

Chapitre 3

Chercher les voies d'un équilibre sur 20 ans puis 40 ans

La démarche la plus logique pour fixer les voies d'un équilibre de long terme serait naturellement, comme l'ont fait de nombreux pays étrangers, de bâtir un plan sur toute la période pendant laquelle l'arrivée à la retraite des générations nées du *baby boom* va se faire sentir, c'est-à-dire jusqu'en 2040.

Cette démarche logique, adoptée dans plusieurs pays, ne va pas de soi et la France peut préférer une première étape avec un horizon moins long, de 20 ans, voire une méthode de réforme progressive.

Cette question du calendrier des réformes, sur laquelle on reviendra, est très politique et il n'appartient pas au Conseil d'orientation des retraites de la trancher. Du moins peut-il d'entrée de jeu situer sa réflexion dans la durée et proposer une méthode pour essayer de donner à la fois une visibilité sur le niveau des retraites et des indications claires sur les mesures qui pourront être prises pour garantir la solidité financière des régimes de retraite.

Même si un plan de financement complet n'était pas effectué, le propos ne pourrait être de fixer hors de toutes considérations extérieures un objectif concernant le niveau des pensions et d'envisager seulement secondairement des ajustements nécessaires : la démarche doit être itérative.

On examinera ci-dessous, en premier lieu, comment un affichage sur le niveau des pensions pourrait être un élément de continuité fort dans les politiques de retraite. En second lieu, on examinera les mesures politiques et les calendriers qui sont susceptibles de garantir la solidité financière. S'il

appartient aux décideurs politiques et aux partenaires sociaux de choisir l'équilibre entre les différentes mesures et les calendriers de décision, le Conseil peut fournir les données du débat sur les moyens de garantir à la fois une visibilité sur le niveau des pensions et la solidité financière.

Les développements qui suivent fournissent des données chiffrées pour 2040. Les évaluations présentées ont été, pour l'essentiel, réalisées à l'aide de la maquette de la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Pour étudier précisément l'impact de divers scénarios de rééquilibrage d'ici 2020, ce qui est souhaitable, il est nécessaire de descendre dans le détail d'une étude par régime. Les délais n'ont pas permis de réaliser cette étude pour le premier rapport du Conseil. Elle fera l'objet de prochains travaux.

Introduire un élément de continuité par un affichage sur le niveau des pensions

À la suite des réformes engagées et qui n'ont pas encore produit tous leurs effets, les repères sont brouillés et le sentiment d'incertitude qui s'est développé dans la période récente alimente aujourd'hui de grandes inquiétudes sur le niveau futur des retraites.

Dans ce contexte, il convient de clarifier les objectifs quant au niveau futur des retraites. L'avenir ne peut être fait d'un niveau de retraite imprécis, d'une durée de cotisation incertaine, et de prélèvements à augmenter. Les actifs ont besoin d'indications claires leur permettant de se projeter dans l'avenir. Par ailleurs, pour engager les réformes qui permettent de garantir la solidité financière, le Conseil estime qu'il est nécessaire que des objectifs soient fixés sur le niveau des retraites et sur leur mode de revalorisation.

Fixer le niveau de pension que l'on souhaite garantir dans le long terme

D'un objectif global aux situations individuelles et aux paramètres réglementaires

Pour apprécier la situation relative des actifs et des retraités, dans une approche globale du fonctionnement du système de retraite, on compare la pension moyenne de l'ensemble des retraités au revenu moyen d'activité professionnelle, nets de cotisations sociales. C'est cet indicateur qui a été retenu dans la maquette de la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, pour présenter les résultats du scénario de référence et les variantes étudiées pour le Conseil d'orientation des retraites. Il ne détermine cependant pas directement les paramètres de fonctionnement des régimes et les situations individuelles.

• *Indications sur le niveau moyen des pensions*

À partir de la maquette de la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, il est possible de donner quelques indications grossières sur les conditions qui devraient être réunies pour garantir divers niveaux susceptibles d'être retenus pour objectif, s'agissant du rapport entre pension moyenne et revenu moyen d'activité.

Le ratio pension moyenne nette/revenu moyen net d'activité, tous régimes de retraite confondus, peut être estimé aujourd'hui à environ 78 %. Avec une hypothèse de prolongation de la législation actuelle jusqu'en 2040, ce taux passerait à cette date à 64 % (du fait de l'indexation des pensions sur les prix dans l'ensemble des régimes et des modifications des règles de calcul des pensions pour les salariés du secteur privé ¹¹). Maintenir jusqu'en 2040 le ratio de 78 % aboutit à un besoin de financement de l'ordre de 6,5 points de PIB en 2040. Le ratio de 64 % correspond à un besoin de financement de 4 points de PIB à cette date. Le Conseil estime que le choix du niveau des retraites par rapport aux revenus d'activité relève de décisions politiques et des partenaires sociaux. Les indications fournies ci-dessous permettent de voir à quels besoins de financement correspondent les choix qui pourraient être faits sur la retraite moyenne.

Le ratio pension moyenne nette/revenu moyen net d'activité passerait de 78 % en 2000 à 64 % en 2040 dans une hypothèse de réglementation constante

– Si l'on souhaitait maintenir le ratio au niveau aujourd'hui constaté, soit 78 %, sans autre modification de l'âge de cessation d'activité que celle projetée dans le scénario de référence (soit + 1 an environ correspondant à une résorption partielle des préretraites et aux effets de l'allongement de la scolarité et du passage à 40 ans de la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein dans le régime général), un financement supplémentaire équivalent à 15 points de cotisations à prélever sur les revenus professionnels bruts serait nécessaire. Si l'on ne souhaitait pas augmenter les financements, il serait nécessaire de raccourcir de 3 ans environ la durée moyenne de service des pensions, ce qui, avec l'allongement de 6 ans de l'espérance de vie à 60 ans intégré dans la projection, conduirait à différer de 9 ans l'âge de cessation d'activité et de liquidation des pensions.

– Si l'on retenait pour objectif 64 % en 2040 correspondant à la prolongation de la législation actuelle, sans modification de l'âge de cessation d'activité autre que celle projetée dans le scénario de référence, il faudrait un financement supplémentaire équivalent à 9,5 points de cotisations pour assurer l'équilibre. Si l'on ne souhaitait pas augmenter les financements, il faudrait stabiliser la durée moyenne de service des pensions, ce qui, avec

11. La baisse du ratio n'entraîne pas une baisse du niveau de la pension moyenne, en francs constants, il limite son augmentation ; dans le scénario de référence, le salaire net moyen augmenterait de 68 % entre 2000 et 2040, la pension moyenne nette augmenterait de 37 %.

l'allongement de 6 ans de l'espérance de vie à 60 ans intégré dans la projection, conduirait à différer de 6 ans environ l'âge de cessation d'activité et de liquidation des pensions.

Naturellement, des solutions mixtes sont possibles comme on le verra dans la suite de ce chapitre.

À titre indicatif, on notera que le ratio pension moyenne/revenu moyen d'activité, nets de cotisations sociales, correspondant à la stabilité des taux de cotisations, et à un âge moyen de cessation d'activité et de liquidation des pensions conforme à celui projeté dans le scénario de référence (+ 1 an par rapport à la situation actuelle), s'établirait à 43 % en 2040.

- *Passage aux données individuelles et aux paramètres de fonctionnement des régimes*

Les raisonnements globaux qui précèdent permettent de présenter schématiquement divers types d'arbitrage possibles et de fixer des ordres de grandeur. Chiffrés globalement ils ne fournissent pas des données directement utilisables pour déterminer les adaptations des paramètres des régimes propres à assurer leur mise en œuvre. En effet, le ratio pension moyenne/revenu moyen d'activité, nets de cotisations sociales, reflète à la fois les réglementations successivement appliquées dans les régimes de retraite et les caractéristiques de l'activité et des rémunérations des actifs et des retraités.

Les évolutions de la réglementation agissent bien sûr sur ce ratio. Dans l'avenir, les modifications introduites au début des années 90 dans les régimes de salariés du secteur privé auront, on le sait, une grande influence. Mais, en sens inverse, joue notamment l'augmentation des durées de carrière validées par les femmes qui améliore leurs pensions. L'agrégation de ces différents phénomènes est complexe et on ne peut passer simplement du ratio global aux situations individuelles.

Par ailleurs, si le ratio global permet d'organiser les discussions sur le pilotage des régimes et de suivre dans le temps l'impact total de mesures prises, il ne suffit pas pour donner aux assurés et retraités des indications directement interprétables sur le niveau de leurs pensions. Celles-ci concernent à la fois le niveau de la pension au moment du départ en retraite et l'indexation future.

Pour un même ratio pension nette moyenne/revenu net moyen d'activité, diverses combinaisons sont possibles entre le taux de remplacement garanti au moment de la liquidation et la revalorisation garantie au long de la retraite. L'expérience des réformes conduites à l'étranger montre que lors des discussions portant sur le montant de pension à garantir, la question peut se poser d'arbitrer entre taux de remplacement et mode d'indexation.

Garantir un taux de remplacement élevé a une forte visibilité et revêt une grande importance lors du passage de l'activité à la retraite pour les nouveaux retraités. La garantie en termes de revalorisation joue tout au long de la durée de retraite et revêt une importance très grande pour les retraités les plus anciens.

Ces considérations justifient qu'au-delà d'une discussion globale sur le ratio pension moyenne nette/revenu moyen net d'activité, une discussion précise porte, comme il est proposé dans cette partie, d'une part sur le taux de remplacement pris pour objectif et d'autre part sur la règle de revalorisation retenue pour les pensions liquidées.

L'objectif sur le niveau des pensions se décompose en un objectif de taux de remplacement lors du départ à la retraite et en un mode de revalorisation des pensions liquidées

Le niveau de la pension au moment du départ à la retraite

Le niveau de la pension au moment du départ à la retraite est fréquemment exprimé en termes de taux de remplacement du dernier revenu d'activité professionnelle par la pension de vieillesse, au moment du passage à la retraite. Cette notion renvoie à l'idée selon laquelle la pension de vieillesse est destinée à assurer à son bénéficiaire au moment de son départ à la retraite, un niveau de vie en relation avec celui que lui assurait son précédent revenu d'activité.

• *La notion de taux de remplacement susceptible d'être retenue collectivement*

Quelques indications peuvent être données, à ce stade de la réflexion du Conseil, sur la façon de concevoir la notion de taux de remplacement du revenu susceptible d'être retenue pour déterminer un objectif collectif que l'on s'engage à atteindre. Des travaux plus poussés devraient cependant être conduits pour en préciser davantage les contours.

Un objectif de taux de remplacement calculé, net de cotisations sociales

S'agissant d'apprécier un niveau de vie, il apparaît logique de :

- comparer la pension totale, y compris ses diverses majorations, au revenu d'activité total incluant toutes les rémunérations professionnelles même lorsqu'elles ne sont pas soumises à cotisation et n'ouvrent pas de droits à pension (c'est le cas de l'essentiel des primes des fonctionnaires) ;
- déduire de la pension et du revenu d'activité les prélèvements sociaux auxquels ils sont soumis afin de raisonner en termes de revenus nets.

En second lieu, s'agissant d'apprécier comment la pension de vieillesse garantit une certaine continuité de niveau de vie, il convient de déterminer quelles périodes considérer pour effectuer la comparaison :

- pour la pension de vieillesse, il est d'usage de prendre en compte le montant de la pension au moment de sa liquidation. Il est proposé de suivre cet usage, la question de la revalorisation étant traitée par ailleurs ;

– pour le revenu d'activité, le dernier revenu professionnel est souvent pris en compte. Cependant, compte tenu du chômage et des préretraites, le dernier revenu peut être un revenu ancien en outre peu représentatif du revenu que l'individu considère comme sa « référence ». Par ailleurs, selon la forme de la carrière, le taux de remplacement calculé sur le dernier revenu sera dans un rapport très variable avec un taux calculé sur une période plus longue (dernières années, meilleures années, voire ensemble de la carrière). Ces considérations conduisent à préférer au calcul d'un taux sur la base du dernier revenu d'activité, un calcul effectué sur une base plus longue (ce qui ne préjuge pas bien sûr de la façon dont chaque régime particulier calcule ses pensions).

• *Un indicateur construit à partir d'une carrière type*

Un taux cible défini pour un assuré ayant une carrière complète « standard »

Il n'est pas possible de fixer un objectif de taux de remplacement qui serait valable pour tous les assurés, indépendamment du niveau de leur rémunération d'activité ou des caractéristiques de leur carrière.

On a en effet vu (*cf.* première partie du rapport) que le taux de remplacement du revenu d'activité par la pension, au moment de la liquidation, est dans tous les régimes décroissant avec le niveau de ce revenu. Proche de 90 % en termes nets pour les titulaires des rémunérations les plus faibles, il est de l'ordre de 60 % pour les titulaires des rémunérations les plus élevées. Cette dégressivité n'est pas critiquée. Elle correspond en effet à l'idée que, si le niveau de la pension tient compte du revenu d'activité, une solidarité s'exerce par rapport aux titulaires des revenus les plus faibles ¹².

Par ailleurs, il existe un consensus pour considérer que, dans un système qui fonde le droit à pension sur le travail, il est normal de tenir compte, au moment de la liquidation, de la durée de carrière effectivement validée ¹³ pour déterminer le montant de la pension. Ceci conduit à ce que celui qui n'a eu qu'une faible durée validée ait un niveau de pension proportionnellement moindre que celui qui a validé une durée plus longue.

Cet ensemble de considérations conduit à raisonner à partir d'une carrière de référence pour déterminer l'objectif de taux de remplacement qui servira à fixer les paramètres de fonctionnement des régimes.

La carrière prise pour référence pourrait être une carrière complète effectuée par un assuré ayant toute sa vie perçu le revenu d'activité moyen.

12. Par des mécanismes tels que le minimum de pension ou, en ce qui concerne les salariés du secteur privé par l'existence d'un plafond dans le régime de base.

13. Y compris les interruptions d'activité qu'il a été choisi de valider (chômage, éducation des enfants...).

L'indicateur de taux de remplacement ¹⁴ retenu pour la fixation d'un objectif pourrait donc être un taux de remplacement par la première pension du revenu d'activité moyen calculé sur un nombre d'années à déterminer, primes et rémunérations accessoires incluses, pension et revenu étant calculés nets de cotisations sociales, pour le salarié ayant effectué une carrière complète et perçu tout au long de sa carrière le revenu moyen ¹⁵.

• *La traduction dans les régimes*

Un objectif de taux de remplacement trouve naturellement sa traduction dans un régime fonctionnant en annuités dans lequel la pension s'exprime comme un pourcentage du salaire annuel soumis à cotisation que multiplie le nombre d'années validées pour la retraite. Les régimes, tels les régimes complémentaires des salariés du secteur privé, qui calculent les droits sous forme d'un nombre de points accumulés au compte de l'assuré ne produisent naturellement pas un tel indicateur. Toutefois, il est possible que ces régimes prennent des engagements sur l'évolution de leurs paramètres permettant d'atteindre un taux de remplacement cible. C'est ainsi que, conclu au moment de l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite, un protocole de 1982 avait retenu pour cible pour les salariés du secteur privé un taux de remplacement brut du salaire par la pension de 70 %, 50 % étant garantis par le régime général et 20 % par les régimes complémentaires.

Si un objectif de taux de remplacement était retenu, il conviendrait, à l'instar de ce qui avait été fait en 1982, de déterminer la part revenant aux régimes de base et celle revenant aux régimes complémentaires obligatoires, dans tous les secteurs où ces deux niveaux existent.

Cet objectif devrait être considéré comme l'objectif sur lequel porte un engagement collectif étant entendu que, si les moyens de l'économie ou un effort particulier réalisé dans un secteur donné le permettent, il reste toujours possible de faire mieux, sous réserve des considérations d'égalité traitées ci-dessous.

• *Le suivi de la mise en œuvre*

Le suivi de la mise en œuvre de l'objectif devrait être assuré par l'intermédiaire du cas type retenu pour le déterminer, une évaluation complémentaire étant réalisée à partir de l'échantillon inter régimes des retraités, et par des données fournies par les différents régimes.

14. Une annexe précisera les diverses conventions susceptibles d'être retenues pour définir cette notion.

15. Les réflexions doivent être approfondies s'agissant de la « carrière standard » retenue pour référence. Cette référence doit bien sûr être complétée par l'examen des conditions de prise en compte, par les régimes, de carrières qui ne correspondent pas au standard retenu, mais n'en sont pas moins dignes d'intérêt. Une réflexion doit bien sûr être menée sur la situation des personnes de plus en plus nombreuses ayant effectué leur carrière dans plusieurs régimes, ayant travaillé à temps partiel ou perçu de faibles rémunérations. Ces aspects sont abordés dans le chapitre IV de la présente partie.

La revalorisation des pensions servies

Une fois les pensions liquidées, plusieurs règles sont susceptibles d'être retenues pour assurer leur revalorisation. Jusqu'au milieu des années 1980, le principe était celui d'une revalorisation des pensions en fonction de l'évolution des revenus bruts d'activité. Ce principe présentait plusieurs inconvénients. Les pensions de vieillesse n'étant pas soumises aux mêmes cotisations sociales que les revenus d'activité professionnelle, une indexation des pensions sur les salaires bruts conduisait, dans une

Le choix de l'index de revalorisation des pensions est d'autant plus important que la durée de la retraite s'allonge

période où les taux de cotisations appliqués aux revenus d'activité professionnelle augmentaient, à une croissance des revenus nets des retraités sensiblement plus rapide que celle des revenus nets des actifs occupés. La règle pouvait par ailleurs paraître excessivement rigide dans un contexte de chômage de masse pesant lourdement sur les ressources des régimes. C'est pourquoi, dans la deuxième partie des années 80, la plupart des régimes sont passés à une indexation de l'évolution des pensions sur les prix, indexation corrigée par des « coups de pouce » décidés ponctuellement lorsque la conjoncture économique était plus favorable. Dans le même temps, les différents prélèvements sociaux et fiscaux pesant sur les retraites se sont alourdis, rapprochant sensiblement la situation des retraités de celle des actifs, en termes d'évolution des taux de prélèvements.

Pour le choix portant sur les règles de revalorisation des pensions liquidées, un éventail de possibilités existe : indexation sur les prix assortie de « coups de pouce » en fonction de la conjoncture, indexation sur les salaires nets, indexation tenant compte de la croissance de l'économie qui peut, elle-même, revêtir des formes diverses. Les réflexions sur ce point devront être approfondies.

Au même titre que le niveau de remplacement, la question du mode d'indexation est un point très important qui relève de la négociation.

On indiquera seulement ici quelques faits qui doivent pris en compte dans cette discussion.

- Une indexation sur les prix est défavorable aux retraités en période de gains de pouvoir d'achat des actifs. Elle leur assure, en sens inverse, une sécurité plus grande si les revenus des actifs évoluent moins vite que les prix, du fait de faibles progrès des rémunérations ou d'un chômage élevé.
- Si l'on souhaite assurer aux retraités une évolution de leurs revenus, en relation avec celle des revenus des actifs, il faut s'orienter vers un mode de revalorisation des pensions tenant compte de l'évolution de la richesse nationale. Diverses formules sont possibles pour assurer un lien entre la situation des retraités et des actifs.

- L'impact financier des modes d'indexation sur le besoin de financement est, on le sait, très important.
- Comme on l'a indiqué ci-dessus, pour un même ratio pension nette moyenne/revenu net moyen d'activité, diverses combinaisons de taux de remplacement et de modes d'indexation sont possibles.
- La discussion sur les modes d'indexation devrait en outre être éclairée par l'examen corrélatif de l'ensemble des prélèvements sociaux pesant d'une part sur les actifs et d'autre part sur les retraités, de leur ampleur et de leur nature.
- Enfin, l'importance sociale de la revalorisation des pensions liquidées est d'autant plus grande que la durée de la retraite s'allonge.

La nécessité d'indicateurs complémentaires

Le choix d'un objectif privilégié relatif au niveau des pensions conduit à développer les indicateurs de suivi correspondants dans les régimes de retraite.

D'autres dimensions doivent néanmoins être examinées lorsque l'on cherche à faire le bilan de « l'opération retraite » du point de vue des assurés, en intégrant par exemple la durée respective d'activité et de service de la pension ou l'effort de cotisation consenti. Cet examen nécessite la mise en place d'indicateurs complémentaires.

Le simple examen du rapport instantané entre pension et revenu d'activité peut, notamment, ne pas suffire lorsque l'on veut comparer la situation de groupes : générations, catégories d'assurés, régimes.

Lorsque l'on cherche à savoir, par exemple, si un enchaînement de mesures envisagées ne risque pas d'avantager ou au contraire de désavantager à l'excès une génération ou un ensemble de générations, il peut être utile de regarder non seulement le niveau des pensions dont bénéficieront les générations successives mais aussi le rapport entre leurs durées d'activité et de retraite escomptées et les cotisations qu'elles auront versées. Une telle approche peut être également utile pour comparer la situation de différentes catégories sociales ou de différentes professions en fournissant pour chacune d'elles les éléments d'un bilan global.

Divers indicateurs existent, permettant d'introduire dans le raisonnement la mesure de l'effort contributif ou le rapport entre durée d'activité et de retraite. Ces indicateurs renvoient généralement à une notion de rendement.

Il faut cependant être prudent dans l'utilisation et l'interprétation de ces indicateurs, qui ont tous des limites. Pour rendre compte de la façon dont la retraite satisfait à divers objectifs de solidarité et de justice, il convient de présenter une batterie d'indicateurs et de rappeler systématiquement, à l'occasion de ces calculs, les conditions de l'équilibre financier du régime de retraite sur longue période.

Les travaux ultérieurs du Conseil devraient permettre d'approfondir la réflexion sur l'utilisation de ces divers indicateurs dans le cadre des orientations retenues.

Pour garantir la solidité financière, il existe une palette de moyens mobilisables

À ce stade de la réflexion, il est utile de rapprocher les données concernant, d'une part, l'ordre de grandeur des besoins à financer et les marges d'incertitude et, d'autre part, les variables sur lesquelles il est possible de jouer. C'est ce qui sera fait dans le début de ces développements.

Ce rapprochement conduit le Conseil à deux conclusions claires.

La première conclusion est qu'il existe une variété de moyens mobilisables pour garantir la solidité financière. Tous devront être examinés et le présent rapport s'efforce de présenter l'ensemble des données utiles pour procéder à un tel examen. Il appartiendra aux responsables politiques et aux partenaires sociaux d'effectuer les choix des politiques à mettre en œuvre et des mesures à retenir.

La seconde conclusion est que les mesures qui devront être prises n'ont de sens que replacées dans une politique de la croissance, de l'emploi et du travail, de la protection sociale, et même des salaires et de l'épargne. Ces deux conclusions seront argumentées et précisées à la fin de ces développements.

Les besoins à financer :
rappel des ordres de grandeur et des incertitudes

L'ordre de grandeur des besoins de financement du système d'assurance vieillesse à l'horizon 2040, tel qu'il résulte des travaux conduits pour le Conseil et présentés dans la deuxième partie du rapport, peut être estimé entre 4 et 6,5 points de PIB, selon l'objectif retenu pour le montant des pensions, dans une hypothèse de retour au plein-emploi en 2010. Des incertitudes pèsent toutefois sur cet ordre de grandeur, qui peuvent résulter d'évolutions démographiques ou économiques s'écartant de celles du scénario pris pour référence par le Conseil.

Un besoin de financement compris entre 4 et 6,5 points de PIB en 2040

Certaines évolutions peuvent avoir un impact significatif sur l'équilibre des régimes, sans toutefois renvoyer à des variables de commande pour le système de retraite. C'est le cas des évolutions démographiques. Il n'en va pas de même des évolutions économiques et la recherche de l'équilibre des régimes doit être resituée dans des politiques plus vastes.

• *Les besoins à financer*

Les besoins à financer dans le scénario de référence du Conseil sont les suivants :

Besoins de financement en points de PIB ¹⁶

(scénario économique de référence)

Objectif retenu pour le montant des pensions	2000	2040
Hypothèse de prolongation de la réglementation en vigueur	- 0,2	4
Hypothèse haute d'évolution de la pension moyenne : simulation avec la maquette du maintien du ratio pension moyenne nette sur revenu moyen net d'activité professionnelle ou indexation sur les prix plus 0,8 % dans les simulations des régimes	- 0,2	6,5

Source : COR premier rapport, 2001.

La prolongation de la réglementation en vigueur fait passer le ratio pension moyenne/revenu moyen d'activité de 78 % à 64 %. Dans l'hypothèse dite haute ce ratio reste égal à 78 % tout au long de la période de projection.

Les chiffres indiqués correspondent au scénario économique de référence. Comme il a été indiqué dans la deuxième partie du rapport, ce scénario n'est ni une prévision ni un scénario central. Il faut donc rappeler les ordres de grandeur des incertitudes liées aux évolutions démographiques et économiques.

• *Les incertitudes liées aux évolutions démographiques*

La variante haute de natalité étudiée par le Conseil retient un indice de fécondité de 2,1 au lieu de 1,8 dans le scénario de référence. La variante haute de mortalité retient un moindre allongement de l'espérance de vie que dans le scénario de référence, d'une année et demie environ. La variante haute d'immigration retient un solde migratoire annuel de + 100 000 au lieu de + 50 000 dans le scénario de référence.

Chacune de ces variantes a sur les besoins de financement un impact à la baisse de l'ordre de 0,3 à 0,4 point de PIB à l'horizon 2040, ce qui représente 8 à 10 % des besoins de financement qui apparaîtront d'ici là.

Mais il faut noter que s'il paraît peu probable que l'immigration cesse en France ou que le solde migratoire soit négatif, la natalité ou la mortalité peuvent évoluer dans des sens inverses par rapport au scénario de référence. L'impact des facteurs démographiques n'est pas négligeable mais il ne s'agit pas de variables de commande.

Les variables démographiques ne sont pas des variables de commande

16. Il s'agit ici d'une moyenne entre les estimations réalisées à partir de la consolidation des projections des divers régimes et des estimations établies à partir de la maquette globale de la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

• *Les incertitudes liées aux évolutions économiques*

Le scénario de référence inclut une progression annuelle de la productivité de 1,6 %. La variante haute retient une progression de 2,5 %, la variante basse de 1 %. La part des salaires dans la valeur ajoutée est stabilisée dans le scénario de référence ¹⁷ ; en variante est testé l'accroissement de 1 point de la part des salaires dans la valeur ajoutée. Enfin, le taux de chômage revient dans le scénario de référence à 4,5 % à partir de 2010 et les variantes retiennent un taux de long terme de 7 % ou de 3 %.

L'impact des variantes sur les besoins de financement est d'environ 0,3 point de PIB par point de taux de chômage, ce qui aboutit à une diminution des besoins de financement de 0,4 point de PIB dans le scénario à 3 % de chômage et à une augmentation de 0,7 point dans le scénario à 7 % de chômage.

L'augmentation de la part des salaires dans la valeur ajoutée rend possible une évolution plus favorable du salaire net après financement des retraites, sous réserve que cette modification de la répartition de la valeur ajoutée n'ait pas d'incidence sur l'équilibre économique.

L'impact des variantes de productivité peut être notablement plus marqué mais dépend de l'indexation des pensions. Si la pension moyenne évolue comme les prix, l'écart entre l'évolution des salaires et celle des prix, qui reflète l'évolution de la productivité, a une incidence sur la part des dépenses de retraite dans le PIB et sur les besoins de financement de l'ordre de 0,12 point de PIB par dixième de point de productivité. Si la pension moyenne évolue comme le revenu moyen d'activité, la revalorisation des salaires se traduit par une revalorisation des retraites et la part des dépenses de retraites dans le PIB reste stable.

Les apports du Fonds de réserve des retraites

Avant d'examiner les ajustements envisageables pour répondre aux besoins de financement qui apparaîtront d'ici 2040, il convient de rappeler les apports du Fonds de réserve qui, institué en 1999, devrait contribuer, entre 2020 et 2040, au financement des régimes. Les réserves accumulées dans le Fonds devraient représenter un montant de l'ordre de 1 000 MdF (francs 2000) (152 Md €) en 2020 (sur ce point voir les estimations figurant en annexe). Il est prévu que ces sommes soient redistribuées aux régimes de retraite entre 2020 et 2040, permettant ainsi de lisser les efforts de financement nécessaires pour assurer leur équilibre.

Actuellement, les régimes éligibles au Fonds de réserve sont le régime général, le régime des salariés agricoles, le régime des commerçants et le régime des artisans.

¹⁷. Après une légère progression au début de la période.

Comme il a été indiqué dans la deuxième partie du rapport, si l'on fait l'hypothèse que des mesures auront été prises d'ici 2020 (financements supplémentaires ou évolution des règles des régimes) pour rééquilibrer les régimes concernés, leur besoin de financement peut être évalué à un montant compris entre 0,54 et 0,74 point de PIB en 2020 et 1,36 à 1,72 point de PIB en 2040, soit un besoin cumulé au cours de la période de 2000 à 2400 MdF (francs 2000)¹⁸ (365 Md €). Sous cette hypothèse, les versements du Fonds entre 2020 et 2040 permettraient de combler de l'ordre de la moitié de ce besoin de financement. Ils n'ont pas d'incidence sur le niveau du besoin de financement en 2020 et en 2040, mais, allégeant les besoins nouveaux apparus entre 2020 et 2040, ils lissent les efforts à réaliser pour rejoindre en 2040 un sentier d'équilibre.

Le rythme de versement n'a fait l'objet d'aucun choix à l'heure actuelle. Il peut être établi de telle sorte qu'en 2040 il n'y ait pas une importante « marche d'escalier » à franchir.

Les ajustements possibles : décalage de l'âge de cessation d'activité ou financements supplémentaires

Dans un système de retraite, les variables susceptibles d'actions sont au nombre de trois : montant des pensions, rapport entre durée de service des pensions et durée d'activité, ressources des régimes de retraite. Dès lors que l'on a fait du montant des pensions un objectif privilégié, les ajustements éventuels portent nécessairement sur les deux autres grandeurs. Comme on l'a précédemment souligné, ce choix ne signifie pas pour autant que l'objectif relatif au montant des pensions soit fixé *a priori*, de manière indépendante de toute considération relative à l'âge de la retraite à taux plein et aux ressources disponibles pour financer l'assurance vieillesse. La démarche est nécessairement itérative.

- *Le décalage de l'âge de cessation d'activité*

L'âge moyen de cessation d'activité est aujourd'hui en France de 58 ans environ pour les salariés du secteur privé et du secteur public ; il s'étage entre 60 et 65 ans pour les différentes catégories de non salariés. L'âge moyen de liquidation de la pension est de 61 ans pour les salariés du secteur privé. Âge de cessation d'activité et âge de liquidation de la pension se confondent pour les salariés du secteur public et les non salariés.

Une remontée des taux d'activité conduisant à un décalage de l'âge de la cessation d'activité aurait un effet doublement bénéfique pour les comptes sociaux en augmentant les cotisations encaissées par les régimes et en réduisant les prestations de remplacement attribuées aux personnes ayant cessé leur activité. Il est utile de donner l'ordre de grandeur des

18. Ces fourchettes correspondent à la fourchette d'hypothèses retenue pour l'évolution de la pension moyenne du régime général.

conséquences d'un tel décalage sur l'équilibre des régimes de retraite, avant de présenter les éléments de discussion concernant les diverses mesures susceptibles d'être prises, dans cette perspective, dans les régimes de retraite.

L'impact d'un décalage de l'âge de cessation d'activité sur l'équilibre des régimes de retraite

Dans le scénario retenu comme référence par le Conseil, la France reviendrait en 2010 au plein emploi, avec une augmentation du nombre d'actifs de 1,87 million et une diminution du nombre de chômeurs de 1,3 million. Cette hypothèse, très forte, implique, comme il a déjà été dit, des actions volontaristes dans le champ de l'emploi permettant la résorption partielle des préretraites et du chômage avec dispense de recherche d'emploi (-420 000 environ). Cette résorption équivaut à un décalage

Dans le scénario de référence, l'âge moyen de cessation d'activité se décale d'un an environ (1,5 an pour les seuls salariés du secteur privé)

moyen de 6 mois par rapport à l'âge de cessation effectif d'activité observé aujourd'hui, toutes catégories d'actifs confondues et de 9 mois pour les seuls salariés du secteur privé. Par ailleurs, le scénario de référence inclut également l'effet progressif du passage à 40 ans de la durée de cotisation requise dans le régime général et les régimes alignés pour l'obtention du taux plein. Ce deuxième effet, sensible à long terme pour les jeunes générations actuellement actives qui ont effectué des études plus longues et sont entrées tardivement dans la vie active, peut être évalué à un peu moins d'un an en 2040 pour les ressortissants du régime général. Le scénario de référence inclut donc au total un décalage moyen de l'âge effectif de cessation d'activité de environ 1,5 an pour les salariés du secteur privé et de 1 an toutes catégories d'actifs confondues.

– Impact d'un décalage supplémentaire d'un an

Un décalage d'un an de l'âge moyen de liquidation des pensions et de cessation d'activité fait gagner 0,6 point de PIB en 2040

Pour raisonner en variante par rapport au scénario de référence, il est possible, en utilisant la maquette globale de la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, de chiffrer l'impact d'un décalage d'un an de l'âge moyen de cessation d'activité et de liquidation des pensions de vieillesse, tous régimes confondus. Dans le scénario de référence, le rapport entre le nombre de retraités et le nombre d'actifs passe de 0,44 en 2000, à 0,6 en 2020 puis 0,83 en 2040. Si l'âge moyen de liquidation des pensions est différé de 1 an, ce rapport passe de 0,44 en 2000, à 0,56 en 2020 puis 0,78 en 2040.

Cette variation peut paraître faible mais elle a un impact à la fois sur les cotisations qui augmentent et sur les prestations qui baissent.

L'impact total sur les comptes des régimes diffère selon le niveau retenu pour le montant des pensions. Deux hypothèses ont été étudiées pour le chiffrage.

Dans la première hypothèse, la réglementation actuellement applicable dans les régimes est supposée prolongée jusqu'en 2040, ce qui implique une baisse du taux de remplacement pour les salariés du secteur privé. Dans ce cas, le recul d'un an de l'âge moyen de liquidation des pensions fait gagner 0,6 point de PIB en 2040. Ce gain représente 15 % du besoin de financement en 2040.

Dans la deuxième hypothèse, on suppose que des mesures sont prises pour assurer le maintien au niveau actuel du rapport entre pension moyenne et revenu moyen d'activité professionnelle nets de cotisations sociales. Dans ce cas, le besoin de financement est plus élevé et le recul d'un an de l'âge représente 10 % de ce besoin de financement en 2040.

– Décalage qui serait nécessaire pour couvrir l'intégralité des besoins de financement

À partir des éléments figurant dans la même maquette de la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, il est possible d'estimer le décalage de l'âge moyen de cessation d'activité et de liquidation des pensions de vieillesse nécessaire pour équilibrer les régimes de retraite, à taux de cotisation constant et sans financement externe nouveau. Le décalage nécessaire à l'équilibre, au-delà de l'âge projeté dans le scénario de référence (environ 59 ans), serait de 6 ans dans une hypothèse de prolongation de la législation actuelle. Ce décalage serait de l'ordre de 9 ans en 2040, si on suppose que des mesures sont prises pour assurer le maintien du rapport entre pension moyenne et revenu moyen d'activité professionnelle, nets de cotisations sociales. L'ampleur de ce dernier décalage est très supérieure à l'allongement de l'espérance de vie à 60 ans qui, à cet horizon, est estimé à 6 ans environ. Ceci s'explique par le fait que le besoin de financement est alimenté par le double phénomène de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du *baby boom* et de l'allongement de la vie. Un tel recul conduirait à une diminution de la durée moyenne de service des retraites d'environ 3 ans.

Pour couvrir l'intégralité des besoins de financement, à taux de cotisations inchangé et réglementation constante, il serait nécessaire de décaler de 6 ans l'âge moyen de cessation d'activité et de liquidation des pensions (9 ans si l'on souhaitait maintenir le ratio pension moyenne nette/revenu moyen net d'activité)

– Recul de l'âge de cessation d'activité correspondant à la stricte compensation de l'effet de l'allongement de la vie

L'espérance de vie à 60 ans devrait continuer à augmenter d'environ un an et demi par décennie. Si l'on veut compenser cette augmentation par un décalage de l'arrêt de l'activité, ce décalage serait d'une durée inférieure. Une année supplémentaire d'activité permet, en effet, aux régimes d'économiser une année de prestations et de gagner une année de cotisations. Dans le cas où la durée d'activité est environ deux fois plus longue que la durée de retraite, cette année de cotisation supplémentaire, permet de financer l'allongement d'une demi-année

Un décalage de 4 ans de l'âge de cessation d'activité compense l'effet pour les régimes de l'allongement de la vie

supplémentaire d'espérance de vie des retraités. Pour équilibrer par la seule durée d'activité une année supplémentaire d'espérance de retraite, il faudrait prolonger la durée d'activité de huit mois. Ceci correspondrait de fait à un partage des effets des gains d'espérance de vie considérés entre la période d'activité et la période de retraite. L'allongement de durée d'activité serait dans cette hypothèse de 4 ans au-delà de 60 ans à l'horizon de 2040.

Les mesures susceptibles d'être prises dans le champ des régimes de retraite pour aboutir à un décalage de l'âge de cessation d'activité ou pour l'accompagner ¹⁹

Le Conseil d'orientation des retraites est unanime pour juger souhaitable une augmentation des taux d'activité au-delà de 55 ans. Une politique du travail et de l'emploi résolue est indispensable pour qu'une telle augmentation soit possible. S'agissant des mesures susceptibles d'être complétement prises dans les régimes de retraite, deux approches sont possibles, qui peuvent être dissociées ou retenues simultanément, une approche incitative et approche plus contraignante.

– Une approche incitative

Une évolution des paramètres de fonctionnement des régimes de retraite pourrait avoir un rôle sur l'augmentation des taux d'activité. En effet, un assuré qui remplit les conditions pour bénéficier du taux plein dans le régime de base dont il relève, n'a que peu ou pas d'intérêt à prolonger son activité. Dans le secteur privé, il n'est susceptible d'améliorer sa pension de base que si son activité lui permet de faire prendre en compte de meilleurs salaires pour le calcul de la pension. Il continue en revanche d'acquiescer des points dans les régimes complémentaires. Dans le secteur public une activité prolongée n'améliore pas le montant de la pension sauf si l'intéressé bénéficie d'un avancement. Dans les deux cas, cette prolongation d'activité peut en outre s'avérer impossible. La mise à la retraite par l'employeur est de droit dans le secteur privé pour les salariés remplissant les conditions permettant de bénéficier d'une retraite à taux plein. Des limites d'âge existent et jouent de façon impérative dans le secteur public.

Ceci peut conduire à proposer des mesures permettant d'améliorer les droits à pension des assurés qui souhaitent prolonger leur activité alors même qu'ils remplissent les conditions pour bénéficier du taux plein. Des

Améliorer les droits à pension des assurés souhaitant prolonger leur activité au-delà du moment où ils ont droit au taux plein

simulations, réalisées par l'INSEE à l'aide du modèle Destinie, permettent d'estimer qu'une surcote majorant de 5,5 % la pension par année d'ajournement serait susceptible de provoquer un déport moyen de l'âge effectif de cessation d'activité d'environ 1 an. Elle pourrait conduire, en effet, un peu plus du cinquième des assurés à différer leur départ en retraite d'un peu plus de deux ans en moyenne.

¹⁹. Sur ces différents mesures, on peut se reporter aux travaux techniques réalisés à l'INSEE à partir du modèle « Destinie » par D. Blanchet et B. Sedillot.

Cette étude ne prend pas en compte l'existence de difficultés particulières pour cette catégorie d'actifs sur le marché du travail : une politique de l'emploi des salariés âgés est indispensable pour donner sa portée réelle à la mesure. L'examen des dispositifs de limite d'âge dans la fonction publique et des dispositions du droit du travail permettant une mise à la retraite lorsque les droits pleins sont atteints est, par ailleurs, nécessaire.

De la même manière, il serait souhaitable de revoir les dispositifs de cessation progressive d'activité en permettant aux assurés qui y recourent d'améliorer leurs droits ultérieurs à pension. Ceci suppose de revenir sur le principe du caractère définitif de la liquidation de la pension qui s'oppose aujourd'hui à ce que dans le secteur privé, des droits soient validés au titre de l'activité accomplie dans le cadre de la retraite progressive. Ceci pourrait également conduire à ce que, dans la fonction publique, le bénéfice de la cessation progressive d'activité soit ouvert jusqu'à 65 ans (et non pas limité à 60 ans comme aujourd'hui) et que les périodes accomplies dans ce cadre donnent lieu à la validation d'annuités au taux de 2 % et non pas de 1 % seulement comme c'est aujourd'hui le cas.

– Une approche plus contraignante

Au-delà de ces mesures incitatives, des mesures plus contraignantes peuvent être envisagées : augmentation de l'âge ou de la durée d'assurance requis pour bénéficier du droit à une retraite à taux plein. Cette deuxième mesure est moins contraignante si, comme on l'envisage plus loin, le montant de la décote, en cas d'anticipation du départ en retraite, est moins dissuasif qu'aujourd'hui.

a) Recul de l'âge légal auquel est ouvert le droit à une retraite à taux plein

Le recul pur et simple de l'âge auquel est ouvert le droit à la retraite à taux plein est une mesure à la fois techniquement simple et très lisible. C'est la voie qui a été retenue dans un certain nombre de pays étrangers dont les régimes ne comportent pas, comme le régime général français, un double critère d'âge et de durée pour l'accès à la retraite à taux plein.

b) Allongement de la durée d'assurance requise pour bénéficier du droit à une retraite à taux plein

En France, depuis le milieu des années 70, un critère de durée d'assurance a été introduit dans la législation du régime général pour l'ouverture du droit à la retraite au taux plein. Ce critère réservé tout d'abord à certaines catégories telles que les travailleurs manuels, les ouvrières mères de famille et, en dernier lieu l'ensemble des femmes, a acquis une portée générale en 1982 au moment de l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite. Cet abaissement était, en effet, réalisé pour tous les assurés sous condition de durée totale d'assurance de 37,5 ans, tous régimes de retraite confondus. Cette disposition permet aux travailleurs entrés tôt dans la vie professionnelle de cesser de travailler dès 60 ans. C'est pourquoi la voie utilisée en 1993 et aujourd'hui le plus souvent envisagée pour intervenir sur le moment de la prise de retraite dans le régime général est l'allongement de la durée de cotisation requise pour accéder au taux plein.

Un allongement de la durée d'assurance n'a pas pour conséquence un recul d'ampleur équivalente de l'âge de cessation d'activité

Cependant, il est important de remarquer que l'allongement de la durée d'assurance n'a pas pour conséquence un recul d'ampleur équivalente de l'âge de cessation d'activité. En effet, le critère de durée d'assurance ne joue aujourd'hui que pour des départs intervenant dans l'intervalle entre 60 et 65 ans. Il n'est pas possible aux salariés du secteur privé de faire liquider leur pension avant 60 ans, même s'ils réunissent le nombre d'annuités nécessaires pour avoir le taux plein (37,5 ans en 1993, 40 ans en 2003). À 65 ans, par ailleurs, le taux plein est accordé quelle que soit la durée validée par l'assuré. Si les bornes d'âge actuelles de 60 ans et de 65 ans sont maintenues, la portée d'un allongement de la durée d'assurance requise est limitée.

Tout d'abord, une proportion importante de nouveaux retraités totalise avant 60 ans une durée d'assurance supérieure à la durée requise. Pour une durée de 40 ans, cette proportion est de 75 % des hommes et 52 % des femmes dans les générations 1943-1947 qui partiront à la retraite à partir de 2003. Ceci s'explique de deux façons. De nombreux assurés ont commencé à travailler très jeunes dans les générations qui partent aujourd'hui à la retraite. Par ailleurs, la durée d'assurance validée par les régimes ne se confond pas avec la stricte durée de l'activité professionnelle : 200 heures rémunérées au SMIC permettent de valider un trimestre au régime général, des périodes d'interruption de l'activité, pour cause de chômage ou d'éducation des enfants par exemple, font l'objet de validations et sont comptées dans la durée d'assurance. Pour une grande partie de ces assurés, un allongement de la durée d'assurance requise est donc sans incidence sur leur âge de cessation d'activité, qui demeure 60 ans.

En second lieu, un nombre également important d'assurés, principalement des femmes, ont des carrières courtes et, même à 65 ans, ne totalisent pas la durée requise pour l'obtention du taux plein. Pour une durée de 40 ans, cette proportion est de 23 % pour les femmes des générations 1943-1947. Pour cette deuxième catégorie également, l'allongement de la durée d'assurance requise est sans incidence sur l'âge de liquidation de la pension qui demeure 65 ans.

Au total, seuls 20 % des hommes et 25 % des femmes sont touchés par le passage de 37,5 ans à 40 ans, pour les salariés du privé, dans les générations 1943-1947.

La part des personnes concernées est cependant très différente selon la génération. Cet impact est plus fort pour les jeunes générations entrées plus tardivement dans la vie active. Dans les générations 1970-1974, 44 % des individus seraient concernés par le passage de 37,5 ans à 40 ans.

Des travaux conduits par l'INSEE ont estimé que le passage de 37,5 ans à 40 ans pour l'obtention du taux plein dans le régime général, résultant de la réforme de 1993, aboutira en 2020 à un décalage de l'âge effectif de cessation d'activité de 8 mois, environ.

L'impact d'une modification de la durée d'assurance devient également beaucoup plus sensible quand on va au-delà de 40 ans d'assurance. Une simulation réalisée par l'INSEE avec le modèle « Destinie » permet de mesurer l'incidence moyenne de deux hypothèses d'allongement supplémentaire de la durée de cotisation respectivement d'un an et de deux ans et demi, en supposant que les assurés attendent pour faire liquider leur pension de réunir les conditions pour avoir le taux plein. Pour un passage de 40 à 41 ans de la durée requise, 41 % des assurés des générations 1970-1974 seraient concernés et devraient différer d'un an, ce qui conduirait à un effet moyen pour l'ensemble de ces générations de cinq mois de différé. Pour un passage de 40 à 42,5 ans, 55 % des assurés de ces générations seraient concernés et devraient différer leur départ de plus de 2 ans, ce qui conduirait à un effet moyen pour l'ensemble de ces générations d'un peu plus d'un an de différé. On notera que seuls 5 % des assurés des générations 1940-1944 auraient été touchés par de tels allongements.

Le passage de 40 à 42,5 ans décalerait en 2040 d'un peu plus d'un an l'âge de cessation d'activité des salariés du privé

Il n'y a pas aujourd'hui d'unanimité de vues au sein du Conseil d'orientation des retraites sur l'opportunité d'aller au-delà d'une politique active de l'emploi, utile en toutes hypothèses, et de mesures incitatives, améliorant les droits de ceux qui souhaiteraient prolonger leur activité au-delà du moment où ils réunissent les conditions pour bénéficier du taux plein. Envisager dès maintenant des mesures modifiant les conditions d'âge et ou de durée d'activité nécessaires pour obtenir le taux plein fait débat. Il est clair cependant, pour l'ensemble des membres du Conseil, que les économies chiffrées au titre de mesures de report de l'âge ou d'allongement de la durée d'assurance requis pour bénéficier du taux plein supposent que les conditions permettant un allongement effectif de la durée d'activité professionnelle soient réunies sur le marché du travail. Dans le cas contraire, les modifications des paramètres des régimes de retraite aboutiraient simplement pour un grand nombre de travailleurs à la prolongation de situations de préretraite ou de chômage et, éventuellement, dans un certain nombre de cas, à des liquidations de pension sur des bases minorées. C'est pourquoi le Conseil d'orientation des retraites estime que toute décision dans les régimes de retraite visant à allonger la durée d'activité professionnelle, devrait être précédée par la réunion de la conférence tripartite sur l'emploi des salariés âgés dont l'importance a été évoquée dans le chapitre précédent. La mise en œuvre de ces éventuelles mesures, nécessairement progressive, devrait être couplée avec un suivi de l'évolution des résultats obtenus en matière d'emploi des travailleurs âgés.

Il n'y a pas actuellement d'unanimité au Conseil pour envisager aujourd'hui une modification dans les régimes des conditions d'âge ou de durée d'assurance. Il existe cependant un accord pour considérer que toute éventuelle mesure de ce type doit être précédée par la réunion de la conférence tripartite sur l'emploi des salariés âgés et assortie d'un suivi des résultats obtenus en matière d'emploi

• *L'apport de financements nouveaux pour la retraite*

Les recettes nouvelles permettant de contribuer à l'équilibre des régimes de retraite d'ici 2040 sont de cinq sortes :

- redéploiements de marges de manœuvre dégagées par ailleurs dans le champ des comptes sociaux ;
- élargissement de l'assiette des prélèvements ;
- Fonds de réserve ;
- contributions de l'État ;
- augmentation du taux des cotisations d'assurance vieillesse.

Redéploiement de marges de manœuvre

Les redéploiements le plus souvent évoqués concernent l'assurance chômage, la branche famille et la contribution instituée pour le rembourse-

Des redéploiements éventuels pourraient représenter 1 point de PIB en 2040. Mais d'autres besoins collectifs en concurrence des besoins des régimes de retraite nécessiteront des arbitrages

ment de la dette sociale. On indiquera ici les ordres de grandeur en cause, sans se prononcer sur la faculté et l'opportunité de mobiliser ces marges de manœuvre au bénéfice des régimes de retraite. À l'horizon 2020 et *a fortiori* 2040 d'autres besoins collectifs viendront en concurrence des besoins des régimes de retraite pour la mobilisation d'éventuelles marges de manœuvre : besoins au titre de la santé, de la dépendance, de l'environnement, de la formation, etc. Les incertitudes existent, par ailleurs, sur l'évolution des dépenses de santé. Cette évolution dépend de nombreux facteurs dont la capacité de maîtrise médicalisée

des dépenses ; l'augmentation des dépenses de santé pourrait être comprise entre 1,3 et 3 % de PIB à l'horizon 2040. Des arbitrages devront être effectués dont les développements qui suivent ne sauraient préjuger.

a) Excédents de l'assurance chômage

Le scénario de référence retenu par le Conseil d'orientation des retraites est construit sur une hypothèse de retour au plein emploi en 2010. Une telle hypothèse a pour corollaire une diminution du nombre de chômeurs et une résorption partielle des préretraites. Les économies induites au titre de l'indemnisation du chômage et des cessations anticipées d'activité ne sont pas nécessairement proportionnelles à la diminution des effectifs concernés. On peut imaginer, en effet, que la diminution constatée s'accompagne d'une amélioration du niveau d'indemnisation des personnes privées d'emploi et que la politique d'activation des dépenses pour l'emploi entraîne également des charges supplémentaires. Les dépenses pour l'emploi (y compris le financement des préretraites) représentent en 2000 environ 2 % du PIB. Dans le scénario de référence elles seraient ramenées à 1 %, à dépense par personne privée d'emploi constante. Si l'on suppose que ce ne sera vraisemblablement pas le cas, la marge de manœuvre dégagée à partir de 2010 peut être estimée à environ 0,5 point de PIB.

b) Excédents de la branche famille

Dans le scénario de référence du Conseil, le taux de fécondité retenu, de 1,8 enfant par femme, conduit à une diminution du nombre d'enfants. Certains y voient une marge de manœuvre possible, contrepartie naturelle de l'augmentation du nombre de personnes âgées. Cette marge de manœuvre pourrait cependant ne pas exister dans une hypothèse de remontée du taux de fécondité, hypothèse beaucoup plus prometteuse pour l'avenir en général et, en particulier, pour celui des régimes de retraite. Elle est par ailleurs extrêmement tributaire des choix opérés en matière de politique familiale.

La fonction famille au sens large (fonction famille-maternité des comptes de la protection sociale, incluant l'aide sociale à l'enfance), représente en 2000 environ 3 % du PIB. Le rapport entre le nombre de personnes de 0 à 19 ans et le nombre d'actifs baisse de 15,8 % entre 2000 et 2040 dans le scénario de référence. Trois chiffrages ont été réalisés correspondant à trois orientations possibles de la politique familiale :

- Si l'on prolonge les modalités actuelles de revalorisation qui conduisent à ce qu'une partie des prestations familiales évolue comme les prix et le reste comme les revenus d'activité professionnelle, l'excédent de la branche famille serait en 2040 de près d'un point de PIB (après transfert de 0,2 point de PIB au Fonds de solidarité vieillesse résultant de la prise en charge par la Caisse nationale des allocations familiales du coût de la majoration de pension de 10 % pour trois enfants dans le régime général et les régimes alignés sur celui-ci, prévue par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2001).

- Si, à l'inverse, on imagine un développement important des aides aux familles, aboutissant au maintien à un niveau constant de la part dans le PIB des dépenses pour la famille, aucune marge de manœuvre ne serait alors disponible.

- Dans une hypothèse intermédiaire, on peut concevoir une politique conduisant à une évolution des dépenses par enfant, au titre de la fonction famille, parallèle à l'évolution des revenus moyens d'activité professionnelle. La marge de manœuvre disponible peut alors être estimée à 0,3 point de PIB en 2040 (déduction faite du transfert de 0,2 point correspondant au coût de la majoration de 10 % pour les parents de trois enfants).

On rappellera, pour mémoire, que la branche famille prend déjà en charge depuis longtemps une partie des avantages familiaux des retraités en finançant les cotisations d'assurance vieillesse des parents au foyer. Ceci représente en 2000 environ 0,24 point de PIB.

D'une manière générale, il peut paraître d'ailleurs logique que la branche famille couvre assez largement ou totalement les avantages familiaux des régimes de retraite pour que soit validé au regard de la politique familiale l'équilibre entre les avantages consentis aux familles pendant la période

d'éducation des enfants et ceux qui le sont au moment de la retraite. Le Conseil d'orientation des retraites consacra à cette question des avantages familiaux pour la retraite une étude attentive.

c) Contribution pour le remboursement de la dette sociale

Une contribution de 0,5 point assise sur l'ensemble des revenus des ménages a été instituée en 1995 pour permettre d'apurer sur une période de 20 ans les déficits accumulés à la suite de la récession subie par l'économie française au début des années 90. Cette contribution temporaire devrait disparaître en 2014. La fin de la CRDS à partir de 2015 laisse une marge de manœuvre pour augmenter le financement des retraites d'un montant correspondant, représentant un apport que l'on peut évaluer à 0,3 point de PIB.

Cet exercice très sommaire montre que les redéploiements éventuels peuvent avoisiner très grossièrement un point de PIB.

Élargissement de l'assiette des prélèvements

Des élargissements de l'assiette des financements à la charge des ménages ou des employeurs, souhaités par une partie du Conseil

Pour apporter des ressources complémentaires aux régimes de retraite, certains envisagent l'affectation aux régimes de prélèvements dont l'assiette serait élargie.

a) Financements à la charge des employeurs

Diverses pistes sont évoquées visant à élargir l'assiette des financements à la charge des employeurs.

Une de ces pistes consiste à asseoir les prélèvements sur l'ensemble de la richesse produite dans l'entreprise et non sur la seule masse salariale et donc sur le seul facteur travail en distinguant une part assise sur le ratio rémunérations salariales/valeur ajoutée et une part assise sur le ratio revenus financiers/valeur ajoutée. Le taux de la première composante pourrait être modulé selon les branches pour s'adapter à la situation réelle des entreprises ; le taux de la seconde aurait pour objectif de prendre en compte les revenus financiers qui ne sont pas intégrés dans le calcul de la valeur ajoutée.

Une autre piste consiste à élargir l'assiette du financement par un déplafonnement partiel de la part employeur des cotisations d'assurance vieillesse. La cotisation patronale au régime général est actuellement de 8,2 % sur le salaire sous plafond et de 1,6 % sur la totalité du salaire sans ouverture de droit à pension. La poursuite du déplafonnement partiel de la cotisation pèserait moins sur les entreprises à main-d'œuvre faiblement rémunérée que sur les entreprises à rémunération élevée et rendrait le prélèvement au titre de la retraite plus progressif.

b) Financements à la charge des ménages

Des élargissements des financements à la charge des ménages sont également évoqués sous la forme d'affectation aux retraites d'éléments de

taxation de la consommation ou de points de contribution sociale généralisée (CSG) qui pourraient financer certains éléments de redistribution à la charge des régimes non pris en compte par le Fonds de solidarité vieillesse.

On rappellera les éléments de rémunération assujettis à la CSG mais non soumis (ou partiellement) soumis à cotisation vieillesse :

- pour les salariés du secteur privé : épargne salariale collective, participation, représentant annuellement environ 20 MdF (3 Md €), intéressement, représentant environ 10 MdF (1,5 Md €), abondement de l'employeur au plan d'épargne d'entreprise, représentant 2 MdF (0,3 Md €), épargne salariale sélective (*stock option*, bons de souscriptions) ; contributions de l'employeur aux prestations complémentaires de retraite et de prévoyance estimées à un peu plus de 40 MdF (6 Md €) ; indemnités de licenciement ou de mise à la retraite, indemnités journalières ;
- pour les salariés des régimes spéciaux : la majeure partie des primes.

En complément, et pour fixer les ordres de grandeur on peut rappeler que :

- un point de CSG rapporte 51 MdF (7,7 Md €) en 2000 soit 0,5 point de PIB, dont 35,5 MdF (5,4 Md €) sur l'ensemble des revenus d'activité, 9,1 MdF (1,4 Md €) sur les revenus de remplacement, 5,5 MdF (0,8 Md €) sur les revenus du capital ;
- un point de cotisation plafonné au régime général rapporte 17,6 MdF (2,7 Md €) soit 0,15 point de PIB et un point déplafonné 21,5 MdF (3,3 Md €) en 1998, soit 0,2 point de PIB ;
- un point de TVA sur les biens et services rapporte 35 MdF (5,3 Md €) en 2000, soit 0,3 point de PIB.

Les divers élargissements présentés auraient bien sûr des effets économiques. Les discussions conduites au sein du Conseil montrent que les avis divergent sur l'appréciation de ces effets entre ceux qui pensent que, pour des raisons de compétitivité et de concurrence internationale notamment, seuls sont envisageables et à condition qu'ils restent modérés et acceptés, de nouveaux prélèvements sur les ménages et ceux qui pensent, que pesant excessivement sur le facteur travail, le prélèvement actuel n'est pas favorable à la croissance et qu'en conséquence, des élargissements à des éléments des rémunérations ou de la richesse produite insuffisamment taxés aujourd'hui sont souhaitables.

Fonds de réserve

Le Fonds de réserve institué en 1999 doit avoir accumulé 1 000 MdF (152 Md €) de réserves en 2020, à raison d'un abondement annuel de 30 à 35 MdF (4,5 à 5,3 Md €) et avec l'hypothèse d'un taux de rendement net des placements de 4 %. Si les mesures nécessaires pour permettre le retour à l'équilibre des régimes de retraite jusqu'en 2020 sont prises, l'utilisation du Fonds pourrait alors contribuer à résorber environ la moitié des besoins supplémentaires de financement cumulés du régime général et des régimes alignés sur celui-ci entre 2020 et 2040. Un tel fonds peut contribuer à

mieux répartir dans le temps les efforts de financement des régimes et faciliter la mise en œuvre de politiques nécessitant des délais importants de montée en charge.

Afin que ces abondements entre 2020 et 2040 puissent se faire comme prévu, le Conseil souhaite que des ressources pérennes soient affectées au Fonds de réserve dans une proportion plus grande que ce n'est le cas actuellement. Ceci n'exclut naturellement pas l'affectation de recettes exceptionnelles.

On pourrait envisager que les recettes pérennes soient utilisées au-delà de 2020 au financement direct des retraites. Un financement de 30 à 35 MdF (4,5 à 5,3 Md €) représente environ 0,3 % du PIB actuellement.

Contributions de l'État

Le budget de l'État concourt aujourd'hui de façon importante à la prise en charge des retraites : par le financement comme employeur d'une partie des retraites des fonctionnaires, mais aussi par les multiples subventions d'équilibre aux régimes spéciaux et au régime des exploitants agricoles. La mise en place du Fonds de solidarité vieillesse a permis d'identifier les dépenses de solidarité nationale remboursées aux régimes : minimum vieillesse, validations de périodes de chômage et certains avantages familiaux. Le Fonds, alimenté par la CSG, a également bénéficié à l'origine de transferts de taxe (taxes tabac et alcool).

Enfin, par l'affectation de certaines ressources, l'État contribue au financement du Fonds de réserve.

Dans la réflexion prospective sur l'équilibre des retraites, cette dimension des transferts doit être intégrée. Des clarifications devraient sûrement être apportées concernant la fonction des divers transferts organisés et une analyse précise de leur évolution possible dans le futur.

On notera que l'existence de contributions de l'État, non seulement pour les retraites des fonctionnaires mais pour le financement d'une partie de l'ensemble des retraites, est fréquent, sous une forme ou une autre, dans les pays étrangers.

Il faut cependant tenir compte du fait que le budget de l'État est déjà en déficit et que d'autres fonctions collectives doivent être financées.

Augmentation du taux des cotisations à l'assurance vieillesse

Avant de discuter des modalités que pourrait revêtir une éventuelle augmentation du taux des cotisations à l'assurance vieillesse, on présente ici les ordres de grandeur correspondant à diverses hypothèses de relèvement de ces taux.

a) Ordres de grandeur correspondant à diverses hypothèses de relèvement des taux des cotisations

Contribution au financement du solde technique de différents régimes, résultant du relèvement de 1 point du taux des cotisations.

Une augmentation d'un point du taux de cotisation du régime général réduirait le déficit technique de 32 à 44 % en 2020 et de 12 à 15 % en 2040, selon l'hypothèse retenue pour l'évolution de la pension moyenne du régime (cf. deuxième partie du rapport).

Dans le scénario de référence, et compte tenu des réserves accumulées, l'ARRCO est à l'équilibre en 2020. Une augmentation d'un point du taux de cotisation de l'ARRCO réduirait le déficit technique de moitié en 2040. Pour l'AGIRC, une augmentation du taux de cotisation réduirait le déficit technique de la moitié en 2020 et d'un tiers en 2040.

L'augmentation d'un point du taux de cotisation implicite pour la fonction publique de l'État réduirait le déficit technique de 4 % en 2020 et 3 % en 2040. L'augmentation d'un point du taux de cotisation à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales réduirait le déficit technique de 6 % en 2020 et de 3 % en 2040.

Ces écarts importants dans la contribution à la réduction du déficit d'un point de cotisation dans chacun des régimes s'expliquent par l'ampleur variable des soldes de chacun d'eux et des différences de niveau de cotisation par tête au point de départ de la projection.

Augmentation du taux des cotisations vieillesse qui serait nécessaire pour couvrir l'intégralité des besoins de financement d'ici 2040.

Le chiffrage est réalisé à l'aide de la maquette globale construite par la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

Dans l'hypothèse de prolongation jusqu'en 2040 de la réglementation actuellement en vigueur, qui conduit à une baisse des taux de remplacement pour les salariés du privé, la hausse des prélèvements qui serait nécessaire pour couvrir l'intégralité des besoins de financement de l'assurance vieillesse, sans tenir compte des réserves accumulées dans le Fonds de réserve et les régimes, est estimée en 2020 à 2,7 % du coût total du travail (total des revenus d'activité et des cotisations des employeurs) et en 2040 à 6,3 % de ce coût. Si l'on traduit cette estimation en un nombre de points de cotisation appliqués à des revenus d'activité bruts, on trouve une hausse équivalente à 4 points de cotisation en 2020 et 9,2 points en 2040, soit une hausse de l'ordre de + 15 % entre 2000 et 2020 et + 35 % entre 2000 et 2040.

Pour couvrir l'intégralité des besoins de financement, à réglementation constante et sans allongement de l'activité, il faudrait augmenter d'environ 9,5 points (+ 35 %) les cotisations sociales d'ici 2040 (+ 15 points et + 58 % si l'on souhaitait maintenir à 78 % le ratio pension nette moyenne et revenu d'activité net moyen)

Dans l'hypothèse d'un maintien constant tout au long de la période de projection du rapport entre pension moyenne et revenu moyen d'activité,

nets de cotisations sociales, le besoin de financement serait équivalent à une hausse du taux de cotisation de 15 points appliqués aux revenus d'activité bruts, soit + 58 % entre 2000 et 2040. Le calcul est effectué en faisant l'hypothèse que la hausse du taux porte intégralement sur la part des cotisations à la charge des assurés, ralentissant de ce fait la croissance du revenu professionnel moyen net de cotisations sociales. Hors toute hausse des taux de cotisation, ce revenu progresse en francs constants de + 88 % entre 2000 et 2040 dans le scénario de référence. En intégrant les hausses de cotisations, cette progression serait alors ramenée à + 55 %.

b) Modalités et conséquences d'éventuelles hausses de cotisations

Si des hausses de cotisations vieillesse étaient décidées, diverses options devraient être tranchées.

Il conviendrait de savoir si ces hausses pèsent uniquement sur les salariés, uniquement sur les employeurs ou si les efforts sont partagés entre les uns et les autres. Un certain nombre d'études économiques montrent que, par le passé, la charge d'une hausse des taux de cotisation, qu'elle soit employeur ou salariée, a en définitive toujours pesé sur les salariés²⁰. Les hausses de cotisations employeur ont, en effet, généralement eu pour contrepartie une modération de la croissance des salaires après un délai d'ajustement estimé de 2 à 3 ans. Cet effet est très directement lié à la perception des cotisations vieillesse par les salariés comme un salaire différé et à l'état des relations sociales conduisant à la détermination du niveau des salaires. Il est difficile de préjuger de l'évolution de ces éléments pour l'avenir et d'affirmer qu'il est indifférent à moyen terme de choisir la voie d'une hausse de la part salariale ou de la part employeur des cotisations.

Il conviendrait, en second lieu, de savoir pour les régimes par points si les hausses des taux de cotisation décidées ouvrent des droits dans les régimes de retraite.

Au-delà des modalités susceptibles d'être retenues pour d'éventuelles hausses de cotisations vieillesse, on doit se demander si elles sont économiquement et socialement envisageables, compte tenu du niveau déjà atteint. Si ces hausses pèsent sur les entreprises, des problèmes de compétitivité peuvent exister en économie ouverte (dès lors que l'on admettrait que la charge ne se reporte pas en définitive intégralement sur les salariés). Il est alors utile pour éclairer la réflexion de considérer les options prises par les partenaires européens de la France (*cf.* chapitre 6 de la deuxième partie). Si ces hausses pèsent sur les salariés, alors, dans l'hypothèse où un certain lien serait établi entre l'évolution des salaires nets et celle des pensions nettes, il s'agirait d'un arbitrage entre salaire immédiat et salaire différé qu'il appartiendrait aux salariés eux même d'opérer, en intégrant d'une part la question des conditions de traitement des générations successives et, d'autre part, du vieillissement de la population.

20. Cette répercussion ne se fait pas automatiquement pour le SMIC.

La nécessité d'examiner l'ensemble des mesures et de les insérer dans des politiques

Le Conseil d'orientation des retraites estime que doit être examiné l'ensemble des mesures susceptibles de garantir un objectif de niveau relatif des pensions (comparés aux revenus d'activité) tout en assurant la solidité du système de retraite. Dans les développements qui suivent, le Conseil fournit une présentation synthétique permettant de mettre en relation les différents paramètres des régimes et de présenter la diversité des choix possibles, parmi lesquels il appartiendra aux responsables politiques et aux partenaires sociaux de trancher. Il rappelle ensuite la nécessité que d'éventuels ajustements de ces paramètres s'intègrent dans des politiques plus globales.

- *La nécessité d'examiner l'ensemble des mesures dans la période considérée*

Le graphique 11 de la page 237 représente un ensemble de choix possibles pour le niveau relatif des pensions, l'âge de cessation d'activité et l'augmentation des prélèvements en 2040. Comme dans toute présentation schématique, celle-ci repose sur des approximations et des simplifications. Surtout, cette présentation ne saurait résumer l'ensemble des choix possibles et traiter d'importantes questions comme le cheminement au cours du temps, les différences entre régimes, les modes de financement ou la combinaison de taux de remplacement et d'indexation des pensions conduisant au niveau moyen des pensions.

Le champ des combinaisons possibles entre niveau relatif des pensions, durée d'activité et nouveaux financements

Malgré toutes les simplifications qu'il comporte, il donne des indications intéressantes sur les choix possibles en matière de prélèvements, d'âge et de niveau moyen de retraite.

Les choix présentés correspondent à un environnement économique décrit dans le scénario de référence qui suppose le retour de l'économie française au plein emploi en 2010. On a fait, de plus, l'hypothèse d'absence de rétroaction sur l'économie générale des choix en termes d'âge de cessation d'activité, de niveau de retraite et de prélèvements, ce qui est évidemment discutable.

Le graphique représente la relation qui existe entre trois grandeurs, l'augmentation des prélèvements, l'âge de cessation d'activité et le rapport entre le niveau des pensions et le niveau des revenus d'activité professionnelle.

L'augmentation des prélèvements (axe vertical), correspondant au besoin de financement global, est traduit en équivalent point de cotisation sur salaire brut. Cela ne représenterait l'augmentation d'un taux de cotisation pour les salariés du privé que si l'effort global nécessaire était réalisé sans redéploiement de financements et réparti uniformément entre les régimes

au prorata des masses de revenus d'activité (charges comprises). Les choix possibles dans ces domaines ne sont pas représentés dans ce graphique ; la diversité des régimes n'est pas prise en compte, l'indicateur correspondant à une moyenne générale.

Le niveau relatif des pensions (axe horizontal) est exprimé par le ratio de la pension moyenne nette rapportée au revenu d'activité net moyen (appelé salaire net moyen dans les intitulés du graphique). Il s'agit d'un ratio moyen tous régimes confondus, intégrant l'ensemble des éléments contributifs et non contributifs. Il correspond à l'ensemble des carrières. Cette moyenne diffère donc d'un ratio calculé sur une carrière type complète. Ce ratio résulte de la combinaison des taux de remplacement des revenus d'activité par les pensions au moment du départ en retraite et de la revalorisation des pensions une fois liquidées ; ainsi, un même ratio peut correspondre à des choix différents entre ces deux éléments. Deux valeurs caractéristiques sont repérées : 0,78 (à droite) correspond à la valeur actuelle ; 0,64 (au milieu) correspond à la valeur atteinte en 2040 à réglementation constante avec, notamment, l'indexation sur les prix des salaires portés au compte et des pensions liquidées pour le régime général et les régimes alignés et les règles actuelles des régimes complémentaires des salariés du secteur privé.

Diverses hypothèses sur les âges de cessation d'activité et de la retraite sont représentées par des courbes. La première courbe (courbe supérieure en trait plein gras) correspond à la durée d'activité projetée dans le scénario de référence : cette durée augmenterait en moyenne d'un an entre 2000 et 2040 ²¹. Les autres courbes correspondent à un décalage d'un an, 2 ans, 4 ans, 6 ans et 9 ans de l'âge moyen de cessation d'activité par rapport au scénario de référence ²². Rappelons que l'espérance de vie à 60 ans devrait augmenter de 6 ans environ d'ici 2040 dans les projections démographiques qui servent de base à ces calculs. On peut donc associer à chaque courbe une estimation de la durée moyenne de la pension. Celle-ci s'accroît de près de 6 ans ²³ dans le scénario de référence passant de 20 ans en moyenne en 2000 à 26 ans en 2020. Celle-ci resterait quasiment stable dans une hypothèse de décalage de 6 ans de l'âge de cessation d'activité par rapport au scénario de référence. Elle diminuerait de 3 ans dans une hypothèse de décalage de 9 ans.

21. Le scénario suppose une résorption des préretraites et la prolongation de la réglementation actuelle portant à 40 ans la durée d'assurance dans le régime général et les régimes alignés sur celui-ci.

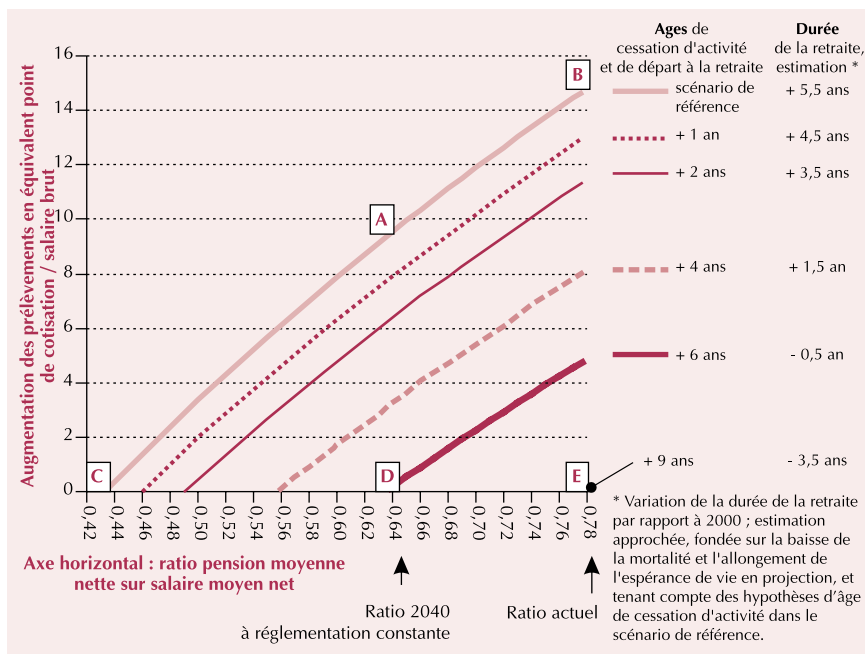
22. On ne fait ici aucune hypothèse sur la dispersion des âges effectifs de cessation d'activité. On raisonne sur la moyenne et on suppose que celle-ci varie d'une valeur donnée.

23. L'accroissement de 6 ans correspond à la fois à l'augmentation de l'espérance de vie à 60 ans (5,6 ans) et à la baisse de la mortalité avant 60 ans augmentant la probabilité pour un actif d'atteindre l'âge de la retraite.

Pour une hypothèse donnée sur l'âge, la courbe retrace les diverses combinaisons possibles de niveau relatif des retraites et d'augmentation des prélèvements.

Graphique 11

Choix 2040 : prélèvements, âge, niveau de la retraite



Source : COR premier rapport, 2001.

Quelques points extrêmes ou caractéristiques sont repérés par une lettre.

Le point A correspond à la hausse des taux de prélèvement (équivalant à 9 points de cotisation) nécessaire pour couvrir le besoin de financement, sans intervention sur l'âge de cessation d'activité ²⁴, dans l'hypothèse d'une baisse du niveau relatif des retraites correspondant à la réglementation actuelle (le ratio pension nette moyenne/revenu net moyen d'activité passe de 0,78 en 2000 à 0,64 en 2040).

Le point B correspond à la hausse des taux de prélèvement (équivalant à 15 points de cotisation) nécessaire pour couvrir le besoin de financement sans intervention sur l'âge de cessation d'activité, dans une hypothèse où le ratio pension nette moyenne/revenu net moyen reste à 0,78 entre 2000 et 2040.

24. Le scénario de référence inclut un décalage de l'âge de cessation d'activité de un an (effet de la résorption des préretraites et de la réforme de 1993).

Le point C correspond à l'évolution du niveau relatif des retraites (de 0,78 actuellement à 0,43) qui permettrait d'équilibrer les comptes sans hausse des taux de prélèvement et sans intervention sur l'âge de cessation d'activité.

Le point D correspond au décalage de l'âge de cessation d'activité (6 ans) nécessaire pour équilibrer les comptes sans hausse des taux de prélèvement, dans l'hypothèse d'une baisse du niveau relatif des retraites correspondant à la réglementation actuelle (le ratio pension nette moyenne/revenu net moyen d'activité passe de 0,78 en 2000 à 0,64 en 2040).

Le point E, enfin, correspond au décalage de l'âge (+ 9 ans) permettant à la fois la stabilité des taux de prélèvement et celle du niveau relatif des retraites (0,78 en 2000 et 2040).

Les résultats d'ensemble seraient différents dans un autre environnement démographique et économique comme cela a été étudié dans les variantes décrites précédemment. Ces changements peuvent intervenir sur la forme même du graphique et sur le jugement que l'on peut porter sur la variation des grandeurs représentées.

Les variantes de fécondité, de mortalité, et de migrations étudiées entraîneraient un décalage des courbes vers le bas et la droite pour les variantes favorables au financement des retraites, et vers le haut et la gauche pour les variantes défavorables. Pour la variante de migrations, l'ampleur de ce décalage serait équivalente à environ une demi-année de décalage des âges de cessation d'activité et de départ à la retraite ; elle serait équivalente à un peu moins d'un an pour les autres variantes.

Paradoxalement, les variantes portant sur la productivité du travail (+ 1,6 % par an dans le scénario de référence) modifieraient peu le graphique ; cependant, le ratio pension moyenne nette sur salaire moyen net correspondant à la réglementation actuelle (indexation sur les prix) serait différent et s'appliquerait à des niveaux de salaire moyen différents. Pour une croissance de 1 % par an de la productivité du travail, le ratio correspondant à la réglementation constante serait de 0,69 (contre 0,64 dans le scénario de référence), et s'appliquerait à un salaire net moyen ayant progressé de 32 % en 40 ans contre 68 % dans le scénario de référence. Ce ratio à réglementation constante est de 0,57 pour une croissance de la productivité de 2,5 % par an mais s'applique à un salaire moyen net ayant progressé de 134 % en 40 ans. Par ailleurs, une plus forte progression de la productivité du travail facilite une augmentation des prélèvements et change donc le jugement que l'on peut porter sur les grandeurs représentées.

Un taux de chômage ramené à 3 % (scénario « optimiste » à comparer aux 4,5 % du scénario de référence) ferait baisser le besoin de financement à situation comparable d'un peu moins d'un point d'équivalent cotisation sur salaire brut. Un taux de chômage à 7 % dans le scénario « gris »

nécessiterait des prélèvements supérieurs d'un peu plus d'un point d'équivalent cotisation sur salaire brut ; mais surtout, le maintien d'un chômage élevé peut conduire à s'interroger sur les hypothèses en matière de préretraites et sur les marges d'évolutions possibles des âges de cessation d'activité.

• *La nécessité d'insérer ces mesures dans des politiques*

La mise en œuvre des mesures qui viennent d'être évoquées n'a de sens que si elles sont insérées dans des politiques plus larges.

Le premier domaine concerné est l'emploi et la formation professionnelle où il s'agit d'impulser en quelques années une dynamique forte d'adaptation du monde du travail à sa composition par âges dont la nécessité a été perçue depuis longtemps mais dont la réalisation tarde sans cesse.

Le second domaine concerné est la protection sociale et les finances publiques. Les mesures de financement doivent s'insérer dans une politique de protection sociale et de finances publiques prenant en compte les besoins des autres branches de Sécurité sociale et les autres dépenses publiques. Les choix faits sur l'assiette de certains prélèvements nouveaux devront être cohérents avec les orientations du financement de la protection sociale retenues dans une perspective favorable à l'emploi et à la croissance économique.

Le troisième domaine concerné est la politique salariale et d'épargne. Il est clair, en effet, qu'un développement excessif de formes de rémunérations non salariales et non soumises à cotisations sociales fragiliserait les régimes de retraite²⁵. Il est clair aussi que les encouragements à l'épargne sont négatifs pour les régimes de retraite lorsqu'ils s'accompagnent de larges déductions de cotisations à l'assurance vieillesse.

Il est clair, enfin, que si la croissance ne saurait à elle seule permettre d'atteindre un équilibre financier des régimes de retraite, elle facilite directement et indirectement à plus d'un titre cet équilibre. Une hausse de prélèvements financiers n'a, en effet, pas du tout le même sens pour les actifs dans une économie en croissance et dans une économie ralentie. Les marges de manœuvre disponibles dans les finances publiques ne sont pas du tout identiques selon que l'économie est en croissance plus ou moins forte. Une France et une Europe dont la moyenne d'âge va augmenter doivent mener des politiques de croissance au moins aussi déterminées que les politiques qu'elles ont menées jusqu'ici.

Cette orientation vers une forte croissance et une croissance durable doit se manifester dans de nombreux domaines et notamment dans celui de la population. On s'accordera sans doute facilement sur l'idée qu'il est important d'avoir une politique familiale et de formation dynamique et le Conseil partage largement une telle orientation. Il faudra aussi se

25. Au moins dans un premier temps, puisqu'à terme elles n'ouvrent pas de droits à pension.

demander si la politique d'immigration ne devra pas, à un moment ou à un autre, être modifiée pour que des pénuries de main-d'œuvre dans tel ou tel domaine ne viennent pas freiner la croissance. Sans prétendre traiter ici une question aussi complexe, il est important de préciser qu'une telle modification n'est envisageable qu'en prêtant une attention particulière aux conditions d'accueil. Ceci a un coût. Il est bien préférable de l'assumer d'entrée de jeu plutôt que de financer après coup, à un coût humain et financier élevé, les investissements nécessaires.

Choisir l'équilibre entre les différentes politiques en tenant compte des horizons et des cheminements : une responsabilité politique essentielle

Les modifications démographiques que nous allons connaître vont s'étendre sur une longue période. Les effets de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations les plus nombreuses se feront sentir jusque dans la décennie 2030 -2040. L'augmentation de l'espérance de vie paraît un processus continu et, si rien n'est certain, il ne serait pas raisonnable d'anticiper qu'elle va s'interrompre au cours de la période que nous envisageons.

Garantir l'avenir des retraites, c'est non seulement prévoir les politiques qui permettent d'équilibrer leur financement dans des conditions équitables et qui laissent des marges de choix aux assurés, c'est aussi définir un cheminement temporel.

Face à des besoins de financement dont l'ordre de grandeur peut donner lieu à une évaluation globale, mais dont le rythme de montée en charge dépendra beaucoup de la démographie et de la croissance, plusieurs types de ressources pourront être utilisés. Ces ressources elles-mêmes ont leur propre dynamique temporelle : pour certaines (un transfert de cotisations par exemple) la ressource est disponible dès la décision ; pour d'autres, la montée en charge peut n'être que progressive.

L'une des questions ainsi posées est celle de la gestion du temps. Le Conseil d'orientation des retraites n'a pas l'intention de définir un agenda des réformes sur 40 ans ! En revanche, il souhaite rappeler dans son rapport à quels calendriers propres obéissent l'apparition des besoins de financement et la capacité de mobiliser les ressources. Il est important de garder présent à l'esprit que ces besoins et ces ressources obéissent à des calendriers largement autonomes et d'en tenir compte pour déterminer les moments où devront s'appliquer les décisions. Le passage d'une situation de chômage à une situation où la population active baissera et où le risque de pénurie de main-d'œuvre s'accroîtra doit également être pris en considération.

Les éléments de calendrier sur l'apparition des besoins

Les besoins peuvent être influencés à la fois par les évolutions démographiques et par les évolutions économiques.

Les évolutions démographiques s'inscrivent surtout dans un temps long : les retraités de 2040 sont tous déjà nés et une variation de la fécondité à venir aurait une incidence à relativement long terme.

Les évolutions économiques peuvent avoir une incidence très importante à court et moyen terme ; leur influence à long terme est plus ambiguë.

À court terme, une hausse ou une baisse de la croissance, du chômage, du taux d'activité a un effet immédiat sur les régimes de retraite. Le profil économique de la prochaine décennie aura ainsi une incidence déterminante sur la croissance des recettes alors que les dépenses seront déjà une bonne part la résultante de faits qui se sont déjà produits (évolutions de population déjà mentionnées, mais aussi toutes les évolutions concernant les revenus distribués et les taux d'activité). À réglementation constante, les fluctuations économiques de court et moyen terme ont donc une influence très sensible sur le solde des régimes.

C'est ainsi, que dans le scénario retenu pour référence qui suppose un retour au plein emploi en 2010, la population active commence à diminuer aux alentours de 2010 et c'est à ce moment que, de ce fait, la croissance économique globale se ralentit. Encore faut-il souligner que cette hypothèse suppose que des actions volontaristes soient rapidement engagées dans le champ du travail et de l'emploi permettant notamment une résorption partielle des préretraites.

Dans un scénario plus pessimiste où le chômage persisterait à un taux de 7 % et où il ne serait pas possible de freiner le mouvement des cessations anticipées d'activité, les difficultés apparaîtraient plus précocement.

La situation est contrastée selon les régimes. Les premières difficultés financières apparaîtraient dans le régime général aux alentours de 2010 dans le scénario de référence. Pour les régimes complémentaires des salariés du privé, l'ARRCO serait à l'équilibre jusqu'en 2015 voire 2020 en tenant compte des réserves accumulées et l'AGIRC jusqu'en 2010 voire 2015 en tenant compte des réserves accumulées. Cependant, en raison d'une pyramide des âges un peu différente, les départs en retraite s'accroissent dès à présent dans le secteur public conduisant à une augmentation très forte des besoins de financement au début de la période.

Les premières difficultés apparaîtraient à partir de 2010 dans les régimes de salariés du privé (dans le scénario de référence). Elles apparaîtraient dès le début de la période dans la fonction publique

Dans l'hypothèse de chômage à 7 %, et de croissance ralentie des taux d'activité, les premières difficultés dans le régime général seraient anticipées de 3 à 5 ans. Il faut y ajouter des difficultés liées au financement des préretraites qui apparaîtraient plus tôt, au moment de l'arrivée entre 55 et 59 ans des générations nombreuses du *baby boom*.

À long terme, les évolutions économiques ont paradoxalement un effet plus ambigu sur la situation des régimes de retraite. Les hypothèses concernant le chômage ont un effet sensible pendant la période où le chômage évolue. Une fois le plein emploi atteint, les seules sources d'amélioration possibles pour l'équilibre des régimes sont l'augmentation des taux d'activité et celle de la productivité. L'augmentation des taux d'activité renvoie assez largement à la discussion sur les évolutions susceptibles d'intervenir dans les taux d'activité des travailleurs âgés. S'agissant de l'augmentation de la productivité, des évolutions plus (ou moins) favorables, permettent de recueillir, à réglementation constante, des ressources plus (ou moins) importantes. Cependant, dès lors que l'objectif est de garantir non seulement un montant de retraites en francs constants, mais un certain rapport entre les revenus d'activité et les retraites, les variations de la croissance de la productivité ont plus d'importance sur l'équilibre à court ou moyen terme que sur l'équilibre à long terme. Une meilleure croissance de la productivité et donc des revenus d'activité conduit, en effet, en ce cas, à financer des retraites plus importantes, de telle sorte que l'équilibre *stricto sensu* des régimes de retraite n'est guère directement sensible à long terme à l'effet d'une croissance plus ou moins forte de cette variable.

À cette affirmation que la croissance ne saurait à elle seule résoudre le problème des retraites, on doit apporter une forte nuance. De l'importance de cette croissance dépendra très largement, en effet, la possibilité d'accroître (si on le souhaite) les prélèvements sociaux consacrés aux retraites. C'est ainsi, par exemple, qu'une croissance accompagnée d'un retour à des taux de chômage beaucoup plus faibles qu'aujourd'hui générerait des excédents dans l'assurance chômage. Si on le souhaitait, on pourrait dès lors, sans augmenter le total des cotisations sociales, financer par des transferts de cotisation une part non négligeable des dépenses de retraite. La croissance ne dispensera en aucun cas de mener des politiques nouvelles pour assurer le financement des retraites mais, selon qu'elle se maintient solidement ou se situe dans les hypothèses les plus basses, elle permet de dégager des marges de manœuvre plus ou moins importantes. En effet, les mesures de rééquilibrage sont plus aisées à prendre et à faire accepter si la croissance est élevée.

Les éléments de calendrier sur la portée dans le temps des réformes

La mise en œuvre de politiques concertées et l'action sur certaines variables pouvant avoir une influence sur l'équilibre du système de retraite doivent prendre en compte les horizons temporels auxquels ces politiques et ces variables sont susceptibles de produire leurs effets. D'une part, ces horizons sont différents selon les politiques et variables concernées et, d'autre part, ces horizons sont en matière de retraite le plus souvent lointains.

Si certaines mesures ont un effet immédiat, d'autres sont nécessairement progressives et le retournement de tendances ou de comportements peut prendre plusieurs années

Certaines actions peuvent avoir un effet immédiat, dès leur mise en œuvre. D'autres actions peuvent nécessiter un délai de quelques années avant leur pleine application. D'autres encore peuvent s'accompagner d'une montée en charge progressive – c'est le cas d'une réforme paramétrique des régimes comme la réforme de 1993 – et ne produire leurs pleins effets qu'au bout de 10 ou 15 ans pour les assurés et de plusieurs dizaines d'années pour les régimes.

Pour indiquer des voies d'action possibles dans l'avenir, il est donc important d'indiquer les horizons concernés par les différentes mesures et politiques. On ne s'intéresse ici qu'aux conséquences temporelles sur les régimes de retraite et non, car l'analyse déborderait largement le cadre de ce rapport, sur les finances publiques ou la croissance économique.

– Les mesures ayant trait à la recherche de financements nouveaux, par augmentation des taux de cotisation, élargissement de l'assiette, abondement par des ressources fiscales, produisent leurs effets immédiatement. Il n'y a pas d'effet supplémentaire à long terme, sauf si une augmentation du taux de cotisation s'accompagne d'une hausse des droits à servir.

– Les inflexions de la politique de l'emploi nécessitent plusieurs années avant qu'une application effective puisse être constatée. Ce serait par exemple probablement le cas d'une nouvelle politique du travail et de la formation des salariés âgés qui viserait à revenir sur des décennies de décisions et d'actions collectives ayant conduit au développement des cessations anticipées d'activité. Le retournement des tendances, la mise en œuvre de nouveaux comportements individuels et collectifs, la mise en place de meilleures conditions de travail pour les seniors ne peuvent avoir lieu que sur une période couvrant plusieurs années. Les premiers effets peuvent se manifester rapidement ; la montée en puissance d'une telle politique est nécessairement progressive. La nécessité d'agir rapidement et fortement dans ce domaine n'en est que plus grande.

– Les modifications de paramètres des systèmes de retraite requièrent le plus souvent une montée en charge progressive au cours d'une période qui peut être longue. À titre d'exemple, toute mesure visant à allonger la

durée de cotisation peut difficilement retenir un calendrier de mise en œuvre plus rapide que ce qui avait été fait lors de la réforme de 1993, c'est-à-dire un trimestre par an. Un rythme plus rapide créerait en effet des inégalités fortes entre des cohortes successives et serait pour cette raison probablement rejeté. Ces modifications paramétriques ne doivent donc pas voir leur mise en œuvre commencer au moment où l'on attendrait d'elles qu'elles soient opérationnelles pour faire face à des besoins de financement des régimes, mais bien en amont, afin que leur montée en charge puisse être réalisée à temps.

La prise en compte des effets sur les différentes générations

Les évolutions des différents facteurs, taux de remplacement, taux d'activité et âge moyen de départ, taux de cotisation, interviendront selon des calendriers qui peuvent différer et concerneront différemment les générations. Comme la retraite par répartition qui unit les cotisants et les retraités sur longue période correspond à un contrat implicite entre générations, la question de l'égalité de traitement des générations doit être examinée non seulement comme but en soi mais aussi pour juger de la soutenabilité d'une réforme globale. L'égalité de traitement entre générations dépend du poids relatif de divers facteurs : effort contributif, durées de cotisation et de retraite, niveau de vie relatif des cotisants et retraités. Ces éléments peuvent être combinés pour donner lieu à des indicateurs divers²⁶. Les critères utilisés, comme l'égalité de trajectoire économique ou l'égalité de rendement des transferts par génération par exemple, peuvent cependant conduire à des visions divergentes.

L'équité entre générations doit être prise en compte pour juger de la soutenabilité d'une réforme globale

Ainsi, dans un contexte de croissance soutenue de la productivité, une augmentation des taux de cotisation peut être compatible avec une croissance du revenu net des actifs, moindre que la croissance de la productivité mais significative ; elle peut ainsi soutenir largement la comparaison avec l'évolution du revenu net des actifs durant ces dernières décennies. Ce schéma peut alors être considéré comme équitable car permettant une évolution du niveau de vie des actifs et des retraités, même s'il correspond à une dégradation du rendement des transferts pour chaque génération. Il n'en serait pas de même si le contexte économique était moins favorable.

De même, une même dépense peut correspondre à des combinaisons diverses du taux de remplacement à la liquidation et du mode de revalorisation des pensions ; l'incidence des divers niveaux envisagés doit être examinée en tenant compte des diverses générations concernées.

26. Laurent Vernière, *Questions retraites* n° 98-07.

La gestion du temps

Les calendriers financiers ne sont pas les seuls à prendre en compte. Nul ne peut douter qu'il y ait aussi un rythme pour l'évolution des esprits et un temps pour la capacité politique à mettre en œuvre des réformes. Chaque pays a, sur ses calendriers sociologiques et politiques, une situation particulière qui dépend de l'histoire plus récente ou plus éloignée.

La gestion du temps sera un élément essentiel d'un processus de réforme

Certains pays bâtissent une réforme d'ensemble ayant pour objectif de « résoudre la question » sur une longue période mais se donnent toujours la possibilité de faire la réforme de la réforme. Un récent livre s'intitule « l'interminable réforme » : ce livre traite de l'Italie, dont la réforme, en principe, non seulement s'étalera sur plusieurs dizaines d'années (elle est dans son rythme beaucoup plus progressive que la réforme de 1993 en France) mais sera sûrement réformée à nouveau avant d'être terminée. D'autres pays ne souhaitent pas s'engager dans un plan d'ensemble à très long terme. Ils peuvent choisir une approche laissant plus de marges de manœuvre dans le temps. Dans ce cas, ils doivent particulièrement veiller à tenir compte de deux nécessités impérieuses : donner des éléments de repères stables sur des points clés pour que la société ne soit pas, comme l'est aujourd'hui la société française, en état d'incertitude permanente sur les retraites ; prendre à temps les mesures dont l'effet ne se fait sentir que progressivement.

Dans un pays comme la France, qui a connu dans son histoire récente, des réformes, des moments de maturation des esprits et aussi des crispations sérieuses, la gestion du temps sera un élément essentiel qu'il reviendra aux décideurs, maîtres des horloges, de maîtriser.

Le Conseil, quant à lui, s'attachera à fournir tous les repères dont il dispose sur tous les éléments financiers, mais aussi sociétaux qui, selon ses membres, doivent être pris en compte pour cette gestion du temps. Il souhaite également indiquer que la sécurisation recherchée est naturellement plus grande lorsque, en même temps que les objectifs sur les niveaux de retraite, un plan de financement d'ensemble est effectué. Ce n'est peut-être pas un objectif accessible dans l'immédiat pour la France mais cela devrait pouvoir à terme être effectué.