

**Conseil
d'orientation
des retraites**

www.cor-retraites.fr

Retraites :

Fiches pour l'information et le débat



Février 2003

SOMMAIRE

Introduction

1- La situation actuelle

- Fiche n°1 : Les apports du système par répartition
- Fiche n°2 : La diversité des régimes de retraite
- Fiche n°3 : La disparité des situations face à la retraite
- Fiche n°4 : Situation de l'emploi et retraite

2- Les projections financières et l'équilibre des régimes de retraite

- Fiche n°5 : Les facteurs qui déterminent l'équilibre des régimes de retraite et les scénarios d'évolution
- Fiche n°6 : Les projections des besoins de financement du système de retraite
- Fiche n°7 : Les variantes
- Fiche n°8 : Les calendriers d'apparition des déficits
- Fiche n°9 : L'évolution du niveau des pensions
- Fiche n°10 : Le fonds de réserve pour les retraites

3- Orientations et débats

- Fiche n°11 : Bâtir un contrat social renouvelé
- Fiche n°12 : Un thème majeur : Age et travail
- Fiche n°13 : Les choix pour assurer le financement
- Fiche n°14 : Assurer l'égalité et la solidarité entre les cotisants
- Fiche n°15 : Développer les marges de choix individuels dans un cadre collectivement organisé

4- L'étranger

- Fiche n°16 : International

Annexe

- Présentation du Conseil d'orientation des retraites

INTRODUCTION

A la veille des discussions qui vont s'engager sur l'avenir des retraites, il paraît utile de mettre à disposition, sous une forme largement accessible, les principales données, analyses et propositions produites par le Conseil d'orientation des retraites dans son premier rapport¹ et au cours des travaux qu'il mène depuis plus de deux ans.

Le dossier qui suit présente ainsi, sous forme de fiches synthétiques :

- la situation actuelle du régime d'assurance vieillesse en France ;
- les projections relatives à son équilibre futur ;
- les éléments principaux du débat sur son avenir ;
- un aperçu des évolutions en cours à l'étranger.

Même si des inégalités devant la retraite demeurent, celle-ci est devenue une promesse d'un nombre significatif d'années "libérées" pour le plus grand nombre. L'espérance de vie à 60 ans, d'une quinzaine d'années en moyenne en 1932, est passée aujourd'hui à une vingtaine d'années pour les hommes et à près de vingt cinq ans pour les femmes. Les régimes de retraite garantissent désormais l'indépendance financière des personnes âgées, leur assurant un niveau de vie moyen comparable à celui des personnes d'âge actif. Ceci témoigne de la réussite du système de retraite par répartition mis en place après 1945 et qui est peu à peu monté en charge au cours des Trente glorieuses. **(Fiches n°1 et 3)**

Des réformes ont été entreprises au début des années 90, contribuant à l'équilibre à long terme des régimes de salariés du secteur privé. Dans le régime général, une modification progressive des paramètres est ainsi engagée², cependant que les accords conclus dans les régimes complémentaires prévoient une baisse du rendement de ces régimes. **(Fiche n°9)**. Plus récemment, un Fonds de réserves des retraites a été institué qui devrait lisser d'ici 2040 les efforts nécessaires pour assurer l'équilibre des régimes. **(Fiche n°10)**.

Néanmoins, l'inquiétude subsiste dans l'opinion, aussi bien parce que les réformes engagées ne suffisent pas à assurer l'équilibre à long terme des régimes, que parce que leurs objectifs et leur impact effectif sont mal identifiés. Par ailleurs, la situation de l'emploi s'accompagne depuis de longues années d'une exclusion des travailleurs de plus de 55 ans sous des formes diverses (préretraites, chômage, etc.). Cet état de fait pèse lourdement sur la question des retraites. **(Fiche n°4)**.

Voici les points saillants qu'il est aujourd'hui possible de relever et qui sont présentés dans *la première partie* du dossier.

Organisé sur une base professionnelle et constitué d'un grand nombre de régimes différents, le système d'assurance vieillesse français verse en 2000 environ 160 Md€ de pensions, représentant 12 % de la richesse nationale. **(Fiche n°2)**.

¹ "Retraites : renouveler le contrat social entre les générations - Orientations et débats", la Documentation française, Paris 2002.

² Dans le régime général, à partir de 1993, une indexation des pensions sur les prix a succédé au principe d'indexation sur les salaires ; le calcul des pensions se fait progressivement, d'ici 2008, en fonction des 25 meilleures années de la carrière, au lieu des 10 meilleures, et la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une pension à taux plein passe progressivement d'ici 2003, de 37,5 ans à 40 ans.

Son équilibre à long terme est affecté par l'évolution démographique qui pèse d'un poids considérable en raison de deux phénomènes d'une portée comparable pour les régimes entre 2000 et 2040 : l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby boom (nées entre 1945 et 1960) qui fait passer, à partir de 2005, les flux de personnes atteignant 60 ans d'environ 500 000 par an à plus de 800 000 ; l'allongement de l'espérance de vie à 60 ans qui pourrait passer de un peu plus de 22 ans en moyenne aujourd'hui à un peu plus de 28 ans en 2040, soit un accroissement d'environ 2 mois par an). A taux d'activité inchangé, on passerait ainsi d'environ 2 actifs pour 1 retraité en 2000 à 1 actif pour 1 retraité en 2040.

Des projections ont été réalisées par le Conseil d'orientation des retraites, à partir des hypothèses démographiques de l'INSEE et d'un scénario volontariste dans lequel l'économie française retournerait d'ici 2010 au plein emploi, la croissance économique suivant ensuite celle des facteurs de production et dépendant, d'une part, de l'évolution à long terme de la population active et, d'autre part, de celle de la productivité du travail.

Pour réaliser ces projections, a été retenue une hypothèse de "réglementation inchangée" qui suppose que la réforme décidée en 1993 dans le régime général achève sa montée en charge, et que les mesures prises dans les régimes complémentaires de salariés du privé s'appliquent jusqu'en 2040. **(Fiche n°5).**

Des incertitudes pèsent bien sûr, à l'horizon considéré, sur les diverses hypothèses retenues. C'est pourquoi, à côté des projections réalisées en fonction du scénario pris pour référence par le Conseil, diverses variantes (démographiques, économiques et de réglementation) ont été simulées permettant de mesurer la sensibilité des résultats obtenus à des modifications des hypothèses.

La deuxième partie du dossier présente les diverses hypothèses étudiées et les résultats auxquels elles aboutissent.

On retiendra que, avec les hypothèses du scénario de référence, la part des dépenses de retraite dans la richesse nationale (PIB) passerait d'environ 12 % en 2000 à environ 16 % en 2040, conduisant à un besoin de financement de l'ordre de 4 points de PIB (ou 4 % de la richesse nationale) en 2040. Dans cette projection, la réglementation actuelle étant maintenue jusqu'en 2040, le rapport entre la pension moyenne et le revenu moyen d'activité, nets de cotisations sociales, passerait de 0,78 en 2000 à 0,64 en 2040.

Une modification de la réglementation des retraites (modes de calcul et d'indexation des pensions) se traduisant par une stabilisation du rapport entre pension moyenne et revenu d'activité net moyen, égal à 0,78 tout au long de la période de projection, conduirait à un besoin de financement supplémentaire par rapport au scénario de référence de 2,5 points de PIB, le faisant passer à 6,5 % de la richesse nationale en 2040. **(Fiches n° 6, 7, 8).**

Les différentes variantes économiques ou démographiques réalisées par le Conseil d'orientation des retraites, même si leur impact peut être significatif, ne bouleversent pas le diagnostic.

Le besoin de financement ainsi évalué est important, mais peut être couvert.

La troisième partie du dossier présente les éléments de choix à effectuer pour assurer la pérennité du système de retraite et les orientations générales que le Conseil a recommandées.

Ces choix ne se limitent pas à un ajustement des paramètres des régimes, mais s'inscrivent nécessairement dans le cadre de politiques d'ensemble sur la croissance, sur l'emploi et la formation professionnelle ainsi que de principes partagés sur les grandes caractéristiques du système de retraite souhaité.

Les principes qui pourraient être retenus pour le système de retraite forment le contrat entre les générations que le Conseil souhaite consolider et préciser. (Fiche n°11).

La question de l'emploi des travailleurs expérimentés doit donner lieu, selon le Conseil, à une politique ambitieuse. Il est, en effet, urgent de sortir du cercle vicieux qui aboutit, depuis plusieurs décennies, à l'exclusion des salariés de plus de 55 ans du monde du travail. L'enjeu est stratégique pour la croissance ; il l'est également pour le système de retraite. (Fiche n°12).

Il est possible de quantifier les ajustements nécessaires pour assurer l'équilibre selon le paramètre que l'on choisit : montant des pensions, moment du départ à la retraite, recettes des régimes. Toute combinaison des divers types d'ajustement est, bien sûr, concevable. Le Conseil d'orientation des retraites souhaite que le montant des pensions ne soit pas une simple variable d'ajustement du système, mais qu'au contraire, une visibilité soit donnée pour le long terme sur le rapport entre montant des pensions et revenu d'activité professionnelle. (Fiche n°13).

Au-delà de la question de l'adaptation globale du système de retraite, des questions de justice et de liberté de choix individuel (qui font partie intégrante du contrat entre les générations proposé par le Conseil) sont aujourd'hui posées avec force et devront nécessairement être prises en compte dans le cadre du futur processus de réforme. Elles renvoient à des sujets tels que celui de la pénibilité du travail, de l'égalité de traitement des ressortissants des différents régimes ou encore des conditions à réunir pour offrir plus de souplesse aux assurés dans leurs conditions de départ à la retraite. (Fiches n°14 et 15).

L'examen des évolutions engagées à l'étranger montre que l'ensemble des pays développés sont confrontés, pour l'avenir de leur système de retraite, à des problèmes de nature analogue, même si leur ampleur ou leur calendrier peuvent différer. (Fiche n°16). Comme les autres, la France est confrontée à la nécessité de poursuivre un effort d'adaptation progressive de son système d'assurance vieillesse, qui s'étalera sur plusieurs années.

Le Conseil d'orientation des retraites a fourni des données, proposé des orientations, présenté les choix possibles, ce qui relevait clairement de sa mission d'étude et de concertation.

Les pages qui suivent montrent, en même temps, que les solutions propres à assurer la pérennité du système de retraite ne peuvent résulter que de compromis ou d'arbitrages qui relèvent de la négociation sociale et de la décision politique.

Le Conseil d'orientation des retraites est un organisme indépendant et pluraliste chargé de faire un diagnostic sur la situation des régimes de retraite et des propositions sur leur avenir.

Sa mission d'expertise, de concertation et d'information n'inclut pas la négociation des réformes. Il lui appartient, en revanche, de faire des propositions et de présenter des orientations. Son premier rapport a été présenté en décembre 2001.

Le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites est publié par la Documentation française. Il est également disponible en ligne sur le site du Conseil d'orientation des retraites : www.cor-retraites.fr

1- LA SITUATION ACTUELLE

LA SITUATION ACTUELLE

Fiche n°1

Les apports du système de retraite par répartition

L'augmentation de la durée de la retraite

Au cours du vingtième siècle, la durée de la retraite a considérablement augmenté en raison de l'augmentation de l'espérance de vie.

En outre, un nombre croissant de personnes atteint l'âge de 60 ans : pour un jeune actif, la probabilité d'atteindre l'âge de 60 ans est de 90% aujourd'hui, contre 70% au début des années trente.

L'espérance de vie à 60 ans, d'une quinzaine d'années en moyenne en 1932, est passée à une vingtaine d'années pour les hommes, et à près de vingt cinq ans pour les femmes en 1990. Elle continue d'augmenter au rythme de deux mois par an.

Espérance de vie à la naissance et à 60 ans

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

Source : INSEE, calculs COR, 2001

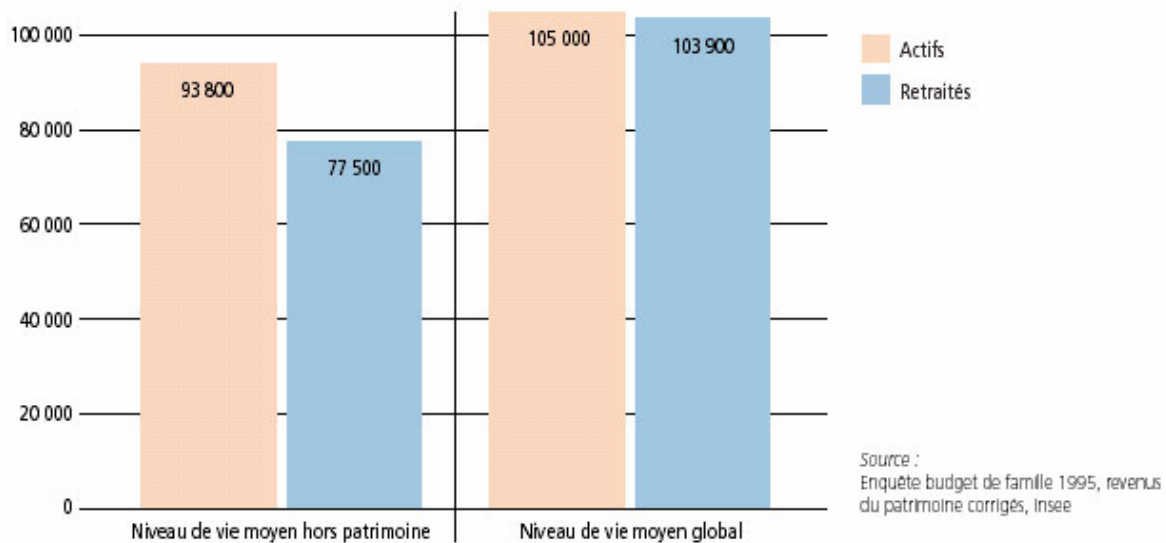
Cet allongement de l'espérance de vie ne s'accompagne pas d'une période de vie plus longue avec incapacité. Les gains d'espérance de vie sans handicap ou incapacité sont, en effet, légèrement supérieurs aux gains d'espérance totaux.

L'indépendance financière des retraités

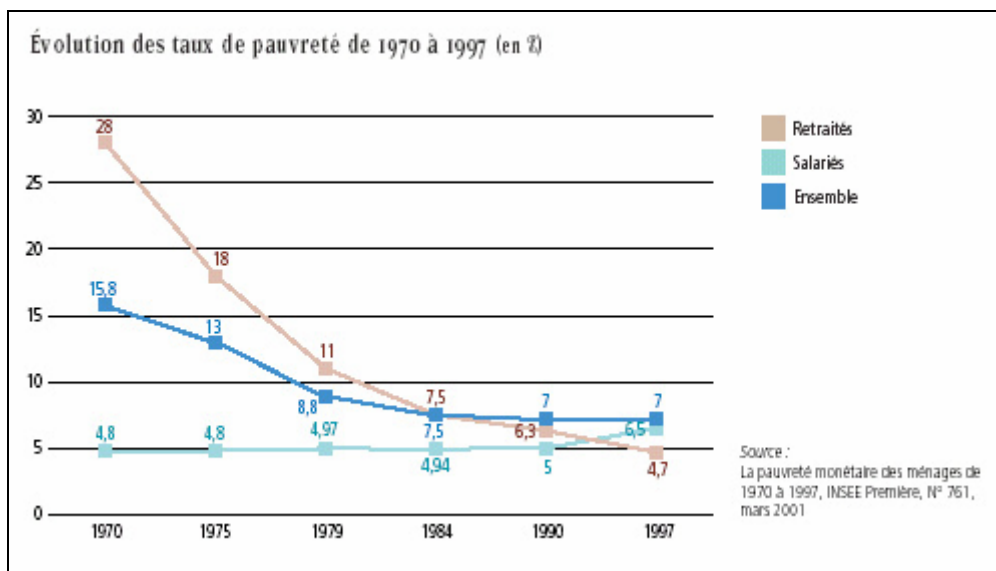
Si l'on ne prend pas en compte les revenus du patrimoine, le revenu des ménages de retraités par unité de consommation³ reste légèrement inférieur à celui des ménages d'actifs. En revanche, si l'on prend en compte les revenus du patrimoine, le niveau de vie moyen des retraités est aujourd'hui comparable à celui des personnes d'âge actif.

³ Le nombre d'unités de consommation reflète le nombre de personnes présentes dans le ménage. Bien que les personnes à la retraite aient un revenu total, en moyenne, inférieur à celui des personnes d'âge actif, leur situation se rapproche sensiblement, si l'on tient compte du fait qu'elles ont moins de personnes à charge.

Comparaison du niveau de vie moyen des actifs et des retraités en 1995 (en francs par unité de consommation et par an)



La pauvreté a fortement reculé chez les ménages de retraités, notamment chez les plus jeunes d'entre eux. Le nombre d'allocataires du minimum vieillesse a été divisé par trois en quarante ans, sous l'effet de l'allongement des carrières féminines et de l'amélioration des dispositifs d'assurance des régimes de non salariés.



La part des dépenses de vieillesse dans le produit intérieur brut (PIB)

Au cours des 40 dernières années, la part des dépenses de vieillesse dans la richesse nationale a augmenté de plus de 7 points.

	1959	1970	1975	1980	1990	2000
Prestations du risque vieillesse-survie en % du PIB	5,4	7,3	9,1	10,3	11,2	12,6

La part des seules dépenses de retraite (hors prévoyance, assurances veuvage et décès, etc.) dans la richesse nationale est de 11,6 % en 2000.

LA SITUATION ACTUELLE

Fiche n°2

La diversité des régimes de retraite

L'ensemble de la population est aujourd'hui couverte par l'assurance vieillesse, soit par un régime professionnel, soit par la solidarité nationale à travers le minimum vieillesse.

Suivant les secteurs et les professions, la couverture est assurée soit par un régime de base et un régime complémentaire, soit par un seul régime exerçant les deux fonctions.

	Régimes de base	Régimes complémentaires
Salariés du secteur privé Salariés agricoles	- Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), régime général - Mutualité sociale agricole (MSA) aligné sur le régime général	Régimes complémentaires obligatoires ARRCO (salariés d'employeurs privés), AGIRC (cadres), IRCANTEC (agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques)
Artisans	CANCAVA aligné sur le régime général	Régime complémentaire obligatoire
Industriels et commerçants	ORGANIC aligné sur le régime général	Régime complémentaire facultatif (obligatoire pour les conjoints et entrepreneurs en bâtiment) fonctionnant en répartition
Professions libérales	- Régime de base (13 sections professionnelles regroupées au sein de la CNAVPL) - Caisse nationale des barreaux français (CNBF)	- Régimes complémentaires obligatoires - Avantage supplémentaire vieillesse pour les praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés
Exploitants agricoles	Mutualité sociale agricole (MSA)	- Régime complémentaire facultatif fonctionnant en capitalisation (ex-COREVA) - Un nouveau régime complémentaire obligatoire par répartition sera mis en place en 2003.
Fonctionnaires civils et militaires de l'Etat	Régime spécial géré par le service des pensions	
Fonctionnaires des hôpitaux et des collectivités locales	Régime spécial géré par la CNRACL	
Salariés des entreprises publiques et autres régimes spéciaux	Régimes spéciaux de la SNCF, de la RATP, d'EDF-GDF, des clercs de notaires, des mines ⁴ ...	

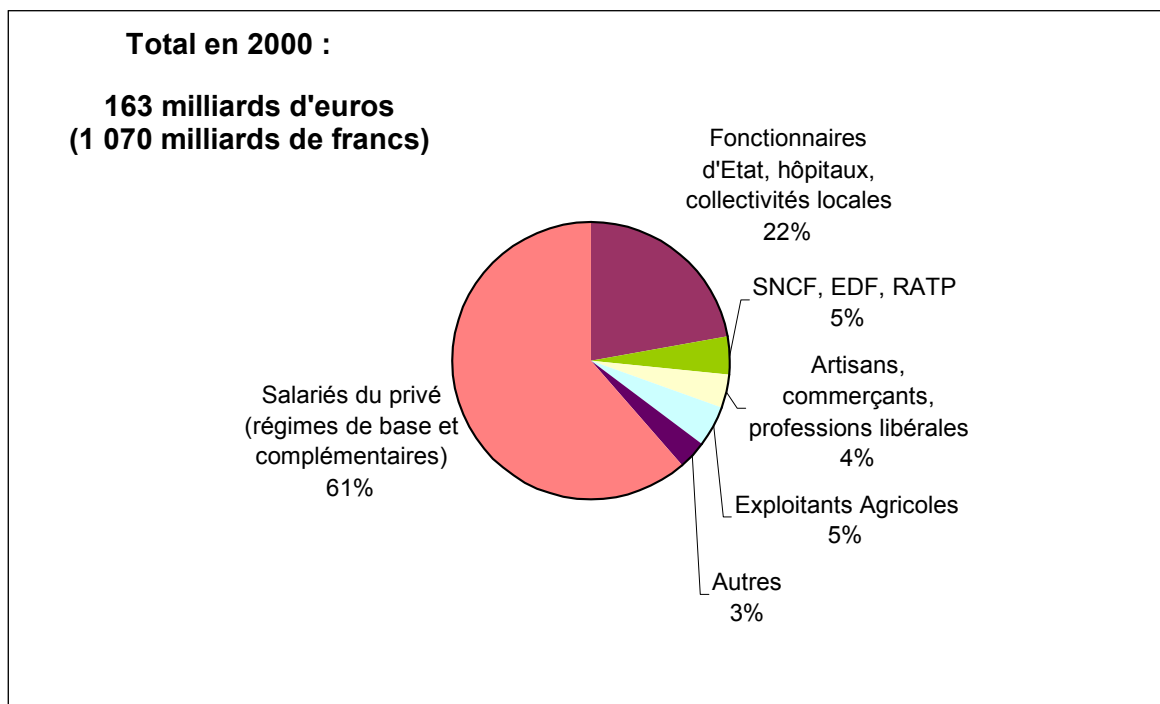
Le système est complété par un minimum vieillesse servi à toutes les personnes de 65 ans et plus dont les ressources sont inférieures à un certain seuil.

⁴ Le régime des mines est un régime de base complété par l'ARRCO et l'AGIRC

A compter du 1^{er} janvier 2002, le montant du minimum vieillesse est de 6832,58€ par an pour une personne isolée et de 12 257,01€ par an pour un ménage.

Le diagramme ci-dessous présente l'importance relative des régimes selon le montant des pensions versées.

Répartition des pensions entre régimes



Les 163 Md€ (1 070 milliards de francs) de pensions de retraite en 2000 représentent 11,6 % de la richesse nationale. Le produit intérieur brut était de 1 405 Md€ (9 215 milliards de francs) en 2000.

LA SITUATION ACTUELLE

Fiche n°3

La disparité des situations face à la retraite

Le constat général d'amélioration de la situation des retraités recouvre cependant une disparité de situations, en ce qui concerne aussi bien l'espérance de vie que les montants des pensions. Si les écarts restent stables entre catégories socioprofessionnelles s'agissant des espérances de vie, ils se resserrent, en revanche, s'agissant du montant des pensions. La diversité de situations selon les régimes de retraite doit aussi être prise en compte.

D'importantes inégalités d'espérance de vie par catégorie socioprofessionnelle subsistent

Elles sont récapitulées dans le tableau suivant :

Probabilité de décéder entre 35 et 60 ans par catégorie socioprofessionnelle - Espérance de vie à 60 ans

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

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

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

Ces différences évoluent peu au cours du temps.

Des disparités existent également dans les niveaux de pension, en fonction du sexe et de la catégorie socioprofessionnelle

Les faibles retraites sont surtout concentrées parmi les femmes qui n'ont jamais travaillé ou qui ont eu des carrières courtes, parmi certains artisans et commerçants âgés et parmi les anciens agriculteurs.

Cette situation résulte, notamment, du choix fait en 1945 par les catégories de non salariés de compter sur leur patrimoine pour assurer leur retraite. Ce choix a été remis en cause ultérieurement. En

particulier, les artisans et commerçants ont aligné leurs régimes sur le régime général en 1973⁵, mais la partie de la pension relative à la période précédente garde les traces des choix antérieurs.

La perception d'une faible retraite n'est pas forcément synonyme de pauvreté. En effet, dans certains régimes de non salariés, qui ont été bâtis sur une conception de la retraite dite patrimoniale, les montants des pensions allouées au titre de l'assurance vieillesse sont de moindre importance.

Par ailleurs, les femmes retraitées mariées qui ont peu travaillé perçoivent de faibles pensions, dont les montants s'ajoutent aux retraites de leurs époux pour l'appréciation des conditions de ressources du minimum vieillesse. Si bien qu'au total, seul un cinquième des personnes qui perçoivent une faible retraite remplissent les conditions d'éligibilité au minimum vieillesse.

Les disparités entre montants des pensions se réduisent au fil du temps sous l'effet de la montée en charge des régimes, du développement de l'activité féminine et de minimums de pension.

Les disparités entre régimes

L'âge de cessation d'activité et de liquidation des pensions

Les âges de cessation d'activité des différentes catégories de salariés sont proches (aux alentours de 58 ans en moyenne). Mais les âges de liquidation des pensions sont sensiblement différents.

Dans le secteur privé, 2,5 ans environ séparent l'âge moyen de cessation effective d'activité et l'âge moyen de liquidation de la pension ; ceci reflète l'ampleur des préretraites et du chômage après 55 ans. Dans le secteur public, ces âges coïncident, une partie des personnels pouvant partir à 55 ans, voire avant dans certains cas (militaires, policiers...).

Dans le secteur privé, il faut totaliser, à partir de 2003, 40 années d'assurance ou être inapte au travail pour bénéficier d'une pension à taux plein entre 60 et 65 ans. Si ces conditions ne sont pas remplies, toute anticipation du départ donne lieu, dans le régime général, à un abattement (décote) de 10% sur le montant de la pension, par année d'anticipation. Le taux plein est acquis, en toute hypothèse, à 65 ans. Des abattements existent aussi dans les régimes complémentaires.

Dans le secteur public, la retraite est ouverte, dans le cas général, à 60 ans à taux plein, quelle que soit la durée d'assurance. Il n'existe pas, comme dans le secteur privé, de décote pour les personnes partant en retraite sans totaliser une certaine durée d'assurance.

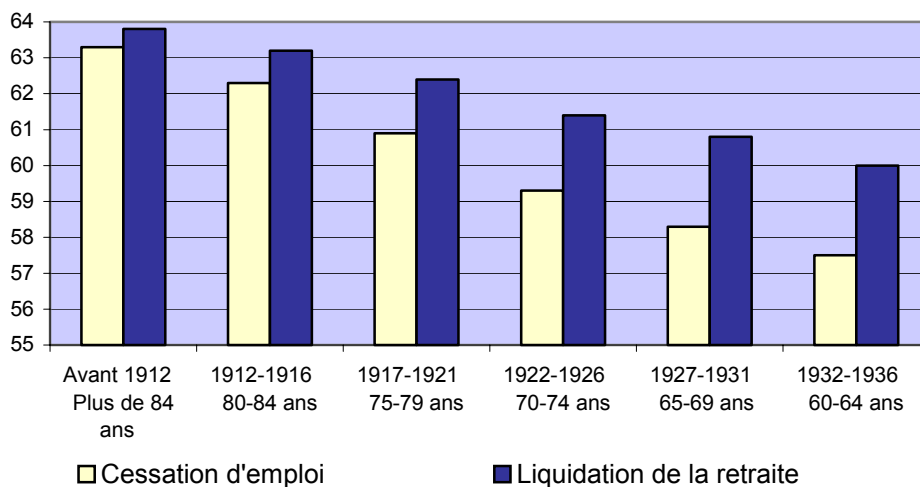
Par ailleurs, dans les deux types de régimes, la retraite est variable avec la durée d'assurance.

En raison du développement des dispositifs de cessation anticipée d'activité, l'écart entre l'âge de la cessation d'emploi et l'âge de la liquidation de la retraite est passé, pour les salariés du privé, de moins d'un an pour les personnes nées avant 1912, à 2,5 années pour celles nées entre 1932 et 1936.

⁵ Sans création d'un régime complémentaire obligatoire pour les commerçants.

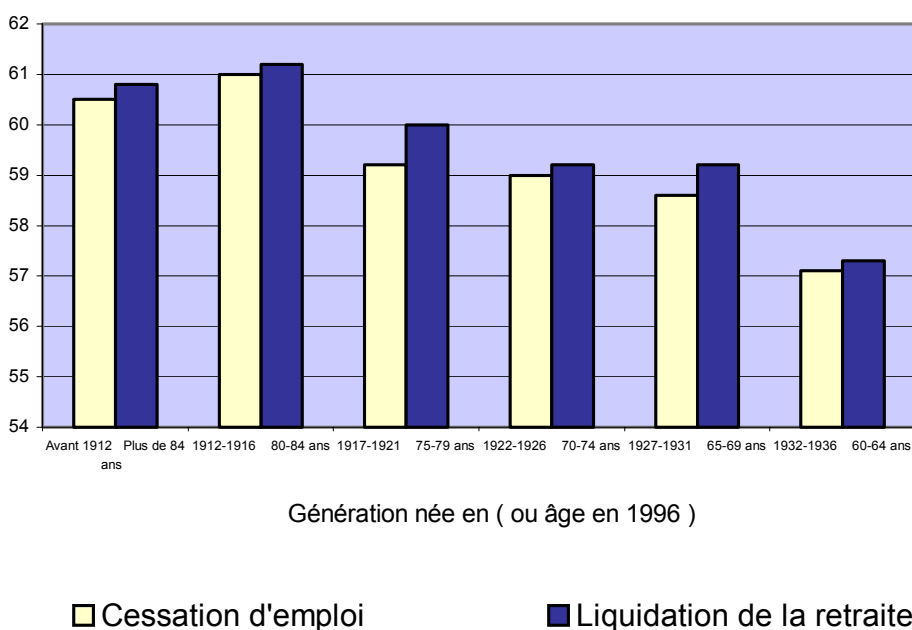
Âges moyens de sortie de l'emploi et de liquidation de la retraite

Secteur privé



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

Secteur public



Génération née en (ou âge en 1996)

*Source : Enquête complémentaire à l'enquête emploi de mars 1996 - DARES Premières synthèses 2000-02 - n° 05.1.
Champ : 4 764 anciens salariés du privé et 1787 du public.*

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

Le montant des pensions

Les règles applicables pour le calcul des pensions sont très variables selon les régimes : 50% du revenu professionnel moyen (plafonné) des 25 meilleures années dans le régime général, auxquels s'ajoutent les points acquis dans les régimes complémentaires pour les salariés du privé, artisans et commerçants ; 75% du traitement des six derniers mois, sans prise en compte des primes, pour les fonctionnaires ; une allocation de base forfaitaire à laquelle s'ajoutent des prestations complémentaires pour les professions libérales ou les exploitants agricoles.

Aujourd'hui, malgré cette diversité de règles, le rapport entre pension et dernier revenu d'activité, nets de prélèvements sociaux (taux de remplacement) est très voisin pour les différentes catégories de salariés. Les écarts constatés entre pensions moyennes servies par les régimes résultent en fait de caractéristiques différentes des populations (niveaux de qualification, caractéristiques moyennes de carrières, etc.).

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

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

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

Source : DREES - échantillon interrégimes de retraités 1997 / DADS 1985 à 1996 / fichiers de paye de la Fonction publique 1985 à 1996.

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

Le montant moyen du taux de remplacement du secteur privé, plus élevé que celui de la fonction publique, résulte de la présence, dans le secteur privé, de salariés à très faibles revenus, qui ont un taux de remplacement très élevé du fait de la faiblesse de leur rémunération de fin de carrière (qui peut être décroissante).

Les taux de remplacement sont plus faibles pour les exploitants agricoles et professions libérales.

A l'avenir, cependant, les taux de remplacement des salariés du privé et du public devraient diverger, compte tenu des réformes engagées dans le régime général et des mesures prises dans les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC (passage des 10 au 25 meilleures années et règles d'indexation) (**Fiche n°10**).

L'effort contributif

Si l'on s'en tient à la comparaison des taux de cotisation fixés par la réglementation dans les différents régimes, des différences importantes apparaissent entre les régimes.

Taux de cotisation fixés par la réglementation ou les conventions collectives

Catégorie	Taux de cotisation part salariée en %	Taux de cotisation part employeur en %
- Non cadres du privé	10,35	15,50
- Cadres du privé	9,75	15,54
- Non titulaires fonction publique	8,80	13,18
CNRACL (fonction publique territoriale et hospitalière)	7,85	26,5
Fonction publique d'État	7,85	*
- Artisans	22,35	
- Commerçants	20,30	
- Professions libérales	Variable selon les professions **	

* L'équivalent de la part employeur calculée à partir du rapport entre la masse des pensions servies par l'Etat et les traitements des fonctionnaires est de 48,78%⁶.

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

Ces taux ne sont cependant pas directement comparables : ils ne s'appliquent pas aux mêmes assiettes de rémunération (dans la fonction publique, par exemple, les primes ne sont pas soumises à cotisations et n'ouvrent pas de droits à pension) et ne couvrent pas les mêmes périmètres (certains régimes couvrent, outre le risque vieillesse, le risque invalidité et cessation d'activité).

Un premier travail de comparaison plus fine entre salariés du secteur privé et fonctionnaires a été conduit par le Conseil d'orientation des retraites. Il donne les résultats présentés dans le tableau suivant.

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

Catégorie	Taux globaux corrigés (employeur + salarié) en %
Non cadres du privés ⁷	27,8
Cadres du privé ⁷	27,1
Non titulaires de la fonction publique	22,0
CNRACL (fonction publique territoriale et hospitalière) ⁸	21,7
Fonction publique de l'État ⁸	
Civils	38,6
Militaires	81,9
Artisans ⁹	22,6
Commerçants ⁹	19,7
Professions libérales ⁹	1,4 + cotisation forfaitaire

⁶ Le calcul est présenté dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2001.

⁷ Est prise en compte ici une évaluation du coût des cessations anticipées d'activité des salariés du secteur privé (chômage dispensé de recherche d'emploi, préretraite). Ce coût, financé notamment par l'Etat et l'UNEDIC, est rapporté à la masse salariale et donne ainsi lieu à un équivalent en points de cotisation.

⁸ Le calcul est présenté en n'intégrant pas les transferts de la "surcompensation" entre régimes du secteur public qui alourdissent les charges des régimes de fonctionnaires.

⁹ Pour les non salariés, la correction nécessaire pour rendre les taux comparables, compte-tenu des différences d'assiettes de cotisation, n'a pas été faite.

LA SITUATION ACTUELLE

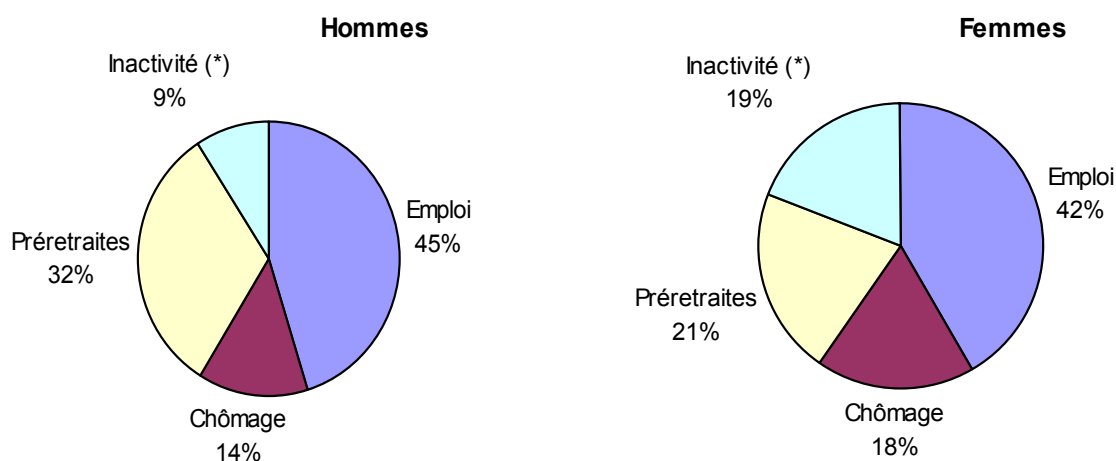
Fiche n°4

Situation de l'emploi et retraite

Les conditions du passage de l'activité à la retraite

La situation de l'emploi s'accompagne depuis de longues années d'une exclusion des actifs de plus de 55 ans sous des formes diverses (préretraites, chômage, etc.) : moins de la moitié des salariés du secteur privé sont encore en activité au moment où ils liquident leur retraite.

Situation professionnelle des individus avant le départ à la retraite (en %)

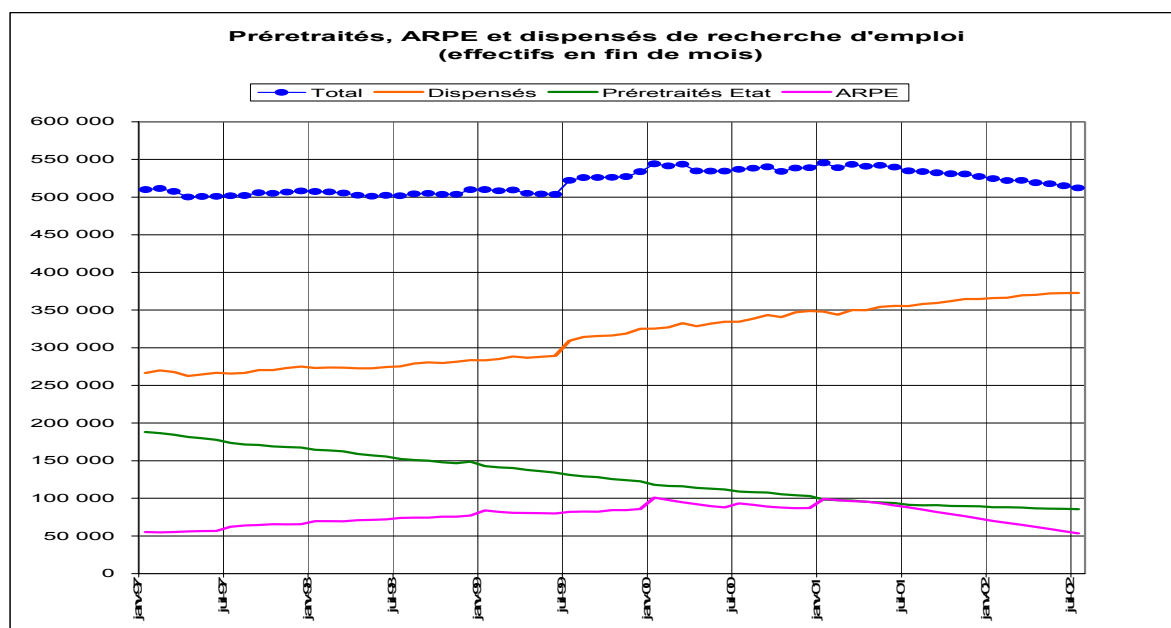


(*) dont invalides, femmes au foyer, etc.

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

Source : enquête complémentaire à l'enquête Emploi 1996, INSEE, Économie et Statistique n°335, 2000 - 5

En 2001, près de 550 000 personnes sont en préretraite (dispositifs ASFNE, ARPE, CATS) ou en chômage dispensé de recherche d'emploi, soit un effectif équivalent de celui d'une génération.



source: COR d'après UNEDIC, Bulletin mensuel

Des différences de trajectoire

On observe de très sensibles différences de trajectoire entre secteurs d'activité et catégories socio-professionnelles.

Selon le secteur d'activité

Les chances de rester en emploi jusqu'à la retraite sont plus élevées dans le secteur tertiaire et le risque de passer par la préretraite plus marqué dans l'industrie.

Répartition par trajectoire* et par secteur d'activité (hommes)

	Emploi	Chômage	Préretraite	Autres
Industrie	25 %	25 %	39 %	11 %
Construction	45 %	30 %	13 %	12 %
Tertiaire	39 %	31 %	9 %	21 %

* Cette trajectoire indique la façon dont le salarié passe de l'emploi à la retraite : soit directement, soit en traversant une période de chômage continu, soit après une préretraite, soit autrement.

Champ : hommes nés en 1930 salariés du secteur privé en 1985.

Source : INSEE, DREES

Les hommes étant sur-représentés dans l'industrie, ils passent plus souvent que les femmes par la préretraite.

A un niveau sectoriel fin, c'est dans le secteur de l'industrie automobile que l'on atteint la plus grande proportion de passages par la préretraite (53 % des hommes). Cette proportion est la plus faible dans les activités financières et les services aux particuliers.

Selon la catégorie socioprofessionnelle

Si la proportion de trajectoires conduisant de l'emploi à la retraite après un passage par le chômage est à peu près la même pour toutes les catégories socioprofessionnelles, l'arbitrage entre emploi et préretraite diffère en revanche sensiblement d'une catégorie à l'autre. En particulier, les cadres sont beaucoup moins concernés par les préretraites que les autres catégories. Il y a trois raisons à cela : ils sont sur-représentés dans le tertiaire ; ils exercent des métiers moins pénibles et ils ont commencé à travailler plus tard, ce qui rend pour eux les préretraites moins attractives.

Répartition par trajectoire et par CSP (hommes)

	Emploi	Chômage	Préretraite	Autres
Cadres	46 %	25 %	10 %	19 %
Professions intermédiaires	36 %	26 %	24 %	14 %
Employés	40 %	25 %	16 %	19 %
Ouvriers	30 %	23 %	30 %	17 %

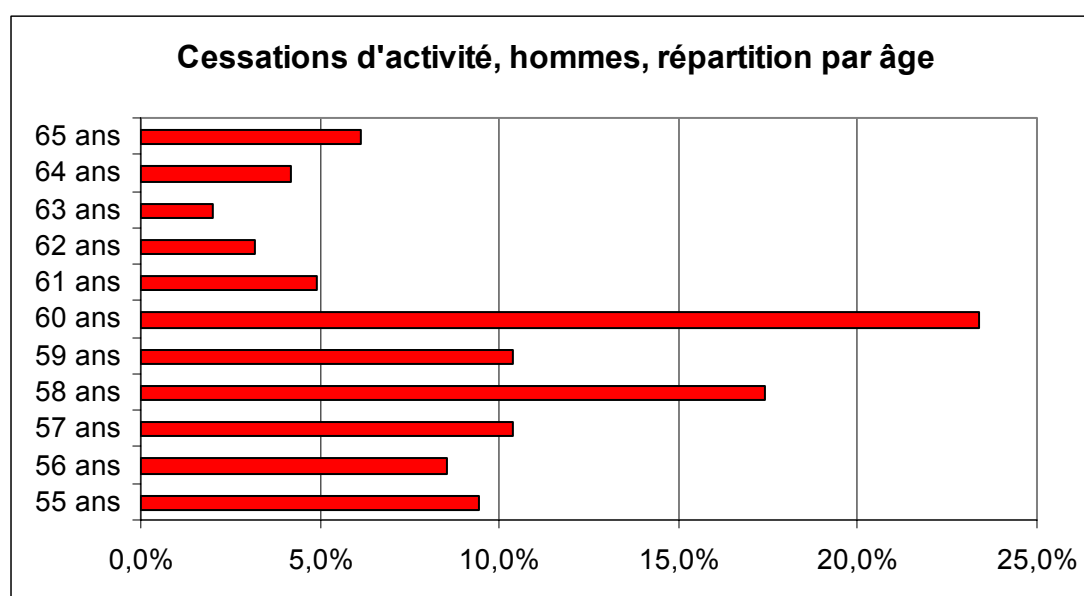
Champ : hommes nés en 1930 salariés du secteur privé en 1985.

Source : INSEE, DREES

La distribution des âges de cessation d'activité

La distribution des âges de cessation d'activité est tout autant marquée par la situation de l'emploi que par la réglementation des régimes de retraite. On observe ainsi trois "pics" de cessation d'activité pour les hommes, à 58 ans, 60 ans et 65 ans.

Répartition des cessations d'activité par âge, tous statuts, hommes



Source : enquêtes emploi de 1996 à 2000 de l'INSEE, Calculs COR, 2002

Cet état de fait pèse lourdement sur la question des retraites. Il doit être pris en compte dans toute réflexion sur l'allongement de la durée d'assurance. Il donne une valeur d'autant plus grande à la sécurité procurée par le passage à la retraite, qu'elle s'oppose à une situation incertaine sur le marché du travail.

2- LES PROJECTIONS FINANCIERES
ET L'EQUILIBRE DES REGIMES DE RETRAITE

LES PROJECTIONS FINANCIERES ET L'EQUILIBRE DES REGIMES DE RETRAITE

Fiche n°5

Les facteurs qui déterminent l'équilibre des régimes de retraite

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

L'équation d'équilibre d'un régime de retraite par répartition

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

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

La **masse des cotisations** est le produit des taux de cotisation appliqués aux revenus d'activité professionnelle. Par souci de simplification et sans effet sur le résultat, il est possible de raisonner en terme de revenu moyen comme de taux de cotisation moyen.

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

De la même manière, la **masse des prestations** est le produit de la pension moyenne par le nombre de retraités.

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

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

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

On appelle **taux de pension moyen** le ratio pension moyenne/revenu moyen d'activité. Il est la moyenne des taux de pension des différentes générations de retraités constatés au moment où on observe l'équilibre du régime de retraite.

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

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

Au total on peut déduire une relation assez simple :

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

Source : COR, 2001

La présentation qui précède montre que l'équilibre d'un système de retraite par répartition résulte de trois types de facteurs :

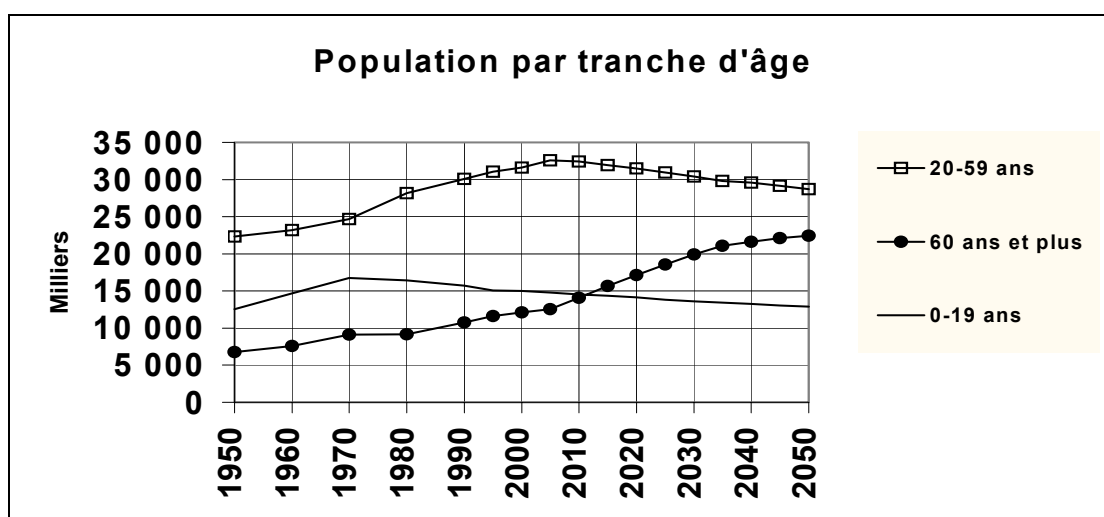
- des facteurs **démographiques** qui déterminent le ratio de dépendance démographique, rapport entre le nombre de personnes en âge d'être à la retraite et le nombre de personnes d'âge actif ;
- des facteurs relatifs à **l'activité et à l'emploi** ;
- des facteurs relatifs à **la réglementation déterminant le montant des pensions**.

Pour l'exercice de projection de la situation financière à long terme du système de retraite, le Conseil d'orientation des retraites, a, en conséquence, retenu trois types d'hypothèses : des hypothèses démographiques, des hypothèses économiques et des hypothèses sociales qui peuvent être résumées comme suit.

Les hypothèses démographiques

Hypothèses démographiques	
Natalité	1,8 enfant par femme
Mortalité	Allongement de l'espérance de vie à la naissance entre 2000 et 2040 : - de 75,2 à 82,7 ans pour les hommes, - de 82,9 à 89,7 ans pour les femmes.
Immigration	Solde migratoire de + 50 000 personnes par an

Ces hypothèses sont les hypothèses centrales retenues par l'INSEE à partir des données issues du dernier recensement. Avec ces hypothèses, la population d'âge actif (20 à 59 ans) culmine entre 2005 et 2010 et diminue ensuite. C'est à ce moment que, par ailleurs, le nombre de personnes de 60 ans et plus dépasse celui des moins de 20 ans.



Les hypothèses économiques

Hypothèses économiques				
	2000	2010	2020	2040
Taux de chômage	9,7%	4,5%	4,5%	4,5%
Population active (en millions)	26,47	28,33	27	26
Nombre de préretraités et chômeurs âgés	550 000*	400 000**	-	-
Taux de croissance annuel moyen des salaires réels	+ 1,8%	+1,6%	+1,6%	+1,6%
Croissance annuelle moyenne du PIB	+ 3%	+ 1,5%	+1,3%	+1,5%

* représente une classe d'âge

** représente une demi classe d'âge

Le scénario économique de référence du Conseil est un scénario volontariste du point de vue de l'activité et de l'emploi d'ici 2010. Il suppose un retour au plein emploi en 2010 avec un taux de chômage de 4,5% et une forte remontée du taux d'activité des jeunes et des plus de 50 ans. Alors qu'en 2000 il y a à peu près une classe d'âge de plus de 55 ans (550 000 personnes sur des classes d'âge relativement creuses d'environ 600 000 chacune) en chômage ou préretraite, il n'y en aurait plus, en 2010, qu'une demie (400 000 sur des classes d'âge nombreuses du baby boom qui ont chacune un effectif d'environ 800 000).

Au-delà, le scénario suppose une croissance économique suivant la croissance de la population active (qui diminue si l'on ne suppose pas de nombreux changements dans les comportements d'activité et les âges de départ en retraite) et celle de la productivité du travail (qui détermine l'évolution des salaires). Une hypothèse moyenne a été retenue pour la croissance du pouvoir d'achat des salaires, soit + 1,6% par an.

Les hypothèses sociales

Pour réaliser les projections, on a supposé, comme il est d'usage, que la réglementation en vigueur au moment de leur réalisation était maintenue jusqu'en 2040. A ce titre, on a considéré que les dispositions adoptées en 1993 dans le régime général¹⁰, pour lesquelles une montée en charge progressive est prévue jusqu'en 2008, allaient à leur terme. On a également considéré que les dispositions adoptées dans les régimes complémentaires des salariés du privé (ARRCO et AGIRC) lors des derniers accords conclus pour deux ans s'appliquaient jusqu'en 2040.

Ces hypothèses conduisent à une diminution du rapport entre pension et revenu d'activité pour les salariés du secteur privé (**Fiche n°9**).

Les variantes

Des incertitudes pèsent, bien sûr, à l'horizon considéré sur les diverses hypothèses retenues, qu'elles soient démographiques, économiques ou sociales. C'est pourquoi, à côté des projections réalisées en fonction du scénario pris pour référence par le Conseil, diverses variantes ont été simulées permettant de mesurer la sensibilité des résultats obtenus à des modifications des hypothèses. Leurs résultats sont présentés dans la **Fiche n°7**.

¹⁰ passage de 37,5 ans à 40 ans, des 10 aux 25 meilleures années pour le calcul de la pension, et indexation sur les prix.

LES PROJECTIONS FINANCIERES ET L'EQUILIBRE DES REGIMES DE RETRAITE

Fiche n°6

Projection de la situation financière du système de retraite

La part des dépenses de retraite dans le produit intérieur brut

Les dépenses de retraite représentent en 2000 environ 11,6% du produit intérieur brut, soit environ 1070 milliards de francs. Les besoins de financement du système de retraite à l'horizon 2020 et à l'horizon 2040 sont les suivants :

Part des dépenses de retraite dans le PIB et besoin de financement en points de PIB (scénario économique de référence et maintien de la réglementation actuelle)

	2000	2010	2020	2040
Part des dépenses de retraite dans le PIB	11,6 %	11,8 à 11,9 %*	13,6 à 13,8 %*	15,7 à 16 %*
Besoin de financement en points de PIB	- 0,2	0,2	2	4

* La fourchette présentée correspond à deux hypothèses (H1 et H2) sur l'évolution de la pension du régime général, dues à des incertitudes techniques.

Les résultats par régime

Deux types de résultats sont indiqués pour chaque régime. Le premier solde, dit "solde technique", est la différence entre les cotisations et les prestations. Le second, dit "solde élargi", retrace l'écart entre cotisations et prestations, auquel s'ajoutent divers transferts financiers, tels que les transferts de compensation, les subventions versées par l'Etat, les impôts et taxes affectés, etc. Les produits financiers ne sont pas inclus.

Ces soldes sont affectés par la très forte dégradation projetée du rapport entre le nombre d'actifs cotisants et le nombre de retraités. Ce rapport serait pratiquement divisé par deux entre 2000 et 2040, passant d'environ deux cotisants pour un retraité à un pour un. Seuls les régimes dont l'équilibre démographique est déjà très dégradé (SNCF, exploitants agricoles, régime des mines) ne connaîtraient pas de nouvelles dégradations.

Evolution des soldes par régime en milliards d'euros 2000

	Solde technique (cotisations – prestations)				Solde élargi (y compris frais de gestion, compensation, subventions, impôts...)			
	2000	2010	2020	2040	2000	2010	2020	2040
CNAV H1	1,5	0,8	-10,9	-39,7				
CNAV H2	1,5	-0,5	-15,2	-49,6				
CNAV H1* + sal. agricoles					0,1	-0,2	-11,1	-36,5
CNAV H2* + sal. agricoles					0,1	-1,6	-15,5	-46,7
AGIRC	0,3	1,4	-1,6	-3,8	-0,1	1,0	-1,9	-4,1
ARRCO	3,9	6,5	0,0	-13,2	2,9	5,4	-1,1	-14,2
IRCANTEC	0,2	0,1	-0,6	-2,0	0,2	0,0	-0,6	-2,1
Fonction publique d'Etat**	0,0	-9,5	-20,2	-36,8	0,0	-8,2	-18,7	-35,2
CNRACL	2,7	-0,6	-7,5	-20,5	-0,3	-3,3	-9,3	-19,9
SNCF	-2,7	-2,7	-2,7	-3,0	0,0	0,1	0,3	0,7
IEG	0,0	-0,7	-1,7	-1,1	0,0	-0,6	-1,6	-1,2
RATP	-0,4	-0,4	-0,6	-0,7	0,0	0,0	-0,1	0,0
CANCAVA	-0,7	-1,0	-1,2	-1,8	-0,2	0,1	0,3	0,1
CNAVPL	0,4	0,5	0,1	0,2	0,0	0,1	-0,1	0,0
Exploitants agricoles	-6,4	-5,8	-4,6	-3,4	-0,2	-0,4	-0,2	0,0
Autres régimes***	-5,6	-6,1	-7,4	-8,0	-0,5	-0,5	-1,8	-2,6

*) Les deux hypothèses H1 et H2 reflètent une incertitude technique sur l'évolution de la pension moyenne de la CNAV.

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

***) Les autres régimes comprennent l'ORGANIC, le régime des mines, des ouvriers de l'Etat, des marins, de la Banque de France, des cultes, des clercs de notaires.

Source COR, 2001

LES PROJECTIONS FINANCIERES ET L'EQUILIBRE DES REGIMES DE RETRAITE

Fiche n°7

Les variantes

Des projections ont été réalisées "en variante", à partir d'hypothèses différentes de celles retenues dans le scénario de référence.

Des variantes portant sur les règles de calcul des pensions ont été réalisées, correspondant à différentes hypothèses dans les conditions du partage des gains de pouvoir d'achat entre actifs et retraités.

Une modification de la réglementation des retraites, se traduisant par une stabilisation du rapport entre pension moyenne et revenu d'activité net moyen, égal à 0,78, tout au long de la période de projection conduirait à un besoin de financement supplémentaire par rapport au scénario de référence, de 2,5 points de PIB en 2040 :

	2000	2020	2040
Besoin de financement en points de PIB à réglementation constante	-0,2	2	4
Besoin de financement en points de PIB avec maintien du rapport entre revenu d'activité moyen et pension moyenne, nets de cotisations	-0,2	3,5	6,5

Des variantes portant sur des modifications des hypothèses économiques et démographiques ont également été élaborées. Leurs résultats sont présentés de façon synthétique dans le tableau suivant :

Besoin de financement en 2040 exprimé en points de PIB, écarts au scénario de référence	
Scénario de référence	4
Fécondité haute (2,1 enfants par femme)	- 0,4
Mortalité haute (espérance de vie moindre de 1,2 ans pour les hommes et 2,3 ans pour les femmes en 2040)	- 0,3
Migrations hautes (+100 000 par an)	- 0,2
Productivité haute (2,5 % par an) :	
- si maintien de la réglementation actuelle	- 1,1
- si partage des gains de productivité entre actifs et retraités	0
Productivité basse (1 % par an) :	
- si maintien de la réglementation actuelle	+ 0,8
- si partage des gains de productivité entre actifs et retraités	0
Modification du partage de la valeur ajoutée (voir commentaires ci-dessous)	
Scénario gris (taux de chômage à 7 %)	+ 0,7
Scénario optimiste (chômage à 3 %)	- 0,4

Il n'est évidemment pas légitime d'en additionner les résultats, leur combinaison nécessitant la définition de scénarios qui en mesurent les effets croisés.

Les variantes démographiques ont un effet qui n'est pas négligeable sur les soldes à long terme des régimes. Cependant, elles donnent davantage la mesure d'incertitudes que de possibilités d'action directe sur les régimes.

Les modifications portant sur le taux de chômage ont une incidence importante, au moment où le chômage varie, sur les soldes des régimes de retraite. Cependant, bien sûr, lorsque l'économie est en situation de plein emploi, ce facteur ne joue plus.

L'incidence de l'évolution de la productivité, comme de celle du partage de la valeur ajoutée entre revenus du travail et revenus du capital, est tributaire des règles retenues en matière de calcul et de revalorisation des pensions. S'il y a partage des fruits de la croissance entre les actifs et les retraités, cette évolution n'a pas d'effet sur le solde des régimes. Il en va différemment si l'évolution des retraites ne suit pas celle des salaires mais celle des prix.

Au total, si, à court et moyen terme, la croissance économique est de nature à favoriser l'équilibre des régimes de retraite, elle ne saurait à elle seule régler tous les problèmes à long terme.

LES PROJECTIONS FINANCIERES ET L'EQUILIBRE DES REGIMES DE RETRAITE

Fiche n°8

Les calendriers d'apparition des déficits

Les projections du solde entre les recettes et les dépenses des principaux régimes sont les suivantes :

En Md€ 2000	Solde élargi (y compris frais de gestion, compensation, subventions, impôts...)			
	2000	2010	2020	2040
Régime général des salariés du privé et salariés agricoles*				
<i>Hypothèse 1</i>	0,1	-0,2	-11,1	-36,5
<i>Hypothèse 2</i>	0,1	-1,6	-15,5	-46,7
Régime complémentaire des cadres du privé (AGIRC)	-0,1	1,0	-1,9	-4,1
Régime complémentaire des non cadres du privé (ARRCO)	2,9	5,4	-1,1	-14,2
Fonction publique d'Etat**	0,0	-8,2	-18,7	-35,2
Fonction publique territoriale et hospitalière (CNRACL)	-0,3	-3,3	-9,3	-19,9

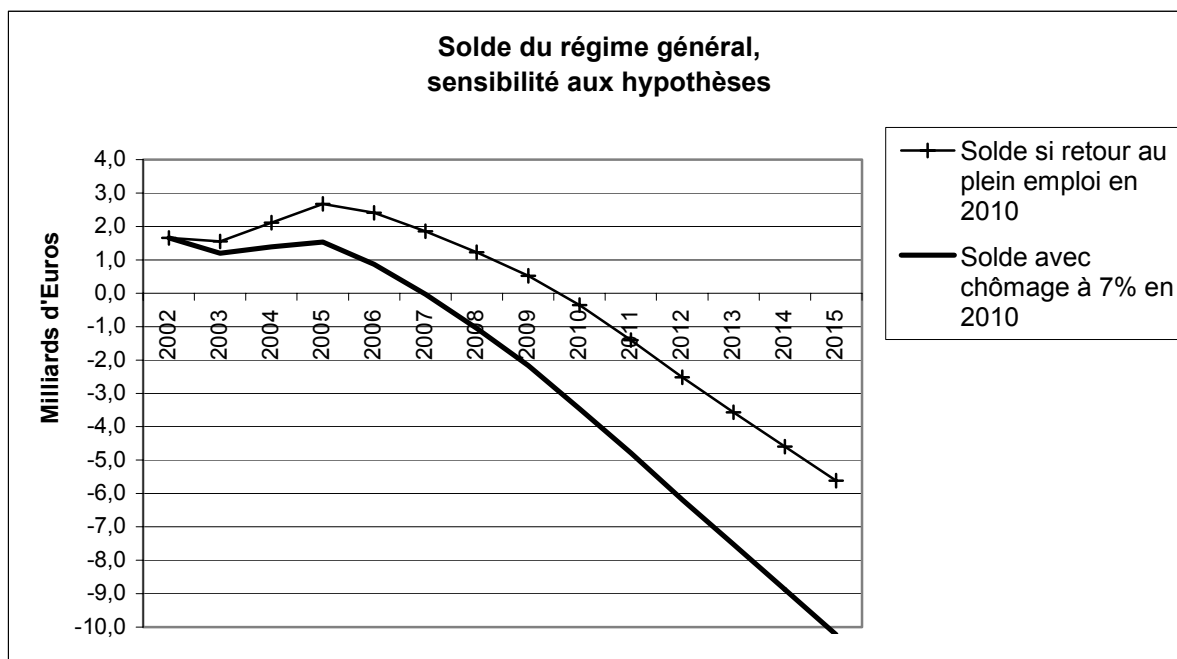
**) La fourchette présentée correspond à deux hypothèses (H1 et H2) sur l'évolution de la pension du régime général, dues à des incertitudes techniques*

****) Pour la fonction publique d'Etat, c'est par convention que le solde est nul en 2000*

Source COR, 2001

Ces résultats n'intègrent pas les produits financiers des régimes.

Selon les hypothèses d'indexation des pensions, c'est entre 2005 et 2010 que le régime général connaît des difficultés financières. Le graphique ci-dessous présente le profil d'évolution du solde de la CNAV.



Source : COR, 2002

La situation du solde du régime général est, à court terme, très sensible à la conjoncture. Le graphique présenté ne constitue donc pas une prévision, et a une valeur essentiellement illustrative.

La vitesse de dégradation des comptes, d'environ 600 M€ par an entre 2006 et 2010, s'accélérerait ensuite : elle serait comprise entre 1 et 1,5 Md€ par an après 2010.

Les difficultés apparaîtront au-delà de cette date pour les régimes complémentaires de salariés du secteur privé. Les problèmes de financement des pensions de la fonction publique apparaissent, en revanche, plus rapidement, en raison d'une situation démographique différente.

LES PROJECTIONS FINANCIERES ET L'EQUILIBRE DES REGIMES DE RETRAITE

Fiche n°9

L'évolution du rapport entre pension moyenne et revenu moyen d'activité

A réglementation inchangée, le taux de remplacement des salariés du secteur privé baissera.

Le taux de remplacement est le ratio entre la première pension et le dernier revenu d'activité. Il donne une indication sur la perte relative de revenu des personnes qui passent de l'activité à la retraite.

Les régimes qui ont connu des réformes (en 1993 dans le régime général et les régimes alignés sur celui-ci, en 1996 et 2001 dans les régimes complémentaires de salariés) voient le taux de remplacement qu'ils assurent diminuer au cours des prochaines années et se stabiliser ensuite (vers 2020 pour le régime général, vers 2030 pour les régimes complémentaires).

Pour évaluer l'évolution future, à règles inchangées, du taux de remplacement, il est nécessaire de choisir des carrières-types.

Evolution des taux de remplacement nets entre 2000 et 2040 pour une personne ayant accompli une carrière complète, à taux de cotisation sociale et de CSG inchangés

	2000	2020	2040
Salarié non cadre du secteur privé ayant toujours perçu le salaire moyen des non cadres	84 %	71 %	67 %
Salarié cadre du secteur privé ayant toujours perçu le salaire moyen des cadres	75 %	62 %	58 %
Salarié cadre du secteur privé ayant eu une carrière très ascendante, de un plafond en début de carrière à deux plafonds en fin de carrière	56 %	50 %	47 %
Fonctionnaires avec un taux de primes de 6 % (exemple : personnel de service de la fonction publique d'Etat)	78 %	78 %	78 %
Fonctionnaires avec un taux de primes de 36 % (exemple : cadre de la fonction publique d'Etat)	60 %	60 %	60 %

Il est important de souligner qu'une baisse du taux de remplacement ne signifie pas une baisse du niveau des pensions en euros constants. Pour décrire cet effet, comparons la situation de deux salariés occupant le même poste en 2000 et en 2040. Prenons l'exemple d'un salarié qui gagnerait 1 525 € (10 000 F) nets par mois en 2000. L'évolution annuelle du salaire brut moyen retenue dans le scénario macro-économique de référence est de 1,6 %. Un autre salarié, occupant un emploi équivalent en 2040, percevrait en 2040, du fait de l'augmentation du salaire moyen entre 2000 et 2040, un salaire net de 2 880 € (18 890 F par mois, en francs constants), sous l'hypothèse de taux de cotisation constants. Si le

taux de remplacement net est pour le salarié qui liquide sa pension en 2000 de 80 %, et pour celui qui liquide sa pension en 2040 de 65 %, le premier perçoit en 2000 une première pension de 1 220 € (8 000 F) et le second perçoit en 2040 une première pension de 1 870 € (12 270 F en francs constants). Les premières pensions versées augmentent en valeur absolue mais baissent relativement aux salaires.

**Pension d'un salarié du secteur privé
(Cas-type)**

	2000	2020	2040
Salaire en €	1525	2095	2880
Taux de remplacement	80%	68%	65%
Pension en € constants	1220	1425	1875

L'évolution "à réglementation inchangée" est celle qui a été retenue pour faire la projection des besoins de financement du système de retraite, estimés à + 4 points de PIB (ou 4% de la richesse nationale) en 2040.

Si l'on raisonne non plus à travers des cas-types, mais de manière globale, on estime, dans la projection "à réglementation inchangée", que le rapport entre pension moyenne et revenu d'activité, nets de cotisations sociales, devrait passer de 78% en 2000 à 64% en 2040.

LES PROJECTIONS FINANCIERES ET L'EQUILIBRE DES REGIMES DE RETRAITE

Fiche n°10

Le fonds de réserve pour les retraites

Le Fonds de réserve est un fonds de lissage, dont l'objectif est d'accumuler des réserves financières avant de les reverser progressivement aux régimes à partir de 2020, ce qui permettra de lisser sur une longue période les taux de cotisation aux régimes de retraite.

La gestion du Fonds de réserve

Le Fonds de réserve pour les retraites, créé en 1998, a été institué sous forme d'établissement public par la loi du 17 juillet 2001, avec pour mission de gérer les sommes qui lui sont affectées.

Il est doté d'un directoire et d'un conseil de surveillance. Sur proposition du directoire, le conseil de surveillance fixe les orientations générales de la politique de placement des actifs du Fonds en respectant l'objectif et l'horizon d'utilisation du Fonds, et les principes de prudence et de répartition des risques. Le directoire met en œuvre les orientations de la politique de placement et contrôle le respect de celles-ci.

Le conseil de surveillance a été installé par le ministre des Affaires sociales, du travail et de la solidarité le 27 novembre 2002. Ce conseil, présidé par M. Raoul Briet et composé notamment de parlementaires et de partenaires sociaux, est le garant de la bonne gestion du Fonds. La loi prévoit que soient prises en compte des considérations sociales, environnementales et éthiques pour cette gestion.

Les ressources du Fonds de réserve

Les ressources du Fonds de réserve incluent notamment l'affectation de 65 % du produit du prélèvement social de 2% sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, tout ou partie du résultat excédentaire du Fonds de solidarité vieillesse, les excédents de la CNAV, les recettes liées aux placements financiers réalisés par le Fonds, etc. Des ressources exceptionnelles, telles qu'une partie des recettes de privatisation, peuvent également y être affectées.

Le montant des ressources du Fonds, en droits constatés au titre de l'année 2002, sera porté au début de l'année 2003 à 13 Md€, somme incluant le versement de 500 M€ au titre de la vente de la part de l'Etat dans le Crédit Lyonnais.

Selon les prévisions du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003, le Fonds sera doté de 17 Md€ fin 2003.

3- ORIENTATIONS ET DEBATS

ORIENTATIONS ET DEBATS

Fiche n°11

Bâtir un contrat social renouvelé

Lorsque le contexte change, il est très important de vérifier si les objectifs d'un système sont toujours adaptés et s'ils doivent être éventuellement complétés.

Le Conseil d'orientation des retraites estime que, dans une société qui change beaucoup et qui va connaître un contexte démographique nouveau, il faut poser des principes clairs qui vont guider les réformes sur une longue période.

Le Conseil propose que le contrat social entre les générations, dont les modalités d'expression peuvent être variées, soit réaffirmé parce que ses principes sont toujours actuels, mais aussi complété parce que le contexte a évolué.

Trois principes doivent être réaffirmés

- Le choix d'un *système par répartition* et de la solidarité entre les générations. C'est un principe fondamental, élément de sécurité et de cohésion, auquel la société française tient beaucoup à juste titre.
- Le choix d'un système où *le montant de la pension est en rapport avec les revenus de la vie active* mais comprend une part de redistribution, en accordant, par exemple, des droits pour des périodes de chômage ou des charges de famille.
- La reconnaissance d'un *droit au travail* indissociable du droit à la retraite. Ce principe classique a été trop souvent oublié. Il aura une importance particulière si des marges de choix plus grandes sont ouvertes par la législation.

Des principes complémentaires doivent être posés

- *La solidité financière du système de retraite*. C'est un principe essentiel dans un contexte démographique qui rend le financement plus difficile. Les Français doivent être assurés que la solidité financière durable fait partie des principes sur lesquels se fonderont les décisions.
- *L'égalité de traitement entre cotisants*. Lorsque les différents régimes de retraites progressaient, la question de l'égalité entre les cotisants n'était pas perçue comme essentielle. Elle l'est aujourd'hui, qu'il s'agisse de la prise en compte des longues durées de carrières ou encore de l'égalité entre les cotisants des divers régimes.
- *Des marges de choix individuels* encadrées. Dans une société qui fait une large place à l'autonomie, il est nécessaire que de réelles marges de choix existent. Rachat de cotisations, choix du moment du départ à la retraite sont des éléments importants. Les décisions individuelles doivent naturellement être prises dans un cadre collectif qui assure qu'elles sont cohérentes avec l'équilibre du régime.

- *Le droit à l'information* pour les assurés. Les citoyens sont aujourd'hui mieux formés et mieux informés. Le droit de chacun à une information complète sur sa situation personnelle est un principe de base.

ORIENTATIONS ET DEBATS

Fiche n°12

Un thème majeur : Age et travail

La question de l'emploi des salariés de plus de 50 ans a constitué un thème central de la réflexion du Conseil d'orientation des retraites, dès le début de ses travaux¹¹. En effet, se préoccuper de l'avenir de notre système de retraite est, aujourd'hui plus que jamais, une tâche impossible sans remédier rapidement à la situation d'exclusion des salariés de plus de 50 ans du marché du travail.

De nombreux auteurs et de nombreux rapports ont traité de ce sujet. Il faut maintenant amorcer une mutation trop longtemps retardée, dont l'urgence est accrue par l'augmentation de l'espérance de vie. Le principal retard français dans la politique des retraites se situe du côté de la politique de l'emploi.

Pour sortir du cercle vicieux qui a abouti, depuis plusieurs décennies, à l'exclusion des salariés âgés du monde du travail, il faut agir sur l'ensemble des éléments qui forment aujourd'hui un système. Une grande politique nationale est à bâtir, à cette fin, par l'Etat et les partenaires sociaux. Différents moyens doivent être mobilisés, tant pour modifier les perceptions courantes sur l'âge et le travail que pour permettre à tous les salariés, du secteur privé comme du secteur public, de pouvoir travailler jusqu'à l'âge de la retraite.

Pour contrer l'exclusion persistante des salariés âgés du marché du travail, les orientations et propositions du Conseil sont les suivantes.

Construire une véritable politique de l'emploi et du travail autour des questions du vieillissement de la main-d'œuvre et de la gestion des âges dans les entreprises et dans les administrations

Les changements démographiques vont, on le sait, conduire à une augmentation considérable de la part des personnes de plus de 45 ans dans les entreprises, même si les pratiques d'éviction des salariés âgés perdurent.

Le Conseil d'orientation des retraites estime que la conduite d'une politique volontariste de l'emploi et de la gestion des entreprises adaptée aux changements de la composition par âges de la population doit être enfin considérée non comme une simple mesure d'accompagnement, mais comme une grande politique nationale, un volet essentiel d'une politique des retraites.

Une telle politique doit être menée de manière résolue et visible, sous l'impulsion d'une conférence tripartite (Etat, organisations syndicales d'employeurs et de salariés) se réunissant de façon régulière, avec la mise en place d'un dispositif d'information et de suivi des mesures préconisées.

¹¹ Le Conseil a organisé un colloque sur cette question : *"Age et Travail : pouvoir travailler jusqu'à la retraite, valoriser l'expérience des seniors"*, Paris, 5 avril 2001. La documentation française.

Modifier les perceptions et la capacité de gestion des âges

Le retard du monde du travail par rapport à la société civile est aujourd'hui considérable. Dans le monde du travail, un homme ou une femme de plus de 50 ou 55 ans est perçu comme un salarié âgé qu'il faut pousser au départ. Aujourd'hui, un retraité de 60 ans est considéré comme un jeune retraité actif et dynamique. Cette situation est absurde. Cette perception est, de plus, suffisamment intériorisée par les salariés pour qu'ils soient fréquemment demandeurs de départs anticipés.

Pour inverser le comportement de l'ensemble de la société et, en particulier, des entreprises, des administrations et des salariés, une action sur les mentalités et les représentations collectives autour de la valorisation de l'expérience est essentielle. D'autres actions sont également possibles. La Finlande donne l'exemple de la mise en œuvre active et concertée d'une telle politique.

Plusieurs mesures pourraient être envisagées :

- *une campagne nationale d'information* auprès des entreprises, des salariés et de l'ensemble des citoyens, comme l'ont fait le Royaume Uni et la Finlande, pour sensibiliser aux aspects positifs du vieillissement, à l'intérêt du maintien de la capacité de travail, tant pour l'individu que pour l'entreprise et le bien-être collectif ;
- *une action globale et ciblée en direction de grandes entreprises et de quelques branches représentatives* afin de les inciter à prendre en compte la problématique de l'âge dans la gestion du recrutement, de l'emploi et des conditions de travail ;
- *la définition d'un programme spécifique de formation à la gestion des âges* pour promouvoir les attitudes positives du personnel d'encadrement envers les travailleurs vieillissants ;
- *une aide publique au diagnostic* et à la conduite d'une politique active de gestion des âges, destinée à accompagner les entreprises dans la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Enrayer le recours aux mesures d'âge utilisées comme mode permanent de gestion des ressources humaines

Sans remettre en cause toutes les préretraites, particulièrement en cas de restructurations, la question du resserrement des conditions d'accès aux cessations totales et anticipées d'activité doit être traitée rapidement.

Des mesures doivent être prises, pour rendre moins attractifs les dispositifs de préretraites mis en place pour pallier l'absence d'une politique de gestion des âges dans les entreprises ou les administrations, et pour favoriser le retrait progressif d'activité. Ces mesures passent, notamment, par :

- *le durcissement des mécanismes sociaux et fiscaux applicables aux préretraites d'entreprise ;*
- *l'évolution de la mise en œuvre du dispositif de cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS), dans le sens d'une plus grande articulation avec le volet " gestion prévisionnelle des emplois et des compétences " ;*
- *le développement de mécanismes plus adaptés pour favoriser la préretraite progressive.*

Repenser la gestion des ressources humaines (formation, anticipation des évolutions professionnelles, conditions de travail...) des 40-50 ans

Un grand nombre de politiques et de mesures peuvent être envisagées, pour permettre progressivement une meilleure adaptation des emplois au vieillissement des salariés. Il s'agit, notamment :

- d'encourager la formation professionnelle tout au long de la vie ;
- de valoriser les acquis de l'expérience des seniors ;
- de se préoccuper de l'organisation et des conditions du travail et, notamment, de la gestion des deuxièmes parties de carrières.

Adopter un environnement réglementaire favorable à l'emploi des seniors, par l'évolution de dispositifs qui constituent un obstacle à la poursuite de l'activité. Cela implique, par exemple :

- la révision progressive des règles d'interdiction du cumul entre un emploi et une retraite ;
- le réexamen du dispositif de dispense de recherche d'emploi ;
- la révision du système de limites d'âge appliqué dans le secteur public ;
- l'examen des mesures possibles pour éliminer les discriminations en fonction de l'âge.

ORIENTATIONS ET DEBATS

Fiche n°13

Les choix pour assurer le financement

Les besoins de financement des régimes en 2040 sont, dans les hypothèses économiques et de stabilité de la réglementation qui sont celles du scénario de référence, d'environ 4 points de la richesse nationale (PIB). D'ici cette date, le PIB aura lui-même quasiment doublé. Ces besoins de financement peuvent être modifiés par une évolution économique différente du scénario de référence qui n'a pas la valeur d'une prévision.

Un tel besoin de financement est important mais peut être assuré. Le Conseil d'orientation des retraites estime que ce défi financier doit être relevé et que les réponses à apporter ne se résument pas simplement à l'adoption de mesures paramétriques. C'est pourquoi, il a souhaité que trois sujets essentiels soient traités : les principes du contrat entre les générations (**fiche n°11**) ; la politique de l'emploi et du travail, primordiale pour l'adaptation de la société à sa composition par âges (**fiche n°12**) ; la visibilité pour les actifs du niveau de leurs retraites futures.

Les paramètres susceptibles d'être modifiés pour assurer l'équilibre à long terme du système de retraite sont de trois sortes : ceux qui affectent le montant des pensions ; ceux qui affectent le choix du moment du départ à la retraite ; ceux qui affectent les recettes des régimes.

Le montant des pensions

Le Conseil d'orientation des retraites a souhaité que le montant des pensions ne soit pas une simple variable d'ajustement du système, mais qu'au contraire, une visibilité soit donnée pour le long terme sur le rapport entre montant des pensions et revenu d'activité professionnelle.

On indiquera que si, entre 2000 et 2040, on assurait l'équilibre du système par le seul ajustement des pensions, le ratio entre pension moyenne et revenu moyen d'activité, nets de cotisations sociales, devrait passer entre ces deux dates de 78% à 42%.

Le choix du moment du départ à la retraite

Le Conseil a examiné diverses mesures susceptibles d'affecter le choix du moment du départ à la retraite.

L'allongement de la durée d'activité doit s'inscrire dans une politique active de l'emploi. Outre cette politique, deux approches peuvent être citées :

- des mesures incitatives (majorations de droits pour les personnes qui prolongent leur activité) ;
- des mesures plus contraignantes (allongement de la durée de cotisation requise pour bénéficier du taux plein).

Pour assurer l'équilibre à long terme du système de retraite en n'agissant que sur un allongement de la durée d'activité, c'est à 6 ans d'ici 2040 qu'il faudrait parvenir, dans l'hypothèse où la réglementation actuelle serait prolongée¹². Comme les projections intègrent un allongement de l'espérance de vie à 60 ans de 6 ans, ceci signifie que l'ensemble de cet allongement serait affecté au travail, la durée de retraite restant constante.

Si l'on souhaitait maintenir le montant relatif des retraites au niveau actuel, c'est un allongement de la durée d'activité de 9 ans d'ici 2040 qui serait nécessaire. La durée de la retraite diminuerait de 3 ans.

La question de la durée d'activité, lorsqu'elle est mise en relation avec l'allongement attendu de la vie, renvoie, ainsi, à un débat sur le partage des gains d'espérance de vie entre périodes d'activité et périodes d'inactivité (études, retraite etc.). Certains estiment, en effet, qu'une prolongation de l'activité (au-delà de 40 annuités d'assurance) est une des réponses les plus adaptées à l'évolution démographique.

L'accroissement des recettes des régimes

Le Conseil a, d'autre part, examiné diverses mesures permettant d'accroître les recettes des régimes de retraite.

Outre les versements du fonds de réserve, prévus entre 2020 et 2040, ont été examinés, par exemple :

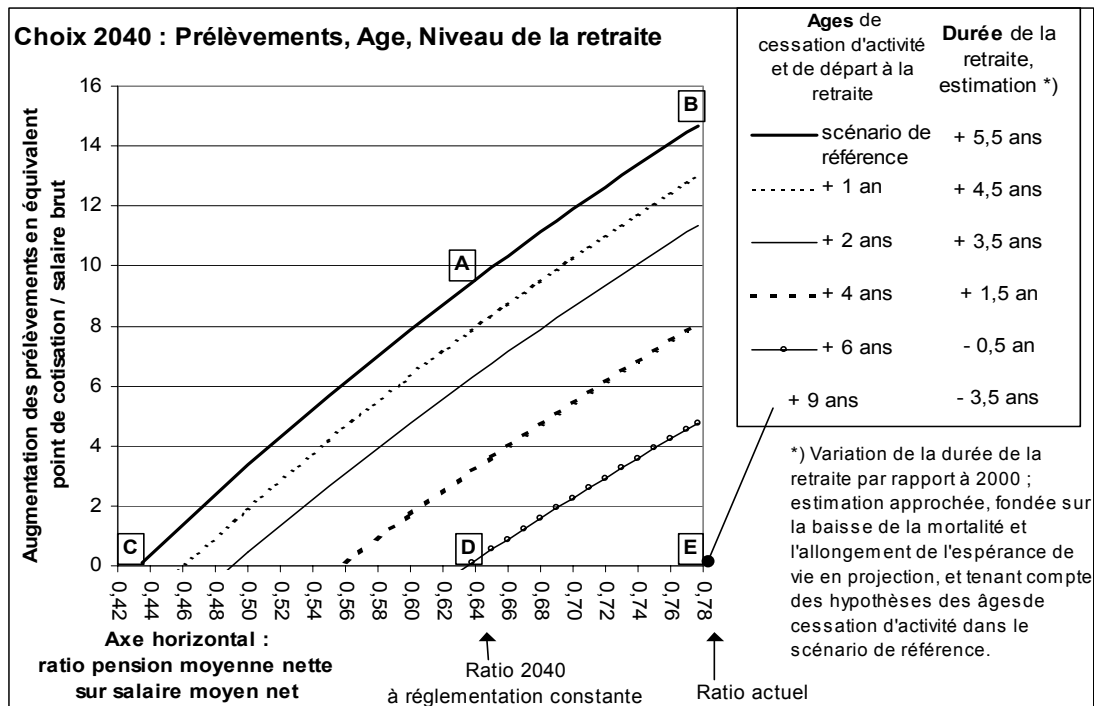
- un redéploiement des financements, au cas où la croissance le permettrait (par exemple en provenance de l'assurance chômage ou de la branche famille) ;
- un élargissement de l'assiette de cotisation par intégration d'éléments de rémunération non soumis à cotisations ou par augmentation de la cotisation employeur dé plafonnée ;
- une augmentation des taux de cotisation.

Pour assurer l'équilibre à long terme du système de retraite en n'agissant que sur ce type de mesures, une augmentation équivalente de 9,5 points de cotisations (+35%) serait nécessaire d'ici 2040, dans l'hypothèse où la réglementation actuelle serait prolongée¹³. Si l'on souhaitait maintenir le ratio entre la pension moyenne et le revenu moyen d'activité au niveau atteint actuellement, une augmentation équivalente de 15 points de cotisations (+58%) serait nécessaire d'ici 2040.

La question de l'accroissement des recettes des régimes doit être mise en relation avec les perspectives de croissance économique, ainsi qu'avec l'ensemble des besoins collectifs à financer dans le long terme. Elle renvoie, notamment, à des débats sur les conditions du partage des gains de pouvoir d'achat futurs entre rémunérations d'activité et financement des retraites et sur les possibilités d'accroître les prélèvements collectifs sans effets économiques ou sociaux indésirables. Les avis divergent, en effet, sur l'impact macroéconomique, notamment sur la croissance, de hausses de cotisations ou, plus généralement, de prélèvements importants, dans le contexte d'une économie ouverte.

Le graphique suivant résume **l'ampleur des efforts nécessaires, selon que l'on choisit d'agir sur l'un ou l'autre de ces paramètres**, pour assurer l'équilibre des régimes à l'horizon de 2040, en fonction des objectifs retenus pour le montant des pensions :

¹² et ¹⁴ Ce qui aboutit à un passage du ratio entre pension moyenne et revenu moyen d'activité, nets de cotisations sociales, de 78% à 64% en 2040



Ce graphique représente la relation qui existe entre 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. L'augmentation des prélèvements, correspondant au besoin de financement global, est traduite en équivalent point de cotisation sur salaire brut. Le niveau relatif des pensions est exprimé par le ratio de la pension moyenne nette rapportée au revenu d'activité net moyen. Diverses hypothèses sur les âges de cessation d'activité et de la retraite sont représentées par les diagonales.

En prolongeant jusqu'en 2040 la réglementation actuelle, le ratio entre la pension moyenne nette et le revenu moyen net d'activité passerait de 78 % en 2000 à 64 % en 2040. Il faudrait alors, pour assurer l'équilibre des régimes, augmenter le taux de prélèvement sur les actifs d'un montant équivalant à 9 points de cotisation (point A), ou décaler l'âge de départ à la retraite de 6 ans, d'ici 2040 (point D). Si on souhaitait conserver le ratio entre la pension moyenne nette et le salaire moyen net à son niveau actuel (78 %), il faudrait, pour assurer l'équilibre des régimes d'ici 2040, augmenter le taux de prélèvement sur les actifs d'un montant équivalant à 15 points de cotisation (point B), ou décaler l'âge de départ à la retraite de 9 ans (point E).

Toute combinaison de mesures est bien sûr envisageable. Le choix des mesures et de leur calendrier, sur lequel n'existe pas aujourd'hui de consensus au sein du Conseil, relève des décisions et négociations à venir qui porteront sur l'évolution à moyen et à long terme du système de retraite.

ORIENTATIONS ET DEBATS

Fiche n°14

Assurer l'égalité et la solidarité entre les cotisants

L'égalité de traitement entre cotisants est aujourd'hui une aspiration largement partagée. Au cours de ses premiers travaux, le Conseil a examiné les points suivants.

Une meilleure prise en compte de certains aléas ou formes de carrière

Les régimes de retraite introduisent des mécanismes de solidarité pour corriger un certain nombre de situations particulières et d'aléas de carrière résultant d'interruptions d'activité liées au chômage, à la maladie ou à l'éducation des enfants. Ils accordent des minima aux assurés ayant eu tout au long de leur vie de faibles rémunérations, ou encore atténuent les conséquences du travail à temps partiel.

Au cours de ses premiers travaux, le Conseil a fait porter son attention sur certaines situations qui soulèvent des questions et notamment la situation des personnes qui ont effectué leur carrière dans plusieurs régimes de base (pluripensionnés) et celle des personnes percevant de très faibles revenus au cours de certaines périodes (travail à temps partiel, notamment).

Une meilleure prise en compte de la pénibilité et des longues durées d'activité

La pénibilité

La pénibilité concerne les personnes qui partent à la retraite actuellement mais aussi les plus jeunes, pour lesquels des formes de travaux pénibles existent toujours. Les travaux du Conseil seront poursuivis sur les modalités possibles de la prise en compte de la pénibilité par les régimes de retraite.

Il est clair, cependant, que c'est d'abord au moment où elle se produit que la pénibilité doit être traitée, avec, pour objectif prioritaire, sa réduction.

La réflexion actuelle porte, notamment, sur une prise en compte de la pénibilité liée davantage au poste effectivement occupé qu'au secteur d'activité ou au métier exercé.

Les longues durées d'activité

La question est aujourd'hui soulevée de l'ouverture des droits à la retraite avant 60 ans pour les assurés totalisant 40 années d'assurance ou d'activité. Le coût d'une telle mesure, à règles de décompte de la durée d'assurance inchangées, serait élevé, en raison du nombre important de personnes réunissant cette durée dans les générations qui partent actuellement ou partiront à la retraite dans les prochaines années. Dans la génération 1943-1947, 75% des hommes et 52% des femmes totalisent plus de 40 ans de durée de cotisation avant l'âge de 60 ans.

Appliquée aux seuls salariés de 58 et 59 ans, elle pourrait ainsi avoir aujourd'hui un coût brut estimé à 7,6 Md€ (50 Mdf) pour l'ensemble des régimes de retraite de base et complémentaires, et un coût net

de 3,9 Md€ (26 MdF), déduction faite de économies réalisées au titre du chômage ou des préretraites¹⁴. Ce coût pourrait progresser du fait de l'arrivée dans les tranches d'âges concernées des générations du baby boom, puis lentement baisser ensuite du fait de l'allongement de la durée de scolarité.

L'égalité entre les régimes

Le Conseil a étudié la question des différences de traitement entre salariés du secteur privé et de la fonction publique.

La recherche d'une meilleure prise en compte des salariés âgés, évoquée dans la **fiche n°12**, s'applique à la fonction publique comme au secteur privé.

Un point de désaccord important subsiste sur la question de savoir comment l'égalité entre les salariés du secteur privé et les fonctionnaires peut être conçue. Certains membres du Conseil demandent un retour de la durée d'assurance des salariés du secteur privé à 37,5 ans. L'incidence sur les besoins de financement du système de retraite peut être estimée, dans ce cas, à 0,3 point de PIB, soit un alourdissement du besoin de financement d'environ 8% à l'horizon 2040. Une telle mesure augmente les besoins de financement. Surtout, elle rend plus difficiles d'éventuels allongements de la durée d'activité que l'on pourrait souhaiter ultérieurement.

D'autres membres du Conseil estiment que l'alignement entre les salariés du secteur privé et les fonctionnaires doit se faire sur la durée de 40 annuités, compte tenu des besoins de financement et de l'augmentation de l'espérance de vie. Un allongement éventuel de la durée de cotisation des fonctionnaires est, en tout état de cause, inséparable d'une politique de l'emploi portant notamment sur une meilleure gestion des deuxièmes parties de carrière des fonctionnaires.

Se pose, par ailleurs, la question des modalités d'une augmentation de la durée d'assurance pour les fonctionnaires ; il apparaît, en effet, qu'un éventuel allongement à 40 ans de la durée d'assurance peut être articulé autour de deux éléments.

- **Le taux de rémunération de l'annuité liquidable.** Il peut être réduit à 1,875%, de façon à maintenir à 75% le montant de la pension, pour une durée de carrière qui ne serait plus de 37,5 ans mais de 40 ans.
- **L'institution éventuelle d'une décote et d'une surcote.** Il est certain que la mesure d'augmentation de la durée d'assurance n'aurait pas la même portée pratique et financière selon qu'elle serait ou non accompagnée d'une décote. Aujourd'hui, le manque d'une annuité se traduit par une baisse de la pension de 2,5 à 3,5%. Il est certain que si cette baisse était augmentée par une décote comme dans le régime général (avec un abattement supplémentaire d'un montant à préciser¹⁵ par année manquante), l'incitation à différer le moment du départ à la retraite serait plus forte. En ce cas, la durée d'assurance prise en considération serait nécessairement celle effectuée par l'assuré dans l'ensemble des régimes dans lesquels il a travaillé. De même, l'institution d'une surcote (majoration de pension pour les assurés poursuivant leur activité au-delà du moment où ils remplissent les conditions pour pouvoir bénéficier du taux plein) pourrait avoir un effet sur les allongements de durée de carrière.

¹⁴ Chiffrages de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale

¹⁵ Dans le régime général, à l'heure actuelle, l'abattement est de 10% de la pension par année manquante, ce qui va au-delà de ce qu'imposerait une simple neutralité financière.

Se pose aussi la question du type de montée en charge retenu pour un éventuel nouveau dispositif. La réforme doit, en tout cas, être progressive. Dans le régime général, la réforme de 1993 s'est appliquée à l'ensemble des actifs, avec une montée en charge progressive.

Fiche n°15

Développer les marges de choix individuels dans un cadre collectivement organisé

Disposer de marges de choix plus grandes correspond au souhait de beaucoup d'assurés. Une retraite choisie, ou "à la carte", répond à une légitime aspiration à davantage de liberté mais doit s'accompagner de garanties : les choix ne seront réels que si le marché du travail fait toute leur place aux salariés âgés.

En outre, un employeur peut aujourd'hui mettre un salarié à la retraite, même contre son gré, dès lors qu'il a 60 ans et qu'il dispose de la durée d'assurance lui donnant droit au taux plein. L'élargissement des marges de choix demande donc un réexamen des dispositions du droit du travail pour que les salariés ne soient pas pénalisés par des possibilités de mise à la retraite précoce.

Plusieurs voies de réflexion ont été explorées par le Conseil pour développer les marges de choix individuels¹⁶.

L'assouplissement des conditions de transition entre l'activité et la retraite pourrait prendre deux formes.

- La révision des barèmes des régimes de retraite

Dans l'ensemble des régimes de retraite en France, la pension ne peut être liquidée qu'à partir d'un âge minimum¹⁷.

La réduction de la pension versée par le régime général est aujourd'hui pénalisante pour les assurés qui ne réunissent pas une durée de cotisation suffisante pour bénéficier du taux plein.

En revanche, dans l'ensemble des régimes de base considérés, la poursuite de l'activité lorsque les conditions sont réunies pour bénéficier du taux plein, ne permet pas d'acquérir d'annuités supplémentaires.

Dans une perspective d'élargissement des marges de choix individuels au sein des régimes de retraite, des aménagements de ces barèmes sont souvent proposés (diminution de la décote du régime général ; création d'une "surcote"). Leur examen doit être sans doute articulé avec la réflexion sur les ajustements nécessaires pour assurer l'équilibre à long terme des régimes.

¹⁶ Ces questions ont été débattues récemment lors d'un colloque organisé par le Conseil d'orientation des retraites : "Retraites : choix individuels et solidarité", 17 octobre 2002.

¹⁷ à 60 ans dans la plupart des régimes de base (à l'exception de certaines catégories professionnelles du secteur public qui peuvent partir généralement à 55 ans) et à 55 ans dans les régimes complémentaires des salariés du secteur privé.

- Le développement des dispositifs de cessation progressive d'activité

Il existe actuellement divers dispositifs de cessation progressive d'activité qui, mis en place au fil du temps pour répondre à des objectifs variés, constituent un ensemble complexe (préretraites progressives, retraites progressives...). Leur développement est, cependant, resté faible en raison de l'existence de dispositifs concurrents qui, permettant des cessations totales d'activité dans des conditions avantageuses, ont la préférence aussi bien des assurés que des employeurs.

Le souhait d'offrir à ceux qui le souhaitent des possibilités de transition progressive de l'activité à la retraite devrait conduire à favoriser le développement des formes progressives de cessation d'activité. La réflexion sur les évolutions à engager dans ce but, doit prendre en compte l'objectif général d'augmentation du taux d'activité des seniors, et suppose d'abord le resserrement des dispositifs de cessation totale d'activité. Des questions qualitatives doivent être également abordées. Elles concernent les conditions de mise en œuvre des dispositifs concernés et, notamment, les aménagements de l'organisation du travail qu'ils supposent ainsi que leur éventuelle adéquation au traitement de certaines situations de pénibilité.

L'assouplissement des règles du cumul emploi retraite pourrait constituer un signal positif sur la question de l'âge et du travail.

La réglementation actuelle du cumul entre une rémunération d'activité professionnelle et une retraite, extrêmement variable selon les régimes, est marquée par le contexte de chômage massif qui a conduit, au moment de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans, à la mise en place de mesures assez restrictives vis-à-vis de l'exercice d'une activité professionnelle par les retraités¹⁸.

Dans un contexte nouveau où l'on souhaite encourager l'augmentation du taux d'activité des seniors, une évolution de cette réglementation pourrait constituer un signal fort. Par ailleurs, des pénuries de main d'œuvre ont commencé à apparaître et pourraient se développer à l'avenir dans certains secteurs d'activité ou pour certains métiers. L'autorisation du cumul, dans des conditions à définir, serait un moyen d'y répondre.

Le rachat de cotisations

Des propositions sont parfois faites pour élargir les possibilités de rachat, actuellement limitées. Les propositions les plus souvent émises portent sur le rachat des périodes d'études. On évoque également parfois aussi des possibilités de rachat de périodes ne donnant pas lieu à validation ou donnant lieu à des validations jugées insuffisantes de certaines périodes d'inactivité (périodes d'éducation des enfants, congés sabbatiques, fins de carrière...) ou de certaines périodes de chômage (notamment chômage en début de vie professionnelle).

Le développement de tels mécanismes introduirait une marge de choix individuel supplémentaire dans les régimes existants. Il soulève, cependant, de délicates questions du point de vue de l'égalité de traitement entre les différentes catégories d'assurés et de l'équilibre financier des régimes. Celles-ci ne rendent envisageables de nouvelles possibilités de rachats, que si elles sont circonscrites, bien encadrées et financièrement équilibrées.

¹⁸ La réglementation sur le cumul emploi retraite est issue d'une ordonnance de 1982.

4- L'ETRANGER

Les réformes des retraites à l'étranger et la stratégie de l'Union européenne

Les orientations européennes en matière de retraite

Les systèmes de retraite relèvent de la stricte compétence nationale des Etats membres de l'Union européenne, mais les besoins de coordination des politiques économiques se sont renforcés avec le passage à la monnaie unique et des procédures plus ou moins contraignantes se sont donc développées en ce sens.

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

Elle s'exprime, d'autre part, par la mise en place, à partir de 2002, d'un processus de coordination ouverte en matière de retraite qui, sans remettre en cause la responsabilité de chaque Etat dans le domaine des retraites, s'appuie sur la fixation d'objectifs communs au sein de l'Union pour assurer des pensions sûres et viables, et sur la production par chaque Etat membre d'un rapport périodique de stratégie nationale qui doit permettre de mesurer les progrès réalisés par rapport aux objectifs fixés et d'identifier les bonnes pratiques et approches novatrices. Les premiers rapports nationaux ont été remis à l'automne 2002 et seront examinés par les instances de l'Union au premier semestre 2003.

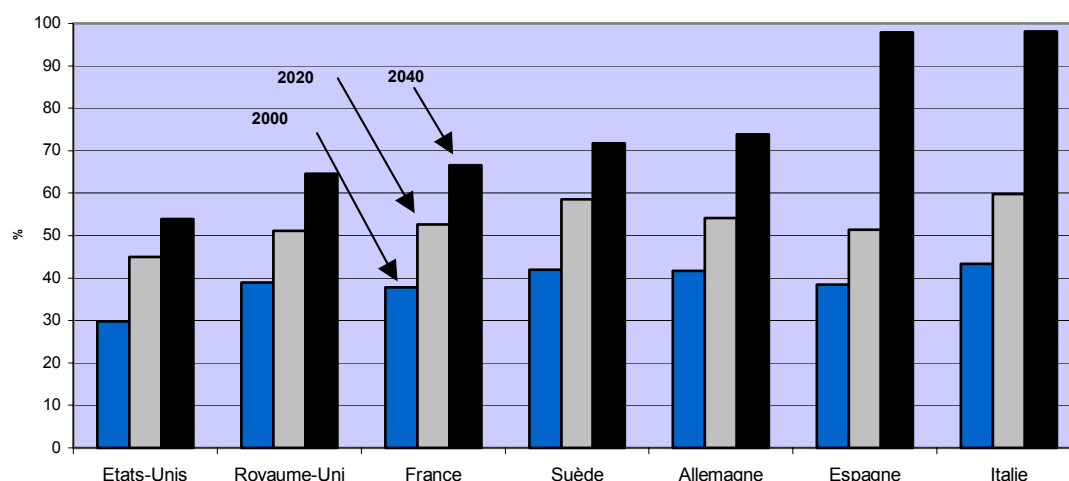
Les réformes étrangères

Des contextes variables selon les pays en termes de démographie et d'activité

Il est courant de souligner la généralité du processus de vieillissement démographique dans l'ensemble des pays développés.

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

Population de plus de 60 ans/population entre 20 et 60 ans (en %) en 2000, 2020, 2040

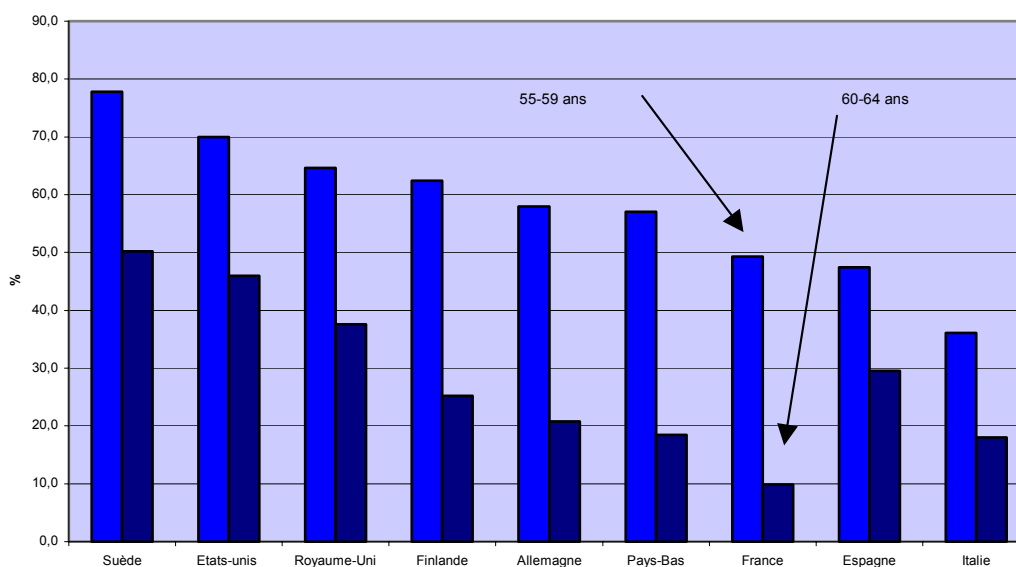


Source : Nations Unies 1999¹⁹

Grâce à sa natalité, la France est, avec la Grande-Bretagne, un des pays où le taux de dépendance démographique sera le plus faible en 2040.

Il existe aujourd'hui un certain consensus autour de l'idée que les voies d'adaptation des systèmes de retraite passent largement par une augmentation des taux d'emploi des seniors. Là aussi, la situation est contrastée selon les pays. La France est, de ce point de vue, dans une situation difficile.

Taux d'emploi des 55-59 ans et des 60-64 ans en 2001 dans quelques pays (en %)



Source : Eurostat 2001

Une certaine diversité dans les voies de réforme choisies

La diversité des situations de départ et celle des modèles sociaux nationaux expliquent, malgré une convergence réelle sur un certain nombre d'objectifs, une certaine diversité dans les voies de réforme choisies.

¹⁹ Sources différentes des sources françaises

En Suède

Schématiquement, l'ancien système était constitué de la façon suivante. Le système national de sécurité sociale versait une pension universelle forfaitaire à tous les résidents suédois, indépendamment de leur activité professionnelle antérieure. Son montant était de l'ordre de 3 800 € par an en 1998 pour un retraité célibataire. Le régime complémentaire public obligatoire par répartition versait des pensions complémentaires contributives dont le montant était lié au revenu d'activité. En sus des régimes publics obligatoires, le système de retraite suédois comportait des régimes complémentaires professionnels facultatifs couvrant une large majorité de la population active.

La réforme suédoise de 1999 crée deux régimes publics obligatoires, l'un en répartition et l'autre en capitalisation. Le régime par répartition fonctionne avec un système de comptes individuels, dits comptes notionnels, proche des régimes en points. Les comptes individuels retracent les droits acquis par l'assuré au cours de sa carrière (par ses propres cotisations ou des cotisations versées par des tiers dans des circonstances telles que études au-delà de 18 ans, chômage, éducation des enfants, etc.). Au moment du départ à la retraite, le capital « virtuel » accumulé dans le compte est converti en annuités selon une formule qui tient compte de l'espérance de vie de la génération à laquelle appartient l'assuré et de l'âge qu'il choisit pour partir à la retraite. Le moment du départ peut être choisi entre 61 et 70 ans. Il n'y a donc plus de norme collective d'âge de départ à la retraite. Le barème de calcul des pensions est automatiquement ajusté en fonction de l'évolution de l'espérance de vie de la population. Cet ajustement doit inciter les assurés à différer le moment du départ à la retraite, dans un contexte où le taux d'activité des seniors est déjà élevé. Par ailleurs, les pensions de réversion sont progressivement supprimées en Suède, où seuls les droits propres comptent et où une politique très active d'égalité professionnelle entre hommes et femmes est menée.

Le régime par capitalisation est un régime obligatoire géré de façon collective.

Dans le nouveau système, le régime par répartition aussi bien que le régime par capitalisation sont à cotisations définies. Le taux de cotisation du nouveau système est de 16% affectés à la répartition, auxquels s'ajoutent 2,5% affectés à la capitalisation. Il est destiné à rester stable à long terme. On notera, cependant, que la Suède connaît une situation en termes de démographie et d'emploi relativement favorable et a, en fixant dans l'ancien système des taux de cotisation proches d'un taux d'équilibre de long terme, accumulé d'importantes réserves.

L'indexation des pensions est égale à l'évolution du revenu net moyen moins 1,6 point par an. Le montant des pensions au moment de la liquidation est, en effet, majoré pour anticiper une croissance future du revenu moyen de 1,6% par an. En cas d'accident économique, les droits en cours d'acquisition et les indexations sont revus à la baisse.

La transition entre l'ancien système et le nouveau système s'étalera jusqu'à la génération née en 1954.

En Italie

L'Italie a connu plusieurs réformes successives de 1992 à 1997. En effet, les déficits financiers étaient plus élevés qu'ailleurs en raison de règles de calcul des pensions avantageuses : existence d'une pension d'ancienneté liquidée lorsque l'assuré avait rempli une condition de durée minimale de cotisation (35 ans dans le secteur privé et 20 ans dans le secteur public) sans condition d'âge ; taux de remplacement élevés (autour de 90 % pour les taux nets).

Comme en Suède, un système de comptes notionnels est introduit. Il s'applique aux générations entrées sur le marché du travail en 1996. Le taux de cotisation du système par répartition est plafonné. Un dispositif de compléments de pension par capitalisation facultatif est parallèlement mis en place.

Le choix d'une très longue période de transition entre les deux systèmes (des personnes relevant en partie de l'ancien système liquideront jusqu'en 2036) est un compromis destiné à rendre acceptable la réforme mais a l'inconvénient de faire porter la plus grande part des ajustement sur les générations les plus jeunes. De plus, l'équilibre financier n'est pas assuré durant la longue période de transition. Ceci explique la poursuite du débat sur les retraites en Italie.

En Allemagne

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

Toute la population, hormis les fonctionnaires, est couverte par le même régime qui comporte un pilier unique : il n'y a pas de distinction entre régime de base et régime complémentaire. Le régime est financé à 76 % par les cotisations des employeurs et des assurés et à 23 % par des transferts du Budget de l'État, destinés à financer les dépenses de solidarité.

Pour faire face aux besoins de financement qui apparaîtront dans les années à venir, la réforme comporte deux volets. Le premier volet concerne le re paramétrage du régime par répartition. Le taux de remplacement du revenu net d'activité par la pension nette, calculé sur une carrière complète²⁰ au salaire moyen, qui vaut 70 % actuellement, descendrait jusqu'à 64%. L'indexation des pensions se ferait sur l'évolution des revenus nets d'activité. Le taux de cotisation, proche de 19 % actuellement, verrait sa hausse limitée et atteindrait 22 % en 2030.

Le second volet a trait à la création d'un complément de retraite par capitalisation, financé par les seuls salariés, avec l'aide de l'État. Les salariés auront la possibilité (et non l'obligation) d'effectuer cette épargne-retraite dans la limite d'une cotisation représentant 4 % de leur salaire brut en 2008.

Malgré les ajustements engagés, l'équilibre du régime allemand ne semble pas assuré à long terme et de nouvelles discussions se sont ouvertes à l'automne sur les retraites en Allemagne. Un des enjeux majeurs est la résorption des différents dispositifs de cessation anticipée d'activité ouverts notamment dans le cadre des régimes de retraite eux-mêmes qui, alors que l'âge normal de la retraite est de 65 ans en Allemagne, conduisent à des âges de cessation d'activité voisins de ceux constatés en France.

Au Royaume Uni

Le Royaume-Uni possède un système de retraite à deux niveaux. Le régime de base garantit une couverture minimale à la totalité de la population active. Les prestations sont uniformes et faibles, un peu inférieures à 300 £ (480 €) par mois. Les retraités qui n'ont pas accès à d'autres sources de revenu

²⁰ c'est-à-dire 45 années d'assurance

peuvent compter sur des prestations sous condition de ressources, jusqu'à un revenu global de l'ordre de 400 £ (640 €).

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

Le gouvernement a publié un Livre Vert sur le sujet des retraites en 1998. L'objectif qui s'en dégage est double : d'une part, transformer le SERPS en un dispositif garantissant une retraite convenable pour des salaires jusqu'à 8 000 £ (11 600 €) par an ; d'autre part, introduire un nouveau type de retraite individuelle. Il s'agit là surtout d'attribuer un label de qualité aux produits de retraites individuelles pour rendre ces produits plus transparents.

La problématique britannique suscitée par la très faible générosité du système obligatoire et une multiplicité d'intervenants est ainsi très différente de celle des pays d'Europe continentale.

ANNEXE

Le Conseil d'orientation des retraites

Ses missions

Créé auprès du Premier ministre par un décret du 10 mai 2000, le Conseil d'orientation des retraites a pour missions :

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

Le Conseil peut formuler toutes recommandations ou propositions de réforme qui lui paraissent de nature à répondre aux objectifs précédemment définis. Il remet au Premier ministre, au moins tous les deux ans, un rapport d'ensemble analysant la situation des régimes de retraite et proposant les mesures jugées nécessaires pour assurer leur équilibre à long terme. Ce rapport est communiqué au Parlement et rendu public.

Sa composition

Le Conseil d'orientation des retraites est présidé par Mme Yannick Moreau, conseiller d'Etat.

Le décret qui l'a créé prévoit qu'il réunit des parlementaires, les partenaires sociaux des secteurs privé et public, des représentants des personnes âgées et des familles, les directeurs des administrations principalement concernées, le commissaire au plan, et des experts.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

113, rue de Grenelle
75007 Paris
www.cor-retraites.fr