination (des rendez-vous, du traitement des dossiers...) se mettent en place progressivement de façon active. Toutefois, pour rendre le meilleur service aux usagers, par exemple pour traiter dans un même dossier les périodes de cotisation dans plusieurs régimes et permettre une évaluation globale de la retraite, il convient également de réaliser des réformes dans le sens d'une compatibilité entre des systèmes de recueil et de circulation des données de nombreuses institutions. Ceci ne va pas sans poser des questions d'organisation et de coûts considérables. C'est assurément, dans le prolongement des efforts déjà réalisés, l'un des caps importants qui devront être maintenus dans les prochaines années.

Malgré ces efforts importants, dirigés principalement vers les assurés et cotisants âgés, l'ensemble de la population a des difficultés à se situer dans le système actuel. La poursuite des orientations en cours pour une meilleure information devrait à la fois répondre aux besoins et aux souhaits des assurés, et contribuer à une certaine stabilisation de l'inquiétude plus générale sur l'avenir des retraites : la difficulté à prendre un point de comparaison solide pour aujourd'hui est plus encore génératrice de peurs sur un avenir qui s'annonce « plus difficile », sans que l'expérience personnelle des uns et des autres leur permette d'apprécier pleinement de quelle évolution il s'agit par rapport à un point de départ bien identifié.

Un public alarmé par des informations récurrentes sur les difficultés financières des régimes

Il y a maintenant une quinzaine d'années que l'opinion publique est largement alertée des difficultés financières des régimes. Les mesures déjà

prises depuis le début des années 90 ont été présentées comme les moyens de faire face rapidement à des déséquilibres imminents, mais comme insuffisantes pour résoudre les problèmes de long terme, problèmes d'ailleurs souvent mal identifiés car il est difficile pour le citoyen de s'y retrouver dans un argumentaire complexe portant sur plusieurs générations, qui fait intervenir des moyennes, des stocks, des flux. Comment faire comprendre facilement, par exemple, « l'effet noria » qui explique que, chaque génération de retraité bénéficiant en moyenne de salaires (base de cotisation, génératrice de droits) plus élevés que les générations précédentes, le remplacement des générations de retraités les unes par les autres se répercutera en hausse sur la moyenne des pensions ?

Plusieurs rapports successifs ont été présentés et commentés publiquement dans les dernières années. La discontinuité dans le processus de débat et de réforme brouille la perception.

L'inquiétude, en outre, a souvent été véhiculée non seulement dans le cadre habituel de la presse et du débat public, mais par des courriers personnels via banquiers ou assureurs, qui ont régulièrement assis la promotion de produits d'épargne sur un argumentaire faisant appel à l'incertitude sur les retraites.

Dans ce contexte, les contresens renforçant l'inquiétude se répandent sans difficulté, malgré de régulières rectifications : ainsi, le public croit toujours aussi fermement que les rapports d'experts ont affirmé que « si l'on ne fait rien, les retraites vont baisser (en valeur absolue) » : aucun rappel n'est réellement entendu<sup>39</sup>, précisant que ce qui est en cause, entre la situation actuelle et la situation de demain, c'est l'évolution du rapport entre les retraites et les salaires.

Les dangers d'une crise de confiance dans les régimes de retraite si l'inquiétude persistait

L'ensemble des inquiétudes qui s'expriment fortement aujourd'hui sur l'avenir des régimes de retraite pourrait déboucher sur une crise de confiance. De fait, on ne mesure pas toujours suffisamment l'ampleur considérable de la cohérence exigée dans le temps, non seulement du gestionnaire et du responsable des régimes de retraite, mais du cotisant lui-même, qui verse aujourd'hui à ces régimes des sommes qu'il pourra « récupérer » à plus de 40 ans de distance et par l'intermédiaire des versements de plusieurs autres générations qui le suivront. C'est une construction à la fois formidablement robuste – les engagements s'enchaînent et se tiennent dans le temps – et reposant sur un

*La confiance dans la  
solidité du système  
d'assurance vieillesse est  
une condition essentielle  
de sa pérennité*

39. Bien que ceci soit explicitement mentionné dans plusieurs documents et rapports publics. Voir par exemple rapport de la Commission de concertation sur l'avenir des retraites, La Documentation française, 1999.

ingrédient essentiel et potentiellement fragile : la confiance dans la solidité permanente de régimes solidaires. Que cette confiance soit attaquée, que l'assuré ne croie plus dans le retour de son investissement, et l'on pourrait assister à une fuite progressive devant les exigences de ces régimes et se trouver confronté à des difficultés accrues de financement.

Disons fermement qu'il n'y a pas, pour l'instant, de signes d'une telle crise : les cotisants s'acquittent correctement de leurs versements, sans qu'on puisse identifier de mouvement de fuite particulière. Sans doute les versements sont-ils obligatoires, et les URSSAF se font-elles fort de rappeler à l'ordre les employeurs-cotisants retardataires ; mais le test de confiance est plus probant si l'on regarde par exemple chez les professions indépendantes, où l'on ne constate pas de fuite croissante devant les versements aux organismes de retraite.

La demande qui s'exprime est bien une demande de garantie pour l'avenir et non de rejet du système existant. Parmi les hypothèses proposées dans les études pour faire face aux difficultés financières des régimes, aucune n'est indolore : si aucune n'attire donc l'enthousiasme, c'est encore l'hypothèse d'une augmentation des cotisations qui réunit le plus de suffrages des citoyens (mais jusqu'à quel niveau paraît-elle plus acceptable que d'autres solutions ?). C'est bien que les assurés n'ont pas perdu confiance, il faut le souligner, et qu'ils acceptent de rechercher les conditions nécessaires pour que le système continue à fonctionner dans de bonnes conditions.

Il n'en demeure pas moins nécessaire de prendre garde aux limites au-delà desquelles une inquiétude croissante ferait basculer l'assuré et le cotisant dans la perte de confiance et mettrait ainsi gravement en cause le système de retraite dans son ensemble.

## Des inquiétudes auxquelles il est possible et nécessaire de répondre

Au total, les citoyens manifestent à l'égard des retraites et de leur avenir des soucis légitimes et somme toute raisonnables : ils s'inquiètent de la permanence d'avantages auxquels ils tiennent particulièrement. S'ils souhaitent être confortés dans leur souhait de voir le système actuel perdurer, ils ont bien intégré que ce système va subir à terme des contraintes nouvelles, qu'il faudra prendre en compte, et ils veulent y voir plus clair pour choisir et négocier les voies d'ajustements inévitables. Les observations précédentes permettent de souligner deux traits essentiels de la situation présente, qui pourront servir d'appui pour développer une réflexion sur l'avenir :

- Il existe un ensemble de principes qui cristallisent une volonté commune. Ils constituent, de fait, les principaux éléments du contrat de

confiance qui, au travers des mécanismes de retraites, lie entre eux les assurés, et entre elles, les générations. La confiance dont on vient de souligner l'existence et la nécessité s'est construite selon un processus continu. Elle prend appui sur les choix effectués, pour l'essentiel dans l'après-guerre, en conformité avec ce qui était possible et souhaité dans la société française, et sur la capacité qu'a montré le système à évoluer, à s'adapter. En un demi-siècle d'évolution, le passage du temps et l'accumulation de dispositifs ont conduit à un certain effacement des éléments essentiels du contrat entre les générations, qui ne sont plus toujours explicites, mais peuvent être aujourd'hui réexaminés, réaffirmés, ajustés aux situations nouvelles et aux préoccupations actuelles.

– Une perspective de long terme et des garanties sérieuses sur les objectifs prioritaires et sur la solidité du système sont des éléments constitutifs de la confiance des citoyens dans le système de retraite. Sur ces points également des réponses peuvent leur être apportées.