

# Sommaire

<b>Ouverture des travaux</b> .....	5
------------------------------------	---

Raphaël Hadas-Lebel

Président du Conseil d'orientation des retraites

<b>L'adaptation des systèmes de retraite au contexte démographique et économique</b> .....	7
--	---

<b>Les systèmes de retraite face au vieillissement de la population et à la crise économique : approche comparative</b> .....	9
---	---

Monika Queisser

Chef de la division des politiques sociales de l'OCDE

<b>Les mécanismes d'adaptation des systèmes de retraite à la démographie et à la croissance économique</b> .....	19
--	----

Marco Geraci

Chargé de mission au secrétariat général du COR

<b>L'Allemagne : la mobilisation des différents leviers d'ajustement d'un système en répartition</b> .....	25
--	----

Volker Schmitt

Chef adjoint du bureau « inclusion sociale » au ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales allemand (*BMAS*)

<b>La Suède : la réaffirmation et l'aménagement des mécanismes d'ajustement</b> .....	35
---	----

Ole Settergren

Directeur des études, de la recherche et de la prospective de l'Agence suédoise des pensions (*Pensionsmyndigheten*)

<b>Débat avec la salle</b> .....	43
----------------------------------	----

<b>L'adaptation des systèmes de retraite : la situation française</b> .....	51
---	----

<b>L'adaptation du système de retraite français à l'aune des dernières réformes</b> .....	55
---	----

Thomas Fatome

Directeur de la Sécurité sociale

<b>L'adaptation des paramètres de calcul des pensions dans une optique de long terme</b> .....	67
Didier Blanchet Rédacteur en chef de la revue <i>Économie et Statistique</i> de l'INSEE	
<b>Le nouveau processus de suivi et de pilotage du système de retraite français</b> .....	81
Yannick Moreau Présidente du Comité de suivi des retraites	
<b>Débat avec la salle</b> .....	89
<b>Synthèse et conclusion</b> .....	93
Raphaël Hadas-Lebel Président du Conseil d'orientation des retraites	
<b>Résumé du colloque</b> .....	97
<b>Dossier du participant</b> .....	119
<b>Introduction</b> .....	121
Fiche 1 <b>Panorama des pensions 2013, récentes réformes des retraites</b> .	123
Fiche 2 <b>Tableaux synthétiques des règles des systèmes de retraite français et étrangers suivis par le COR</b> .....	135
Fiche 3 <b>Baby-boom et allongement de la durée de vie : quelles contributions au vieillissement ?</b> .....	143
Fiche 4 <b>Les réformes des retraites en France depuis 1993</b> .....	153
Fiche 5 <b>Vingt ans de réformes des retraites : quelle contribution des règles d'indexation ?</b> .....	159
Fiche 6 <b>Réponse à des chocs démographiques et économiques dans un régime en répartition en annuités, en points ou en comptes notionnels : illustrations à partir d'une maquette simplifiée</b> .....	169
<b>Biographie des intervenants</b> .....	191

# Ouverture des travaux

**Raphaël Hadas-Lebel**

Président du Conseil d'orientation des retraites

Je suis heureux en tant que président du COR de vous souhaiter la bienvenue à ce douzième colloque du Conseil d'orientation des retraites. La spécificité de ces colloques, dont vous êtes, pour beaucoup d'entre vous, très familiers, est qu'ils consistent à examiner des réflexions sur les retraites, qui entrent dans l'actualité, dans une perspective de long terme et selon une approche comparative. C'est le cas pour le colloque de ce jour qui va nous amener à réfléchir à la manière dont nos systèmes de retraite s'adaptent aux évolutions démographiques et économiques.

Les réformes des systèmes de retraite engagées depuis les années 1990 dans les pays développés ont en effet cherché à répondre à un double défi ; d'une part, le défi démographique posé par le vieillissement de la population, lui-même caractérisé par l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du baby-boom et l'allongement de l'espérance de vie aux âges élevés, d'autre part, le défi économique, avec, à partir des années 2008, une crise financière d'une rare intensité qui a eu une très forte incidence à très court terme sur l'équilibre des régimes de retraite, en répartition ou en capitalisation, et qui s'ajoute à l'impact démographique lié au vieillissement de la population. Dans ce contexte, les régimes de retraite, notamment ceux en répartition, ont d'ailleurs été un élément important de stabilisation en soutenant les revenus des retraités.

Des mesures ont été prises depuis plus de vingt ans maintenant pour préserver la viabilité financière des systèmes de retraite, mais des incertitudes subsistent concernant leur efficacité et leurs conséquences à long terme sur la situation des retraités. Ces incertitudes sont amplifiées par le fait que la reprise économique tarde à se concrétiser, ce qui pèse sur les perspectives de croissance et d'emploi, et accroît les tensions sur les systèmes de retraite déjà confrontés au vieillissement démographique.

C'est la question sur laquelle nous allons travailler cet après-midi, d'abord selon une approche comparative, en demandant à des experts reconnus pour leur connaissance des systèmes de retraite dans les pays développés, principalement en Europe, de nous donner leur regard sur la manière dont ces régimes s'adaptent à ce double défi.

Le premier orateur sera Monika Queisser, qui est membre du COR et qui apportera un éclairage global en tant que chef de la division des

politiques sociales de l'OCDE. Marco Geraci, chargé de mission au secrétariat général du Conseil, donnera ensuite un autre point de vue sur les mécanismes d'adaptation du système de retraite à la démographie et à la croissance économique. Puis nous étudierons le cas allemand et le cas suédois. Volker Schmitt, qui est déjà intervenu dans nos colloques antérieurs, est chef adjoint du bureau « inclusion sociale » au ministère des Affaires sociales allemand, il nous montrera comment différents leviers ont été mobilisés pour ajuster un système en répartition en Allemagne. Ole Settergren, qui était intervenu lors du colloque du COR de 2008 sur le système suédois, examinera comment fonctionnent les mécanismes d'ajustement dans ce système de retraite suédois.

Je vais tout de suite donner la parole à Monika Queisser. Monika Queisser a commencé sa carrière à l'institut allemand Ifo pour la recherche économique, mais, avant de rejoindre l'OCDE, elle a travaillé à la Banque mondiale. Elle a donc une approche quasi planétaire des questions de retraite et d'assurance ! Depuis 1999, elle conseille les gouvernements des pays de l'OCDE sur leurs stratégies de réforme en la matière.

**L'adaptation des systèmes  
de retraite au contexte  
démographique et économique**



# Les systèmes de retraite face au vieillissement de la population et à la crise économique : approche comparative

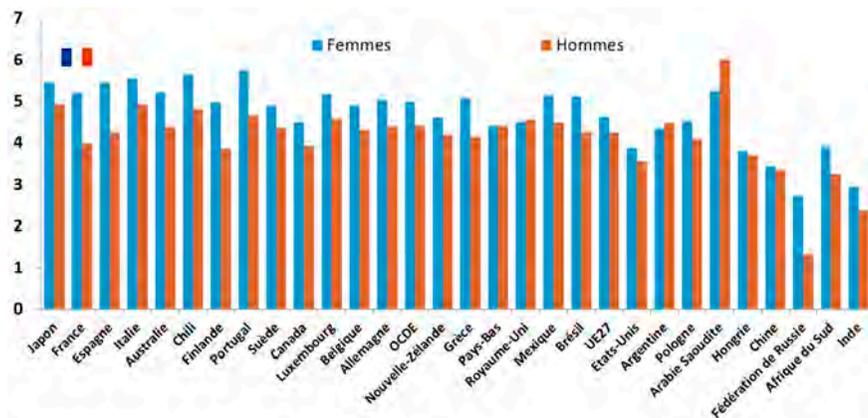
Monika Queisser

Chef de la division des politiques sociales de l'OCDE

Je vais vous présenter aujourd'hui quelques grandes lignes des politiques de retraite dans les différents pays de l'OCDE, discuter quels sont leurs défis communs, quelles sont les réformes qu'ils ont entreprises dans le contexte de crise et d'assainissement budgétaire, et face au défi démographique.

J'aimerais commencer par une bonne nouvelle. Une bonne nouvelle qui ne vous étonnera pas : nous vivons plus vieux. Surtout en France, c'est une excellente nouvelle. Les Françaises, à 65 ans, sont celles qui ont le plus d'espérance de vie devant elles par rapport à tous les pays européens, et la France est le deuxième pays de l'OCDE après le Japon seulement. Pour les Français, c'est aussi très bien mais pas aussi bon que pour les Françaises. Et cela va continuer.

## Augmentation en années de l'espérance de vie à 65 ans, entre aujourd'hui et 2060-2065

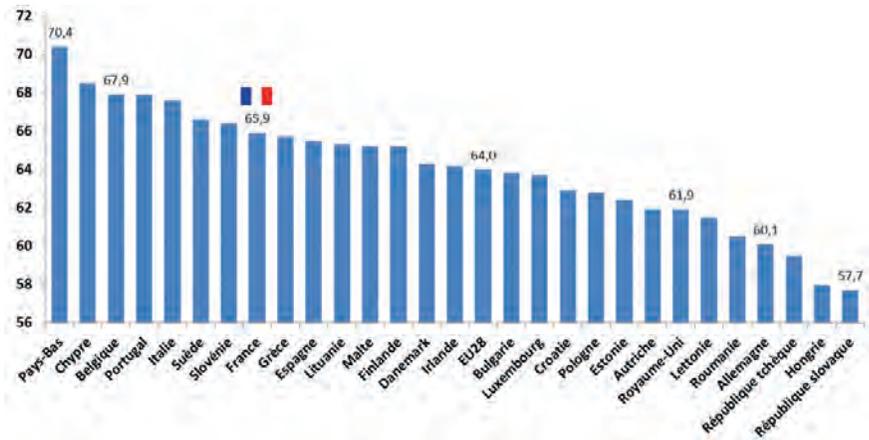


Vous voyez sur le graphique précédent les projections pour l'espérance de vie à l'âge de 65 ans, en 2060-2065. Dans la moyenne des pays de l'OCDE, l'espérance de vie va augmenter de cinq ans. Pour

les Françaises, cela va être aussi cinq ans de plus, et pour les Français, cela va être quatre ans de plus. Donc ce contexte du défi démographique existe dans tous les pays de l'OCDE.

Après, nous nous sommes interrogés sur ce que veut dire «être vieux». Nous avons trouvé des données dans le sondage Eurobaromètre. C'est un sondage réalisé au sein de l'Union européenne qui pose la question : «*À partir de quel âge pensez-vous que l'on est vieux ?*». En France, c'est à partir de presque 66 ans que la société pense qu'on peut commencer à parler de «vieux». Mais en Allemagne, c'est dès 60 ans que les gens se sentent vieux. Si on veut vraiment se sentir jeune, il faut aller aux Pays-Bas, où la vieillesse ne commence qu'à 70 ans. Cela est un contexte sociétal que je trouve très important de regarder. Que veut dire «espérance de vie», comment cela bouge et qu'est-ce qui se passe dans la mentalité des sociétés ?

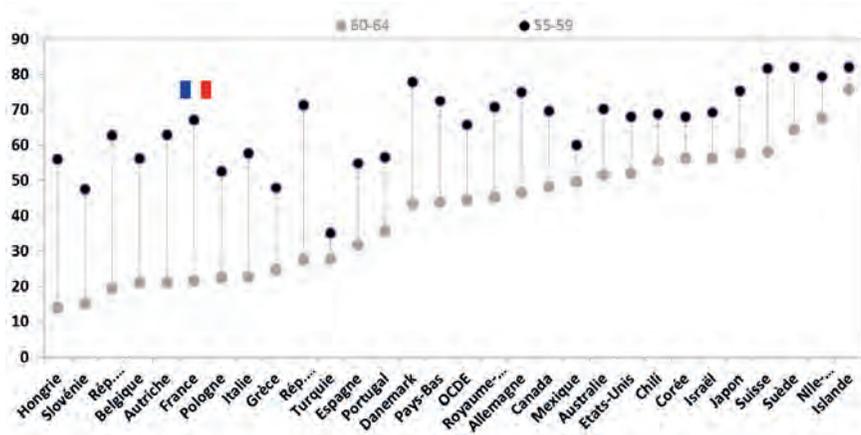
### À partir de quel âge pensez-vous que l'on est vieux ?



Source : réponses au sondage Eurobaromètre, 2012.

Si les sociétés dans quelques pays pensent qu'on est vieux assez tard, cela ne veut pas forcément dire qu'ils travaillent beaucoup plus tard. Ci-dessous, vous voyez les taux d'emploi des seniors dans les pays de l'OCDE et vous voyez que, dans beaucoup de pays, c'est assez élevé. Pour les travailleurs entre 55 et 59 ans, ce sont les points en noir, mais entre 60 et 64 ans, les taux chutent fortement. Et notamment en France, où le taux d'emploi des personnes, entre 55 et 59 ans, est très élevé, beaucoup plus élevé que dans beaucoup d'autres pays, mais descend ensuite assez vite. Et même aux Pays-Bas, où on se sent si jeune, le niveau de taux d'emploi après 60 ans est seulement dans la moyenne des pays de l'OCDE.

## Taux d'emploi des personnes de 55-59 ans et de 60-64 ans en 2012



Qu'ont fait les pays ces dernières années en matière de réformes ? Je vais vous présenter les réformes selon cinq volets :

- la viabilité financière, qui évidemment – le Président vient de nous le dire – pose un grand défi dans le contexte de la crise ;
- l'adéquation des prestations de retraite : il y a eu beaucoup de réformes visant la soutenabilité financière, mais quelques-unes de ces réformes ont peut-être posé la question de la soutenabilité sociale ;
- les incitations pour encourager les gens à travailler plus longtemps, et pour mieux préparer leur retraite en épargnant plus ;
- l'efficacité administrative est un grand sujet dans beaucoup de pays. Comment peut-on mieux organiser les systèmes de retraite pour payer et bien fonctionner dans le contexte du vieillissement ?
- enfin, la diversification des sources de revenus : de quelles sources viennent les revenus de retraite dans les différents pays ?

Par rapport à la viabilité financière, il y a plusieurs tendances communes dans quasiment tous les pays de l'OCDE. La première, c'est l'augmentation de l'âge de retraite. C'est une mesure qui a été prise dans beaucoup de pays, notamment en Italie, en Espagne, en Grèce. Souvent, l'augmentation de l'âge de retraite avait été en discussion pendant très longtemps mais la crise a précipité les décisions, elle a accéléré le processus de réforme. Ensuite, beaucoup de pays ont commencé à rendre plus difficile l'accès à la retraite anticipée, pas seulement aux dispositifs de retraite anticipée dans les systèmes de retraite mais aussi à d'autres prestations, par exemple pour les chômeurs seniors, des prestations qui étaient comparables à l'allocation équivalente retraite en France et qui existaient dans beaucoup de pays auparavant.

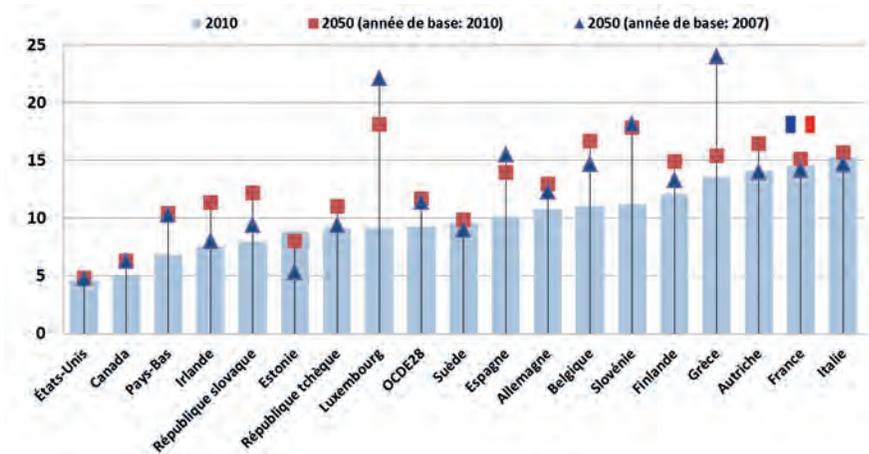
Les pays ont agi aussi sur la façon dont on calcule les retraites, le salaire de référence, les taux d'annuité. Dans plusieurs pays, le calcul

a été rendu moins favorable pour les assurés qu'auparavant, notamment pour économiser des dépenses. Plusieurs pays ont adopté une mesure qui a été beaucoup discutée en France : le changement d'indexation des retraites. Beaucoup de pays ont agi sur ce levier en espérant réaliser des économies, mais, comme nous le savons tous, nous vivons maintenant dans un contexte d'inflation extrêmement basse et les économies espérées ne se sont pas forcément matérialisées comme prévu.

Et la dernière mesure, prise dans peu de pays et seulement par ceux qui étaient en grande difficulté économique, a été la suppression de quelques bonus. Par exemple, au Portugal, une treizième et une quatorzième retraite ont été supprimées, ou, en Grèce, des suppléments pour les retraités ont été supprimés.

Qu'est-ce que cela donne en termes de viabilité financière ? Ici, vous voyez les projections des dépenses de retraite. Les barres en bleu montrent les dépenses en pourcentage du PIB en 2010. Les carrés rouges montrent les projections pour l'année 2050, en base de la situation en 2010. Et, pour comparaison, le petit triangle noir montre comment ces estimations ont été faites en 2007. La différence entre les triangles et les carrés sont donc les réformes qui ont eu lieu entre 2007 et 2010. Vous voyez, par exemple pour la Grèce, il y avait des dépenses estimées à presque 25% du PIB et les réformes qui ont été entreprises réduisent cette projection à 15% du PIB. Il y a aussi l'Espagne et le Luxembourg, où cela a baissé un peu.

### Dépenses de retraite en points de PIB

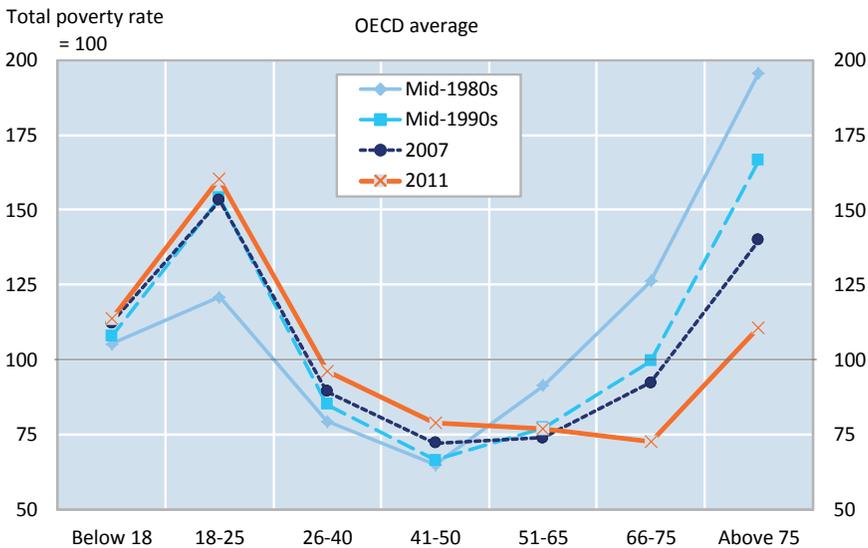


Venons-en maintenant à l'adéquation des prestations de retraite : que s'est-il passé ? Tout au début de la crise, plusieurs pays ont utilisé les systèmes de retraite pour leur programme de relance, c'est-à-dire

qu'ils ont payé plus les retraités afin qu'ils dépensent plus. C'était le cas aux États-Unis par exemple, mais aussi dans quelques pays européens où on a donné des suppléments ou des bonus aux retraités au début de la crise.

Ensuite, nous passons au contexte de l'assainissement. La tendance des réformes a été de revoir les prestations en prenant en compte des conditions de ressources pour mieux protéger les retraités contre la pauvreté. On a aussi souvent revu le mode de calcul des retraites, en allant vers plus de progressivité. Et que veut dire en clair « plus de progressivité » ? Cela veut dire qu'on coupe plus en haut qu'en bas, on protège davantage les petites retraites que les retraites élevées. Et on peut dire que, d'une manière générale, ce que l'on observe dans la plupart des pays de l'OCDE, c'est que l'on s'est plus concentré sur les plus pauvres, on cible plus, on protège plus les bas revenus. Quelques pays ont, par exemple, introduit une indexation graduée, c'est-à-dire qu'on a plus augmenté les petites retraites et moins les retraites plus élevées.

### Le risque de pauvreté s'est déplacé des personnes âgées vers les jeunes



Source : OECD, Income Distribution Database (<http://oe.cd/idd>).

Mais, dans l'ensemble, on n'a pas vu beaucoup d'actions sur ce champ de l'adéquation. Dans ce contexte de crise, la préoccupation première des pays n'était pas forcément les retraites. Et je vais vous montrer pourquoi. Ici, nous avons le risque de pauvreté qui s'est présenté au milieu des années 1980. La ligne 100 vous montre le risque moyen de pauvreté de la population totale, en moyenne des pays de l'OCDE. Ensuite, vous avez le risque de pauvreté relatif à cette moyenne pour les dif-

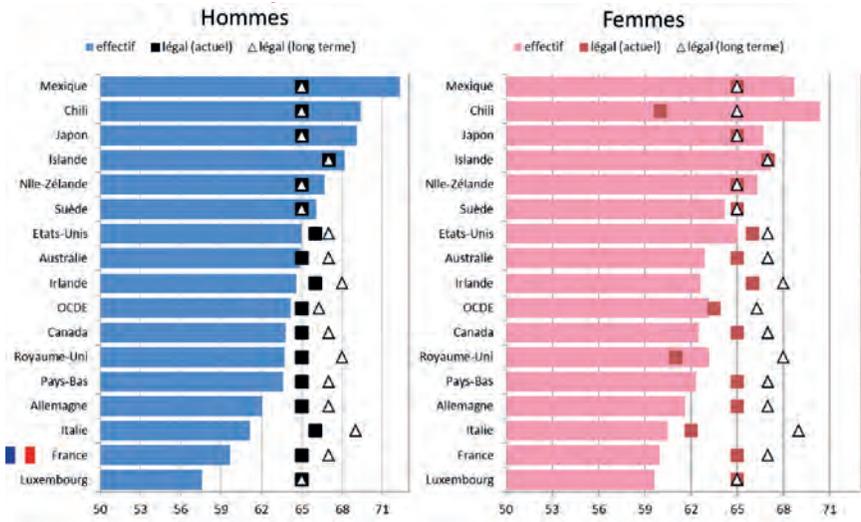
férents groupes d'âge. Et vous voyez qu'au milieu des années 1980, il y avait un risque de pauvreté quand même assez élevé pour les personnes à partir de 60 ans. Vous voyez que la courbe bleue monte très vite à partir de 60 ans.

Maintenant, on passe au milieu des années 1990. Vous voyez, à droite, que la courbe descend, le risque de pauvreté pour les groupes plus âgés décroît. En revanche, regardez ce qui se passe entre 18 et 25 ans, le risque augmente considérablement. Ensuite, nous avons 2007, pas beaucoup de changement pour les jeunes, mais une réduction supplémentaire pour les groupes plus âgés. Puis nous arrivons à 2011, une augmentation du risque de pauvreté pour les jeunes et une baisse assez sensible, relative, il faut toujours le préciser, pour les groupes plus âgés. Ce graphique explique pourquoi dans la moyenne des pays de l'OCDE – je dis bien «la moyenne» parce qu'il y a bien sûr, dans l'ensemble des pays, des pays qui présentent une image un peu différente – mais dans la moyenne, on a vu que les gouvernements étaient beaucoup plus préoccupés par les jeunes que par la pauvreté parmi les retraités.

Qu'ont fait les pays de l'OCDE pour inciter les personnes à travailler plus longtemps ? Il y a eu toute une série de mesures que vous connaissez très bien ici, ce sont les mêmes qu'on applique en France et dans d'autres pays : surcotes, décotes, fermeture, comme je le disais tout à l'heure, des programmes de retraite anticipée, et parfois des incitations fiscales pour travailler plus longtemps, c'est-à-dire qu'on impose moins les revenus du travail des personnes plus âgées que des plus jeunes. Il y a aussi quelques pays qui commencent à expérimenter les retraites partielles. Ce n'est pas encore très répandu mais c'est un modèle très intéressant. Comment peut-on combiner travail et retraite, garder une activité tout en commençant à liquider sa retraite ?

Mais il y a aussi des pays qui sont allés dans le sens inverse. Nous avons bien sûr la France, où l'âge de la retraite a été de nouveau baissé pour les carrières longues. Et on a fait de même en Allemagne en baissant, pour les carrières longues, l'âge de la retraite à 63 ans, même si c'est juste temporaire. Mais notre collègue allemand nous expliquera certainement mieux les détails de ce dispositif. Pourquoi ces incitations à travailler plus longtemps sont-elles tellement importantes ? Le graphique suivant l'explique. Les barres représentent l'âge effectif auquel les hommes et les femmes aujourd'hui sortent d'une façon permanente du marché du travail. Les carrés, c'est l'âge légal actuel de retraite. Et le petit triangle montre l'âge futur de retraite. Vous voyez que, pour les hommes et pour les femmes, dans la plupart des pays, nous sommes encore assez loin de la situation où les personnes restent dans le marché du travail jusqu'à l'âge légal de retraite.

## Âge moyen effectif de sortie du marché de travail et âges légaux de la retraite, actuel et futur



Si nous regardons le futur, nous avons des âges de retraite de 67, 68, 69 ans dans quelques pays où les travailleurs sont déjà partis depuis longtemps. Donc, pour que les réformes fonctionnent, c'est important de donner plus d'incitations pour augmenter l'emploi senior. Si on n'arrive pas à ces âges-là, les retraites qui s'ensuivent ne vont pas être adéquates.

La quatrième mesure que les pays ont prise concerne l'efficacité administrative. Là, il y avait beaucoup de mesures différentes. Par exemple, il y a eu une fusion des programmes et des institutions dans plusieurs pays. L'exemple le plus marquant est celui de la Grèce. Il y avait 130 systèmes de retraite différents, et, après toutes les réformes de fusion, il n'en reste que six. Cela a notamment été fait pour réduire les frais administratifs et augmenter la transparence du système. Tous les pays essaient de mieux expliquer aux assurés quelles sont les conséquences si on ne prépare pas assez bien sa retraite, si on ne travaille pas assez longtemps. Les pays qui ont beaucoup de retraites privées ont aussi travaillé sur la baisse des frais administratifs.

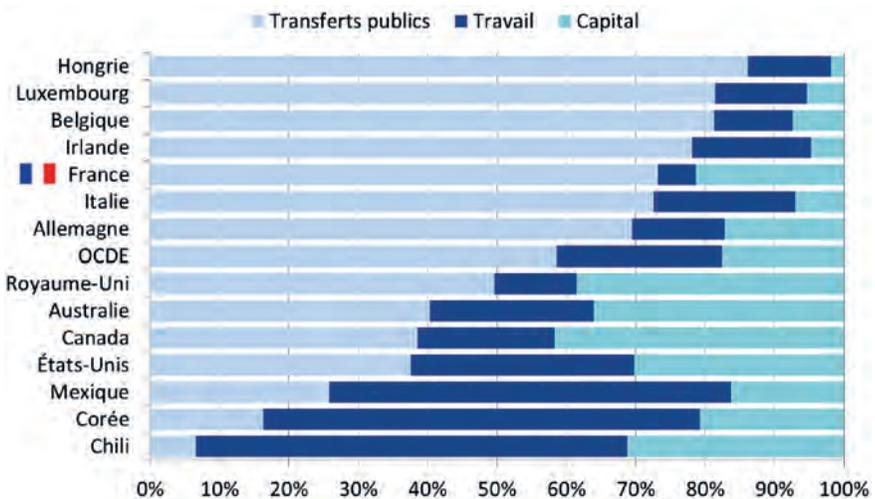
Une autre mesure a également consisté en la réforme des retraites du service public. C'est une question très discutée, notamment dans les pays que vous voyez à droite du tableau pour lesquels il y a encore séparation complète des deux systèmes. L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la France, la Grèce, le Luxembourg et le Portugal sont aujourd'hui les seuls pays dans l'ensemble de tous les pays de l'OCDE qui gardent encore des systèmes complètement séparés. Ce n'est donc pas étonnant que dans ces pays – je l'ai vu ici en France, je l'ai vu en Allemagne –

on commence à vraiment discuter d'un plus grand rapprochement des deux systèmes, pas forcément dans le sens d'une fusion, mais en ayant des prestations plus comparables.



Enfin, le tout dernier point. Le graphique suivant montre la diversification des sources de revenu, entre transferts publics, revenus du travail et revenus du capital pour les personnes qui ont plus de 65 ans. Il y a deux choses à noter quand vous regardez la France : un grand poids des transferts publics et un tout petit poids du travail. Quand vous regardez dans les pays en bas, par exemple les États-Unis, vous voyez une grande part du travail chez les ménages de 65 ans et plus. Ce qui peut être étonnant pour la France, c'est qu'il y a une grande part de capitalisation, comparé à beaucoup d'autres pays. Cela vient en grande partie de l'assurance-vie. Il existe déjà plus de capitalisation en France qu'en Allemagne par exemple, et plus que dans la moyenne des pays de l'OCDE.

**Sources de revenu des personnes de plus de 65 ans, à la fin des années 2000, en pourcentage du revenu brut moyen des ménages**



Pour finir, quelques défis en cours et à venir. Nous avons bien sûr le contexte économique. Je passe, nous savons tous quelle est la situation actuelle. Mais pour les retraites, ce qui est particulièrement compliqué pour beaucoup de pays, c'est le niveau très bas des taux d'intérêt. Si les rendements restent aussi bas, cela va poser des problèmes pour les pays qui ont une plus grande partie de capitalisation dans leurs systèmes de retraite. La participation des seniors et l'augmentation de l'âge effectif de la retraite en revanche sont des défis dans tous les pays. Nous avons une grande perte de confiance dans les marchés financiers et dans les retraites privées. Et cela ne va pas s'arranger avec ces taux d'intérêt, surtout si on n'arrive pas à réduire sensiblement les frais administratifs.

Toutes les réformes de retraite mènent à une question plus fondamentale : quel est le juste partage des efforts entre les générations ? Et avec cela, je suis à la fin de mon panorama OCDE.

### **Raphaël Hadas-Lebel**

Nous allons maintenant entrer dans le détail des mécanismes d'adaptation avec l'exposé que va nous présenter Marco Geraci, économiste de formation, chargé des questions internationales au secrétariat général du COR.



# Les mécanismes d'adaptation des systèmes de retraite à la démographie et à la croissance économique

**Marco Geraci**

Chargé de mission au secrétariat général du COR

Il y a eu, dans l'ensemble des pays de l'OCDE, des réformes d'intensité différente, qui, en visant à adapter les systèmes de retraite aux évolutions économiques et démographiques, ont conduit à en renforcer la transparence, avec un double objectif.

Le premier objectif est de rendre plus systématiques les réponses du système de retraite alors que, par nature, les systèmes de retraite, tels qu'ils sont conçus, n'ont pas forcément des réponses systématiques aux différents défis à relever. Les réponses n'étant pas systématiques, les systèmes de retraite peuvent être soumis à la volonté politique, au temps politique, qui peut être différent du temps du système de retraite, ce qui peut induire des efforts différents pour rétablir la soutenabilité des systèmes – c'est le deuxième objectif – entre les générations du fait de la rapidité ou non de l'intervention politique.

Se sont développés au cours des années 1990, dans les différentes réformes recensées dans les pays de l'OCDE, des dispositifs plus ou moins complets au sein des systèmes de retraite, faisant évoluer les paramètres des systèmes en fonction des évolutions salariales, ou encore en réponse aux évolutions démographiques – l'allongement de l'espérance de vie, mais aussi la gestion de générations de tailles différentes – ou, enfin, selon la situation financière attendue des systèmes de retraite.

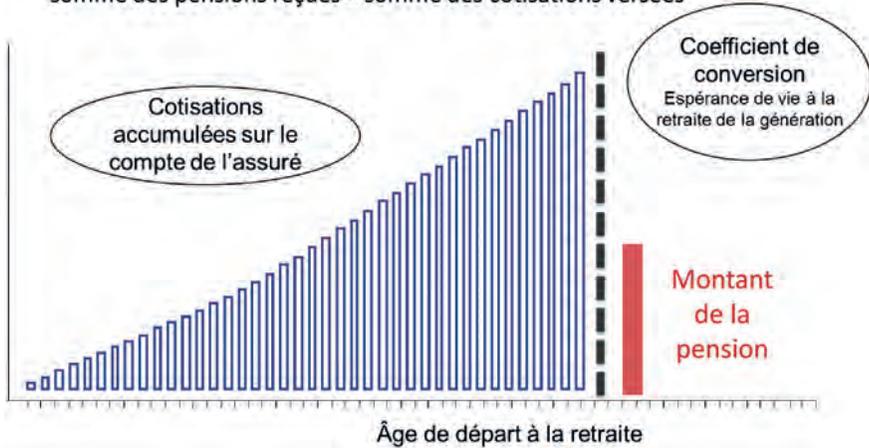
En fonction des évolutions salariales, l'objectif est de lier l'évolution de la masse des droits à la retraite à celle de la masse salariale dont dépendent les ressources du système. Bien qu'il y ait eu des actions sur la revalorisation des droits en cours de carrière, on constate que la majorité des pays font évoluer les droits à retraite en cours de carrière en fonction de la croissance des salaires, à l'exception de la France ou de l'Espagne notamment. Il y a eu plus fréquemment des actions sur la revalorisation des pensions pendant la période de retraite : la prise en compte d'un index lié à l'évolution des salaires est de plus en plus limitée à une minorité de pays, dont l'Allemagne et la Suède.

L'évolution de la masse salariale n'est pas égale à l'évolution des salaires; elle est également déterminée par l'évolution de la proportion des personnes qui travaillent et de celles susceptibles de recevoir un salaire. Dans cet ordre d'idée, il n'y a pas de pays qui font évoluer explicitement les paramètres des droits à retraite et des pensions comme la masse salariale mais, par exemple, l'Italie fait évoluer les droits à la retraite en cours de carrière selon l'évolution moyenne du PIB sur les cinq dernières années.

Concernant l'adaptation en réponse aux évolutions démographiques, plusieurs pays prennent en compte l'augmentation de l'espérance de vie dans le mode de calcul de la pension. En Suède ou en Italie, par nature, les comptes notionnels intègrent l'espérance de vie dans le mode de détermination de la pension. Pour mémoire, dans un régime en compte notionnel, pour chaque génération en Suède, et pour trois générations successives en Italie – c'était dix générations successives avant la réforme de 2007 –, la somme des pensions reçues doit être égale à la somme des cotisations versées.

### Les comptes notionnels

Pour chaque génération (Suède) ou toutes les trois générations (Italie) :  
somme des pensions reçues = somme des cotisations versées



Dans un régime en comptes notionnels, les cotisations sont accumulées sur un compte par l'assuré, mais ce sont des cotisations virtuelles parce qu'on reste dans un régime en répartition : les cotisations payées par les actifs d'aujourd'hui servent à financer les retraites des retraités d'aujourd'hui. Mais on note sur un compte virtuel les cotisations accumulées par l'assuré. Ces cotisations vont évoluer selon un index – le salaire moyen en Suède et l'évolution du PIB en Italie. À l'âge du départ à la retraite, le montant de la pension va être fonction des cotisations accumulées par l'assuré et d'un coefficient de conversion en lien avec l'espérance de vie à la retraite de la génération de l'assuré.

Mais cela n'est pas propre aux comptes notionnels. Par exemple, le régime en annuités espagnol, depuis une réforme de l'an passé, va intégrer à partir de 2019 un taux de réduction de la pension à la liquidation proportionnel à l'augmentation de l'espérance de vie. On a la même chose aussi en Finlande.

La prise en compte de l'espérance de vie, et de son augmentation, a été utilisée aussi pour déterminer la durée de contribution pour une retraite pleine en France, avec la loi de 2003 et la loi de 2014, ou l'augmentation de l'âge d'ouverture des droits au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Italie. Mais là encore, de manière différente.

Au Royaume-Uni, cela a été présenté dans le cadre du passage de 65 à 68 ans entre 2020 et 2046, donc très progressif, de l'âge de la retraite pour les hommes et les femmes, mais le lien avec l'augmentation de l'espérance de vie était plutôt de l'ordre de la communication : *« En fonction de l'augmentation de l'espérance de vie, il n'est pas anormal que l'on vote le passage de 65 à 68 ans. »*

Aux Pays-Bas, l'âge d'ouverture des droits à la pension AOW – la pension de base universelle – est en train de passer de 65 à 67 ans. Et les autorités néerlandaises ont prévu que cette hausse serait actée, comme indiqué dans la loi, en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie. Au-delà du calendrier prévu par la loi (soit jusqu'à l'atteinte d'un âge d'ouverture des droits de 67 ans), l'augmentation de l'âge sera fonction de l'augmentation de l'espérance de vie.

En Italie, enfin, dans les dernières réformes à la suite de la crise financière, il a été décidé que l'âge d'ouverture des droits à la retraite évoluerait comme l'augmentation de l'espérance de vie à 65 ans. Et, dans ce pays, il y a un deuxième dispositif qui permet de partir sans limite d'âge en fonction de la durée de cotisation, 42 ans et quelques mois pour les hommes et 41 ans et quelques mois pour les femmes – les conditions entre les femmes et les hommes sont en train d'être unifiées, et cette durée de contribution aussi va augmenter comme l'espérance de vie à 65 ans.

Au-delà de l'augmentation de l'espérance de vie en elle-même, des pays prennent en compte l'évolution du ratio de dépendance démographique, c'est-à-dire du rapport entre la population en âge de travailler et celle à la retraite.

En Allemagne, l'évolution du point de retraite, qui doit évoluer normalement comme le salaire net de cotisation retraite, peut évoluer moins dynamiquement en fonction de la prise en compte de l'évolution du ratio de dépendance démographique. Il est donc possible qu'il y ait une correction qui soit apportée sur l'évolution du point de retraite, et que le point de retraite évolue moins vite que les salaires nets.

Au Japon, l'indexation des pensions liquidées est normalement fonction de l'inflation, moins une correction éventuelle liée à la dégradation du ratio de dépendance démographique (de l'ordre de 0,3 point par an).

Dans ces deux pays, ces évolutions ont toutefois été encadrées.

Tout d'abord, il n'y a pas de revalorisation négative possible. C'est le cas depuis l'instauration du dispositif au Japon. En Allemagne, jusqu'en 2008, il n'y avait pas de revalorisation négative possible liée au facteur démographique mais, si les salaires nets évoluaient négativement, il était possible que les pensions évoluent négativement aussi. Depuis 2008, même cette dernière possibilité a été exclue. Les pensions peuvent perdre en valeur réelle, mais pas en valeur nominale.

Enfin, des niveaux de pension minimaux ont été garantis. Au Japon, le ratio pension moyenne sur revenus d'activité moyens ne peut pas baisser en dessous de 50% au terme du calendrier défini par loi, et le dispositif est suspendu si ce ratio baisse plus rapidement qu'il est prévu dans la loi. En Allemagne, c'est dans le cadre d'un autre dispositif, intégrant l'équilibre financier du régime, qu'un niveau de pension minimal a été garanti.

Certains pays ont mis en place des dispositifs en cas de déséquilibre financier attendu du régime de retraite, lorsque le système mis en place ne s'adaptait pas assez bien aux évolutions économiques et démographiques.

Ainsi, en Allemagne, il y a impossibilité pour le système de retraite d'être en besoin de financement. Mais, au-delà de cette impossibilité d'être en besoin de financement, le régime de retraite *DRV* – le régime de base des salariés du privé équivalant à peu près à la *CNAV* et au *RSI* en France – doit avoir des niveaux de réserves compris entre 0,2 et 1,5 mois de prestations, un taux de cotisation maximal de 20% jusqu'en 2020, 22% jusqu'en 2030, et un taux de remplacement minimal, pour une carrière type complète de 45 ans au salaire moyen, de 46% jusqu'en 2020 et 43% jusqu'en 2030.

En Espagne, dans le dernier projet de loi de l'an passé, a été prévue une action sur la revalorisation des pensions qui tiendra compte de l'évolution des recettes et des dépenses. Si les dépenses évoluent plus dynamiquement que les recettes, les pensions évolueront moins vite que les prix. En outre, si le solde financier est négatif, les pensions évolueront moins vite que les prix. Mais tout cela est encadré car il ne sera pas possible d'avoir des revalorisations négatives. Et, en sens inverse, si la situation s'améliore, c'est-à-dire si le régime est excédentaire et si les recettes évoluent plus dynamiquement que les dépenses, l'indexation ne peut pas être supérieure de 0,25 point à l'inflation.

Au Canada, il y a une procédure en dernier recours : des projections sont réalisées tous les trois ans et, s'il s'avère que le régime est désé-

qu'ilibré à long terme, c'est-à-dire que le taux de cotisation d'équilibre de long terme est supérieur à celui qui est appliqué au Canada, le Parlement est invité à intervenir pour rétablir l'équilibre. Si les parlementaires ne se mettent pas d'accord sur une intervention, il y a de manière automatique, en dernier recours, une action qui consiste à augmenter le taux de cotisation pendant trois ans pour couvrir 50 % du déficit de long terme anticipé et un gel des pensions également pendant trois ans. Et si, au bout de trois ans, les travaux de projection financière font encore état d'un déséquilibre, la procédure de demande d'intervention au Parlement, ou celle en dernier recours en cas de défaillance du Parlement, est à nouveau enclenchée. Cela n'a toutefois jamais encore eu lieu au Canada.

Enfin, en Suède, il y a une correction, en plus des comptes notionnels, susceptible de se déclencher. Un mécanisme automatique d'équilibre a été développé pour intervenir lorsque les recettes et les réserves financières du régime s'avèrent insuffisantes pour honorer les engagements. Donc, il se peut que le régime soit équilibré à court terme, qu'il y ait plus de recettes que de dépenses, mais que si, sur le long terme, un déséquilibre est anticipé, il y ait une action à la baisse sur l'évolution des droits en cours d'acquisition et des pensions liquidées qui s'enclenche.

Pour conclure sur ces dispositifs, on voit qu'ils se développent dans un contexte de tension financière. Ce sont des dispositifs dont les définitions techniques peuvent faire débat. Vous avez vu que pour prendre en compte le même phénomène, les pays peuvent s'y prendre de différentes manières : par exemple, la revalorisation des pensions est utilisée dans certains pays en lien avec le ratio de dépendance démographique et, dans d'autres, en lien avec la santé financière du régime. Ce sont des dispositifs de nature très différente. On les présente comme « automatiques », mais ils ne sont pas isolés du politique car, que le politique les laisse s'appliquer ou qu'il décide de ne pas les appliquer, son rôle reste déterminant.

Avec les présentations de l'Allemagne et de la Suède, nous aurons deux exemples différents de ce type de mécanisme, à l'épreuve du réel.

### **Raphaël Hadas-Lebel**

Il est intéressant maintenant d'étudier deux cas. Celui de l'Allemagne d'abord, et je vais tout de suite donner la parole à Volker Schmitt. Volker Schmitt est un économiste qui a mené des travaux de recherche sur l'économie du vieillissement. Il a également occupé des responsabilités importantes au sein des caisses de Sécurité sociale et, aujourd'hui, il est au ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales, chargé de ces sujets.



# L'Allemagne : la mobilisation des différents leviers d'ajustement d'un système en répartition

**Volker Schmitt**

Chef adjoint du bureau « inclusion sociale » au ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales allemand (BMAS)

Je vais présenter le système de retraite de base, l'équivalent de la CNAV, en Allemagne. Je ne vais pas parler des systèmes spécifiques. Mais, dans le contexte européen, il faut dire que l'Allemagne est le seul pays où toute la population active n'est pas incluse dans le système de retraite. Je reviendrai sur ce sujet. Il faut avoir cela à l'esprit parce que c'est vraiment une spécificité négative de l'Allemagne.

Pour présenter brièvement le système allemand, c'est un système par points, ce qu'il n'est pas nécessaire d'expliquer en France. Mais la spécificité du système par points, au contraire du système suédois, est que la valeur du point et l'indexation de la valeur du point sont, pour tous les membres du système, les mêmes. Cela veut dire que, si quelqu'un a accumulé 45 points de pension et part en retraite en 2004 et si quelqu'un d'autre part en retraite en 2014 avec également 45 points de pension, ils touchent, en 2014, la même pension. Et c'est vraiment quelque chose à avoir en tête dans le contexte de réforme.

Si on parle des réformes allemandes, il faut revenir très loin en arrière. Le débat a commencé dans les années 1980, lorsqu'on a anticipé, par les premiers calculs à long terme, que le système de retraite en Allemagne aurait un déséquilibre financier à long terme. On a estimé que le taux de cotisation devrait augmenter de 18% en 1990 jusqu'à 40% en 2030. C'était le début du débat. Comment peut-on rendre le système de retraite viable en Allemagne dans un tel contexte ?

Depuis cette époque, nous avons connu une série de réformes, dont Monika Queisser a déjà parlé. Et les mesures que nous avons prises ont été plus ou moins les mêmes que les mesures qui ont été discutées, adaptées et appliquées dans d'autres pays.

Mais il existe un paradigme spécial en Allemagne, qui relève du « principe de l'équivalence ». Cela veut dire que les liens entre les contributions et les pensions sont très étroits. Et pour cela, en Allemagne, on a pratiquement supprimé tous les éléments redistributifs, à une grande exception près, qui est la validation de points supplémentaires pour des périodes d'éducation des enfants, au début uniquement pour les

enfants nés à partir de 1992 et, à partir de cette année, également pour les enfants nés avant 1992. C'est vraiment un dispositif aux effets redistributifs à long terme très importants dans le système de retraite.

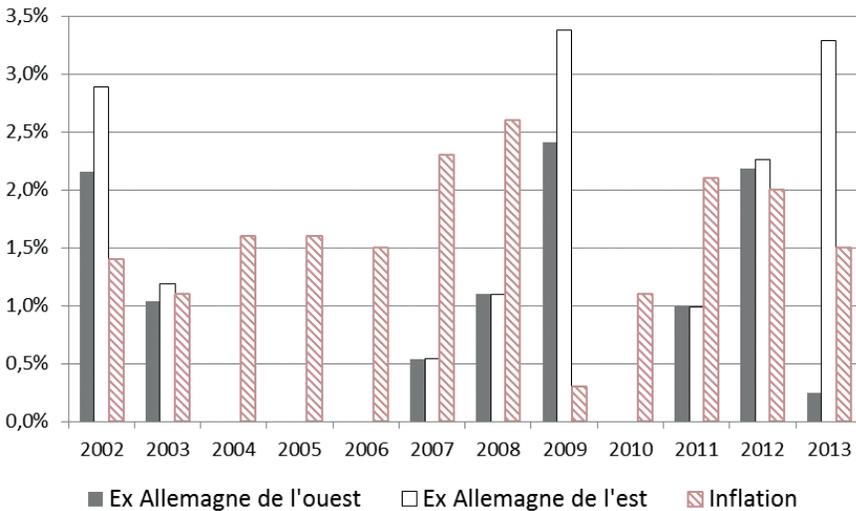
Mais les autres dispositifs de redistribution n'existent plus pour les personnes nées à partir des années 1954-1955. Il reste que la validation de points supplémentaires au titre des enfants est un aspect très fort de notre système.

Un autre aspect dont Monika Queisser a déjà parlé, c'est l'âge de la retraite anticipée sans décote pour les assurés ayant longtemps travaillé. Auparavant, c'était 65 ans et, à partir de cette année, c'est 63 ans. Cet âge va augmenter progressivement jusqu'à 65 ans en 2030. Cette disposition n'est peut-être pas tellement connue. C'est aussi une forme de redistribution, mais qui fait l'objet de contestations en Europe. Il existe aussi des débats sur ce point en Allemagne.

Et, c'est peut-être une surprise, le « principe de l'équivalence » est responsable de la hausse des subventions publiques dans le système de retraite en Allemagne, parce que, pour tous les droits à la retraite, qui ne sont pas liés à des contributions, c'est l'État qui doit payer. Il existe dans ce contexte une exception, avec la taxation écologique sur le carburant décidée par le premier gouvernement Schröder. À cette époque, l'idée était qu'avec cette taxe supplémentaire, on allait baisser les cotisations. Mais, en général, comme le coût de la réunification pour le système de retraite, c'est l'État qui finalement paie par le biais des impôts.

Un aspect important pour notre système en points, c'est l'indexation de l'évolution de la valeur du point sur celle des salaires nets de cotisation retraite corrigée de l'évolution du ratio de dépendance démographique. En Allemagne, on a introduit cette formule pour la revalorisation du point de retraite en 2004, mais elle n'a pratiquement pas été appliquée. Cependant, depuis, on a pris en compte les moindres revalorisations qui n'avaient pas été appliquées pleinement dans les années précédentes, puis, en 2012, pour l'Allemagne de l'Est et en 2014 pour l'Allemagne de l'Ouest, on a rattrapé tout le retard dû à la non-application de ces revalorisations par le passé.

### Baisse des pensions en valeur réelle sur neuf des douze dernières années (ex-Allemagne de l'Ouest)

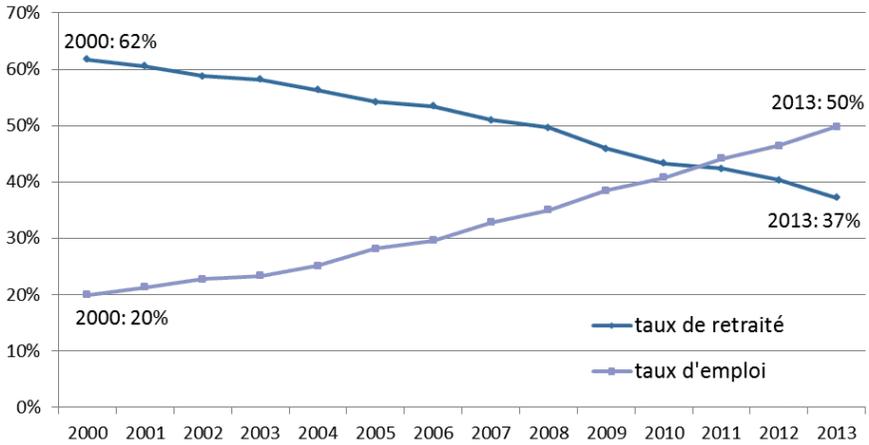


Bien sûr, il faut comprendre que la baisse des pensions est une baisse en termes réels et non en termes nominaux. Les baisses réelles sont néanmoins vraiment impressionnantes au cours des dernières années. Si on regarde le mécanisme d'indexation de la valeur du point, cela est proprement lié à la baisse des salaires. Il est bien connu en Allemagne que, pendant les quinze dernières années, les salaires nets ont baissé en valeur réelle. Mais un deuxième facteur est responsable de la baisse, c'est le «facteur Riester<sup>1</sup>», car le salaire qui intervient dans la formule de revalorisation du point retraite est net des cotisations au dispositif d'épargne retraite Riester. Ce facteur Riester a été introduit uniquement pour réduire le taux de remplacement, en ralentissant la revalorisation du point de retraite.

Dans le futur, ce sera différent. C'est le facteur de soutenabilité correspondant au ratio de dépendance démographique qui sera le plus important pour la revalorisation des retraites. Ce n'est pas vraiment la démographie qui est importante pour ce facteur. Ce facteur est surtout sensible à la politique sur le marché du travail, qui peut modifier le ratio du nombre de retraités sur le nombre de contributeurs. C'est important dans le contexte de la politique qui vise à prolonger l'âge de retraite et à augmenter le nombre des contributeurs *via* la hausse du taux d'emploi.

<sup>1</sup> Du nom du ministre des Affaires sociales du gouvernement Schröder.

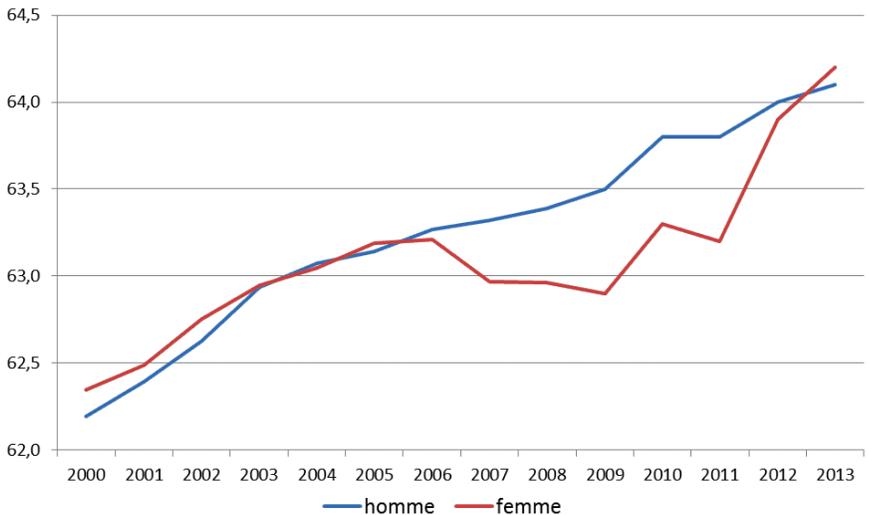
## Taux d'emploi et taux de retraités de la population âgée de 60 à 64 ans



Source : Destatis.

Dans ce contexte, nous avons connu un certain succès mais, et cela était bien visible dans la présentation de Monika Queisser, on est largement en dessous de la Suède mais aussi de la Suisse et de la Norvège. Et j'aimerais me référer aux *slides* de Monika Queisser concernant le sondage Eurobaromètre : «Être vieux, c'est à partir de quel âge ?». On a bien vu que, en France et en Suède, c'est à partir de 66 ans que les gens sont vus comme vieux, en général, dans la société. En Allemagne, c'est quand ils ont 60 ans. Et cela a naturellement des effets bien réels dans la société, même dans des régions où il y a pratiquement le plein emploi.

## Âge moyen de liquidation des droits au régime DRV



Source : DRV-Bund.

Des chômeurs âgés ont des problèmes pour trouver un travail, même si leur profession est une profession où il y a une pénurie sur le marché du travail. Il existe une très forte demande mais on ne veut pas embaucher un travailleur âgé externe. Ce n'est pas le cas pour les travailleurs âgés internes à l'entreprise. Ils sont acceptés ; ce ne sont pas des vieux, car on les connaît. Alors qu'on ne connaît pas les anonymes extérieurs à l'entreprise qui ont 55, 56 ou 57 ans, et qui doivent travailler encore dix ans. Mais on ne les accepte pas et c'est une question de mentalité.

On peut avoir la surprise de voir la même entreprise allemande implantée en Suisse qui va embaucher quelqu'un d'âgé en Suisse et qui n'acceptera pas du tout quelqu'un du même âge au Bade-Wurtemberg, dix kilomètres de l'autre côté de la frontière. C'est une mentalité qu'on ne peut changer que progressivement. On ne sait pas trop comment, c'est une question de discours. Et sur le plan politique, ce n'est pas une question de politique économique, c'est un phénomène plutôt psychologique.

### Un système de retraite stabilisé après les réformes

	Taux de cotisation	Taux de remplacement	TR yc Riemer
2008	19,9	50,5	50,5
2014	18,9	48,5	50,3
2020	19,5	48,0	50,8
2026	20,9	46,0	50,7
<b>2030</b>	<b>22,0</b> <i>Taux de cotisation maximal</i>	<b>43,0</b> <i>Taux de remplacement minimal</i>	-

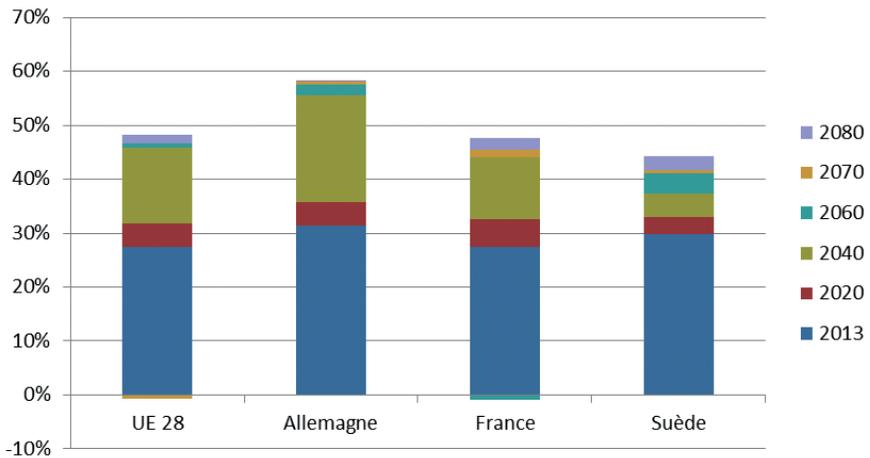
Source : *Rentenversicherungsbericht 2014*, pp. 38 et 39.

Si vous regardez le système de retraite aujourd'hui, c'est un système de retraite plus ou moins stabilisé si vous le comparez à celui de 1987, avant les réformes. Monika Queisser a déjà expliqué qu'il y a deux objectifs différents, peut-être conflictuels : un taux de cotisation maximal de 20% en 2020 et de 22% en 2030, et un taux de remplacement minimal de 46% en 2020 et de 43% en 2030. Si on regarde les calculs pour le futur, on est plus ou moins dans la ligne et ce ne sera pas un problème ; on ne va pas franchir ces seuils.

Le troisième objectif qui n'est pas fixé par la loi, c'est que le taux de remplacement, y compris la pension Riester, sera plus ou moins stabilisé. Mais bien sûr ce n'est une question que pour ceux qui auront une pension Riester.

On peut être un peu plus critique sur le fait que ce sont des objectifs pour l'année 2030. Or le vieillissement de la société ne va pas s'arrêter en 2030. L'Allemagne affiche déjà le ratio de dépendance démographique le plus élevé en Europe et, entre 2020 et 2040, on va avoir une très forte augmentation, largement supérieure à celle de la Suède ou de la France.

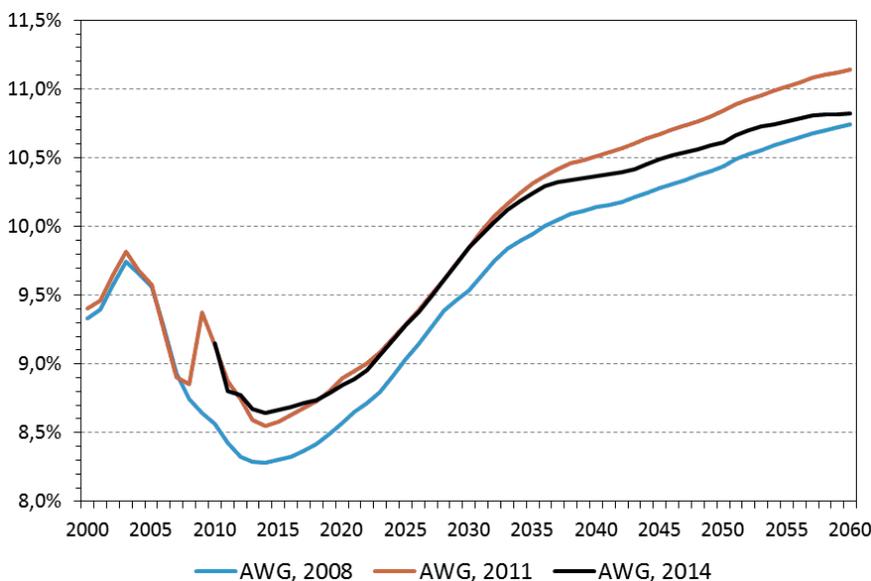
### Ratio de dépendance (plus de 65 ans/15-64 ans)



Maintenant, je vais présenter les calculs du groupe Vieillesse et soutenabilité (AWG) du Comité de politique économique (CPE). Ce sont les chiffres de 2014, les plus récents. Et on peut voir que, entre aujourd'hui et 2040 environ, on aura une très forte augmentation des dépenses de retraite en proportion du PIB, d'à peu près + 1,5 point. Ensuite, à partir de 2040, le système apparaît plus ou moins stable.

Les chiffres ne sont pas vraiment comparables à ceux de Monika Queisser parce qu'on regarde ici uniquement le système d'assurance de base, la CNAV allemande, et les systèmes extrapublics ne sont pas inclus. Mais 1,5 point de PIB d'augmentation, ce n'est pas trop, à mon avis. Cela veut dire que, pour le futur, la viabilité est plus ou moins garantie – garantie n'est pas la bonne expression –, ce n'est pas vraiment un problème de viabilité à long terme.

## Dépenses de retraite du régime DRV en % de PIB



Source : calcul pour le groupe Vieillesse et soutenabilité (AWG) du CPE.

J'ai expliqué la formule de revalorisation du point de retraite. En raison du facteur de soutenabilité, même si la situation économique s'aggrave, on n'a pas vraiment d'impact négatif sur la viabilité du système. L'ajustement passe par la générosité du système et, pour cela, le problème est moins la viabilité du système que le niveau des pensions.

Et là, on peut se poser une autre question – question déjà posée par Marco Geraci : quelle répartition des efforts entre les jeunes et les plus âgés ? Est-ce qu'une juste répartition est vraiment réalisable dans ce système ? Pour cela, il faut revenir sur cette idée du système par points, tel que nous l'avons en Allemagne.

Les jeunes aujourd'hui paient moins de cotisations et le taux de cotisation a baissé au cours des dernières années ; c'est bien sûr favorable aux contributeurs actuels. Mais ce sont les contributeurs d'aujourd'hui qui subiront la réduction du taux de remplacement à moyen et à long terme. Et la baisse sera freinée uniquement si le marché du capital privé fonctionne avec la pension Riester ; le taux de remplacement pourra être stabilisé grâce à la pension Riester. À long terme, tout le monde va payer, les jeunes comme les plus âgés d'aujourd'hui.

Le deuxième aspect est plus problématique, c'est le niveau de pension en général. Au début, j'ai expliqué que l'Allemagne a un système de retraite qui n'intègre pas tous les actifs. Dans ce contexte, la situation peut être critique pour les travailleurs indépendants. Ce sont des tra-

vailleurs assez souvent avec de faibles revenus, qui ne sont pas protégés en tant que travailleurs indépendants. Et, bien sûr, c'est un risque de pauvreté à l'âge de la retraite.

Le troisième aspect, ce sont les salaires modestes. Dans les calculs de l'OCDE sur les taux de remplacement à long terme, le taux de remplacement, pour l'Allemagne et pour le Japon, est le plus bas pour les salaires modestes. Il est largement en dessous du niveau de celui de la France. C'est un problème spécifique aux personnes ayant des salaires modestes parce qu'on n'a pas vraiment une pension minimum comme en Suède. Le système en Allemagne n'est plus aussi redistributif. On a en contrepartie une assistance sociale pour les gens âgés. De façon générale, la situation des personnes ayant des salaires modestes reste un vrai problème en Allemagne.

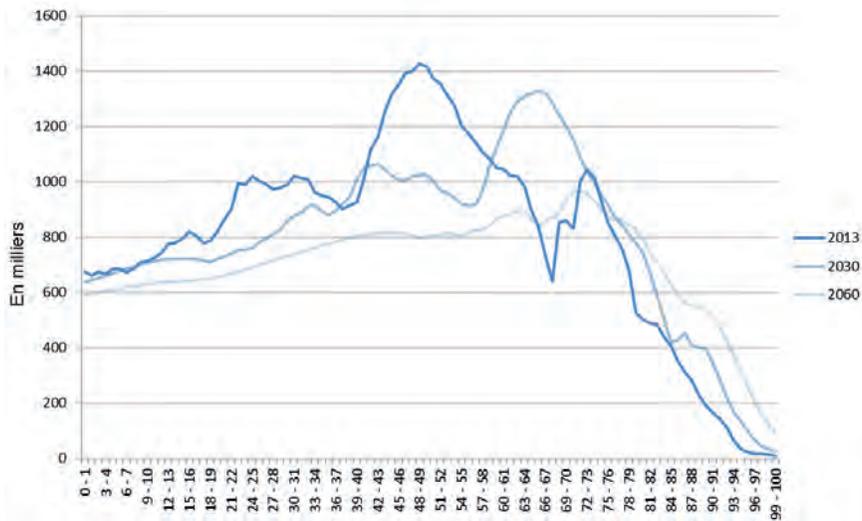
Si on regarde l'évolution récente du marché du travail en Allemagne, on constate que, du début des années 1980 jusqu'à la fin de la dernière décennie, on a eu une croissance très forte des bas salaires, mesurée par celle des deux tiers du salaire médian. Et ce n'est pas sans nécessité que l'Allemagne a introduit cette année un salaire minimum, très contesté dans le public et chez les employeurs.

Le dernier aspect, qui est vraiment important pour l'Allemagne, c'est la forte dépendance du niveau des pensions à l'évolution du marché du travail. La viabilité du système de retraite ne dépend pas vraiment du marché du travail ou du développement économique, en raison du facteur de soutenabilité. Mais le niveau de pension et le taux de remplacement sont vraiment dépendants de cette évolution du marché du travail.

Et, dans ce contexte, nous avons une nouvelle question en suspens : celle du renouvellement de la main-d'œuvre. Avec les baby-boomers qui vont partir à la retraite en 2020 ou 2025, une main-d'œuvre forte, qualifiée et adaptée au marché du travail va quitter ce marché en masse. Et c'est une expérience totalement nouvelle pour nous. Renouveler et adapter la main-d'œuvre avec de nouvelles entrées sur le marché du travail est vraiment un défi.

Bien sûr, il existe des mesures pour répondre à ce défi. C'est l'augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés, c'est le développement du travail des femmes – le taux d'emploi mais aussi la durée du travail, en plus de l'immigration. Mais c'est aussi un problème de qualification en général. Et là, c'est vraiment un défi – un défi qui n'est pas vraiment dans les têtes, qui n'est pas expérimenté, qui n'est pas encore une réalité dans les entreprises.

## Évolution des effectifs de main-d'œuvre

**Raphaël Hadas-Lebel**

Monsieur Settergren va maintenant nous présenter le cas suédois. Monsieur Settergren est directeur des études, de la recherche et de la prospective à l'Agence suédoise des pensions.



# La Suède : la réaffirmation et l'aménagement des mécanismes d'ajustement

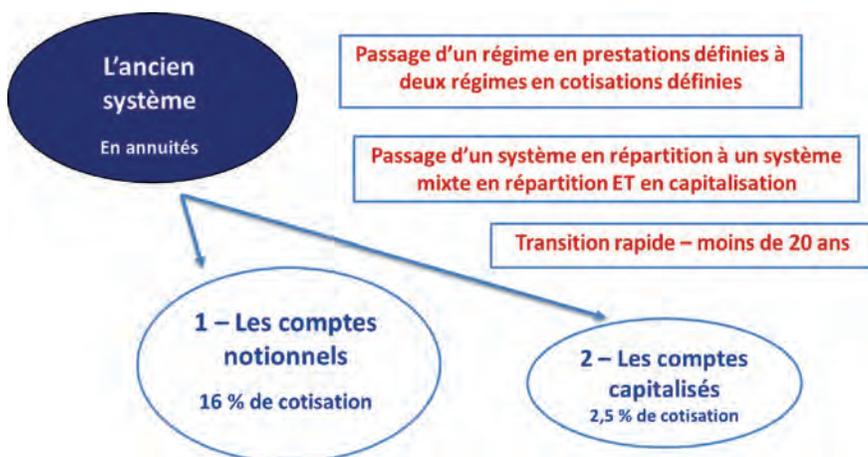
**Ole Settergren**

Directeur des études, de la recherche et de la prospective de l'Agence suédoise des pensions (*Pensionsmyndigheten*)

C'est grâce à l'intérêt de la France pour le système de retraite suédois que j'ai récupéré un peu mon français scolaire. J'ai besoin de le pratiquer beaucoup plus. Je viens ici de temps en temps mais je n'ai pas rénové mon français et j'espère que vous allez me comprendre quand même.

L'ancien système de retraite était un système classique à prestations définies et par répartition. Il a été introduit en 1960, assez tard. Et nous avons changé ce système pendant les années 1990 en deux régimes à cotisations définies, comme nous les appelons. Mais le principal est toujours un régime par répartition, avec les comptes notionnels – un système qui ressemble beaucoup à un système par points. Cela ressemble au système allemand et au système complémentaire français par points. Mais il y a des particularités quand même dans ce système de comptes notionnels. Les cotisations sont de 16% du salaire jusqu'à un plafond assez bas en comparaison avec d'autres pays européens.

## Le système de retraite suédois



On a introduit, à l'occasion de cette réforme, une partie par capitalisation. Et les cotisations sont de 2,5% du salaire, versées sur ce compte

capitalisé. Mais je ne vais pas parler de ces comptes capitalisés et je vais me concentrer sur les comptes notionnels. Nous avons aussi introduit un système de pension garantie qui n'est pas financé par des contributions mais par l'impôt.

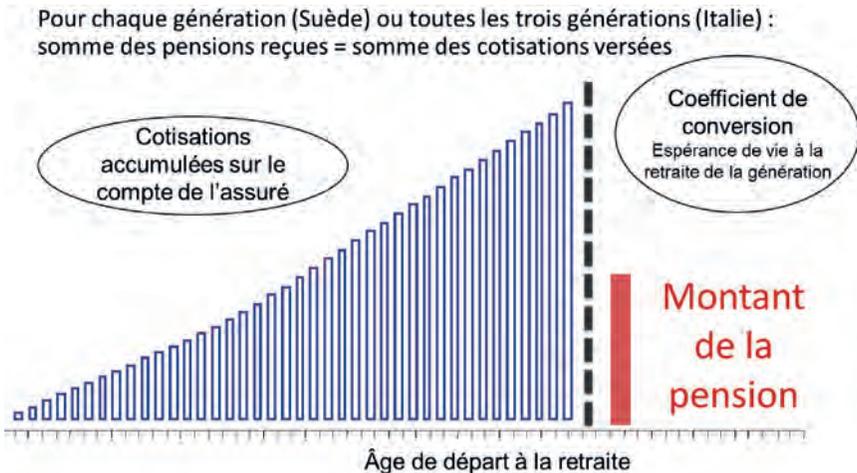
La transition est assez rapide, moins de 20 ans. En 2018, on pourra dire que la transition est finalisée.

L'idée principale, dans ce système de comptes notionnels, était d'essayer de garantir un taux de cotisation stable. La raison était qu'on s'inquiétait de la compétitivité de l'industrie suédoise parce que les contributions et les impôts étaient – et sont – à un niveau assez élevé. On peut bien sûr augmenter les cotisations, c'est facile. C'est plus difficile de les diminuer dans le système par répartition, et c'est même très difficile parce qu'on va alors avoir un déficit tout de suite. C'est plus facile de le faire dans le système par capitalisation.

Les droits à retraite au cours de la carrière sont équivalents aux cotisations versées et ils sont enregistrés sur un compte. Dans un sens, on peut dire que les points, dans ce système, sont les contributions. Et ce n'est pas seulement l'assuré qui verse les contributions, ce sont les employeurs, mais aussi l'État dans plusieurs situations. Si on est au chômage, c'est l'État qui verse les contributions ; c'est le cas également pour le congé paternel et pour d'autres situations. À peu près 15 à 20% des contributions sont versées par l'État.

Il y a une revalorisation des droits enregistrés sur les comptes selon le taux de croissance annuel, en moyenne sur trois ans, du salaire moyen. Les pensions sont définies en fonction de l'espérance de vie de la génération et aussi en fonction du solde du compte, c'est-à-dire des droits accumulés, quand on liquide sa pension. Elles sont revalorisées selon la même croissance annuelle du salaire moyen, mais avec une réduction de 1,6% que je vais expliquer.

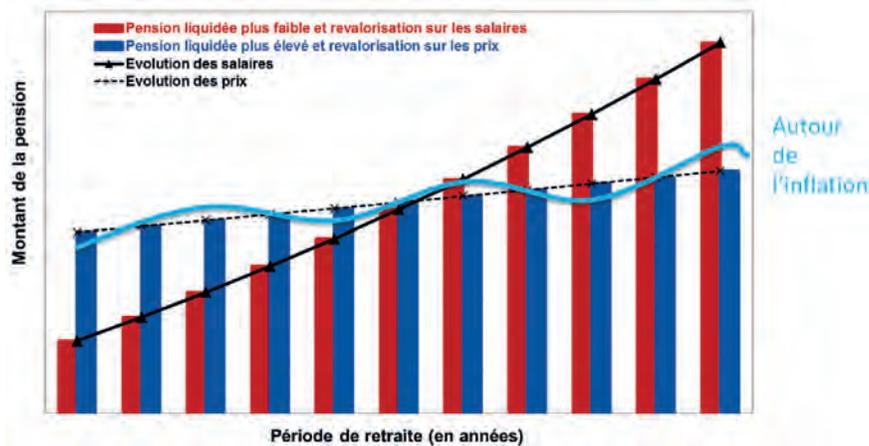
### Les comptes notionnels



L'idée est que l'on va avoir une indexation des pensions autour de l'inflation, mais ce n'est pas du tout garanti. Ici, c'est la même image que celle qu'a montrée Marco Geraci. On peut liquider sa pension dès l'âge de 61 ans et une idée, dans ce système, était de supprimer la notion d'âge légal de la retraite. On a réussi dans un sens à le faire, mais dans un autre sens, on n'y a pas réussi.

Avec cette construction, on peut dire que chaque génération paie sa propre pension et il y a une flexibilité importante : on peut continuer à travailler jusqu'à n'importe quel âge et le montant de la pension sera plus important si on liquide sa pension plus tard, bien sûr. Il y a un arbitrage entre le montant de la pension liquidée et la revalorisation de la pension. Si on fait une simple division du solde sur le compte notionnel avec l'espérance de vie pour calculer la première pension, on peut l'indexer ensuite selon l'évolution du salaire moyen.

### L'arbitrage entre le montant de la pension liquidée et la revalorisation de la pension



C'est ce que nous avons fait en Suède. On a choisi d'augmenter un peu la première pension – avoir un taux de remplacement un peu plus important – et on a fait cela avec un taux de rendement dans le calcul de la première pension de 1,6%. Mais comme il n'y a pas d'argent gratuit dans ce système, il faut payer cette augmentation de la première pension avec une évolution moins rapide après. Cela est l'explication de l'indexation sur le salaire moyen moins ce chiffre de 1,6%. Mais, comme je l'ai dit, l'idée est d'avoir une évolution de la pension autour de l'inflation, mais ce n'est pas garanti.

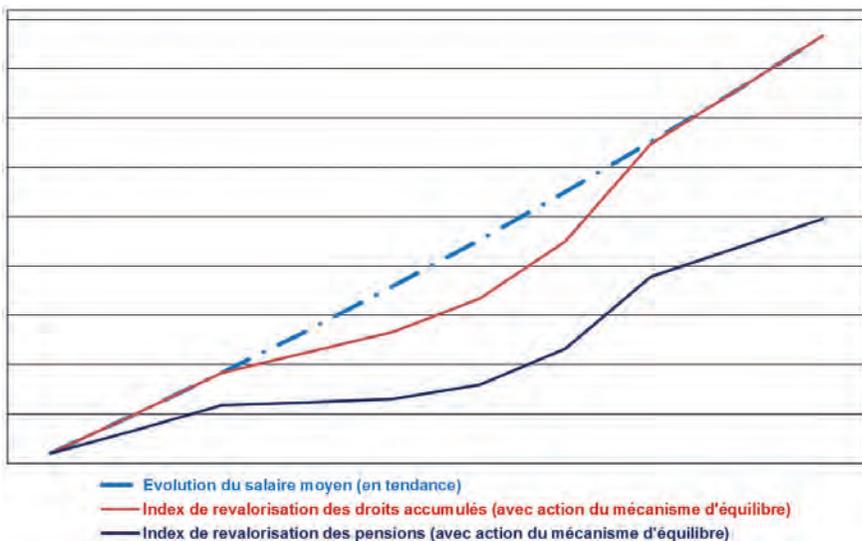
Cette construction, avec les comptes notionnels, donne une sorte d'équilibre de base très important, mais il reste quand même des risques pour des déséquilibres financiers. L'un des risques est que la revalorisation des droits accumulés en fonction du salaire moyen soit supérieure au

rendement du système de la répartition, qui est, dans un sens simplifié, la croissance de la masse salariale – c'est le cas lorsque l'emploi décroît pour des raisons économiques ou pour des raisons démographiques. Un autre risque de déséquilibre financier est que la durée de versement des pensions puisse être plus longue que prévue et que les gains d'espérance de vie aient été sous-évalués dans ce calcul des pensions. Il y a donc des risques que le régime ne soit pas équilibré financièrement sur le long terme.

Pour ces raisons, nous avons introduit un mécanisme automatique d'équilibre qui se déclenche lorsque les recettes et les réserves financières du régime s'avèrent insuffisantes pour honorer les engagements. C'est assez simple. On fait un calcul des réserves – et les réserves dans le système par répartition suédois sont assez importantes : elles représentent à peu près quatre ans de paiement des pensions, ou 25 à 30% du PIB, mais seulement à peu près 12% des engagements du régime de retraite. La principale ressource dans un système par répartition, c'est bien sûr les cotisations à recevoir. Nous faisons ce simple calcul de solvabilité et, si le ratio de solvabilité est inférieur à 1, nous avons un problème.

Le fait de regarder la solvabilité est peut-être un peu nouveau dans un système par répartition parce que nous ne nous intéressons pas à l'équilibre instantané du système mais plutôt à sa solvabilité, qui est une indication de la situation financière à long terme du système.

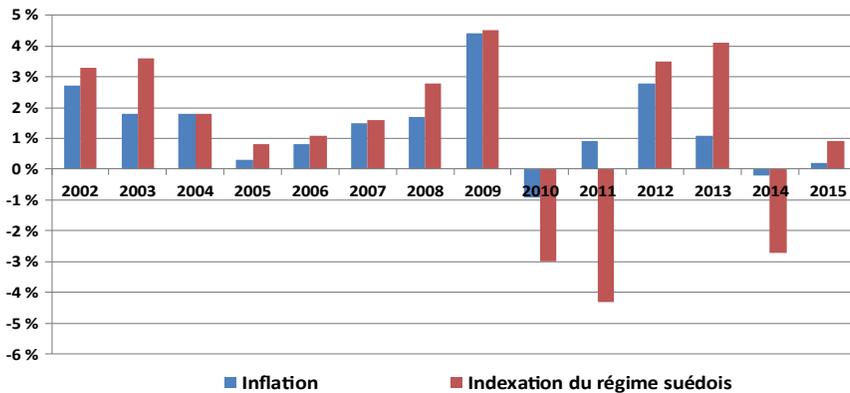
### Les index de revalorisation des droits accumulés et des pensions après l'action du mécanisme automatique d'équilibre



Si nous avons une situation où le ratio de solvabilité est inférieur à 1, on va faire évoluer le solde des comptes notionnels et les pensions d'une manière plus lente. Mais nous allons les faire évoluer d'une manière plus rapide si le ratio de solvabilité redevient alors supérieur à 1. En pratique, on multiplie par le ratio de solvabilité l'index de revalorisation du solde des comptes notionnels et l'index de revalorisation des pensions.

Sur ce graphique, vous voyez la réalité avec cette nouvelle indexation. On a commencé d'une manière assez stable en 2002, avec la nouvelle indexation. En bleu, c'est l'inflation que nous avons utilisée pour indexer les pensions de l'ancien système. Chaque année, jusqu'en 2009, l'indexation des pensions du nouveau système était un peu plus importante que l'inflation. La situation économique en Suède était très positive à cette époque-là. Mais est venue la crise en 2008 et les fonds de réserve, investis surtout dans des actions, ont perdu beaucoup de leur valeur et le ratio de solvabilité est devenu inférieur à 1. Nous avons en conséquence diminué les pensions de 3%. Il n'était pas envisagé d'avoir des diminutions nominales avec ce système quand nous l'avons conçu, mais il était quand même prévu que c'était possible, même si ce n'était pas un cas anticipé selon nos prévisions pendant les années 1990.

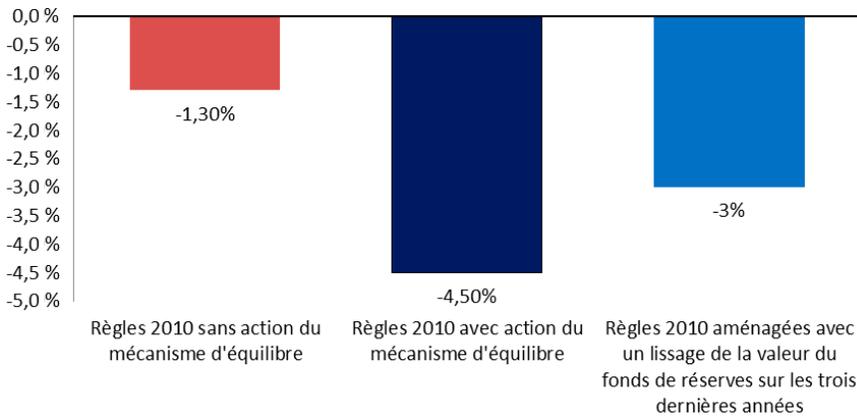
### Inflation, revalorisation des pensions et impact du mécanisme d'équilibre



En 2011, c'était encore pis avec une indexation négative de - 4,5%. Nous avons récupéré un tout petit peu en 2012 – le mécanisme d'équilibre a ajouté 0,2% à l'indexation – et, en 2013, il a ajouté 2% à l'indexation. Mais, en 2014, le ratio de solvabilité était encore une fois inférieur à 1 et l'indexation a encore une fois été négative de - 2,7%, avec un effet lié au mécanisme d'équilibre de - 1,6%.

Vous pouvez aussi constater que, sans ce mécanisme d'équilibre, nous aurions eu des périodes avec une indexation négative et que cela a été renforcé par le mécanisme d'équilibre.

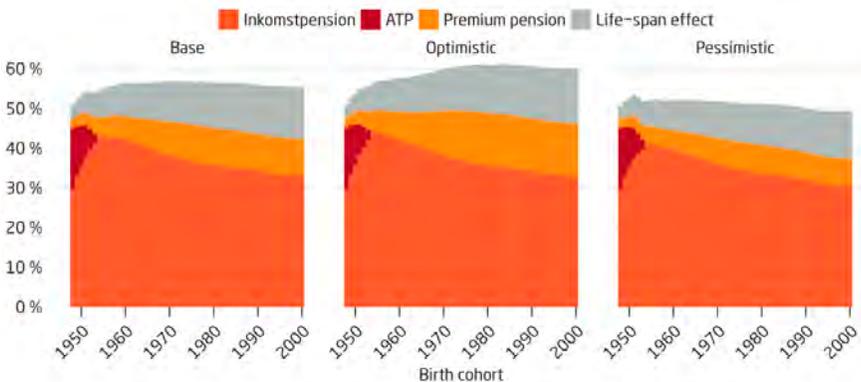
### Effet de la révision du mécanisme d'équilibre en 2010 sur la revalorisation des pensions



En 2009, le gouvernement était inquiet de cette importante diminution des pensions publiques qui aurait été de - 4,5% si nous n'avions pas introduit de changements. Aussi, le Parlement a changé les règles en 2009. On a introduit un lissage de la valeur du fonds de réserve sur les trois dernières années. Initialement, c'était la dernière valeur au 31 décembre de l'année précédente.

Selon moi, c'est un changement qui n'a pas été très bien pensé. Bien sûr, l'objectif de réduire la volatilité des pensions est tout à fait justifié, mais le moyen n'était pas bon. Les effets pour les retraités n'étaient pas aussi importants qu'on pouvait le penser parce que l'existence d'une pension garantie fait que les gens qui avaient les pensions les plus faibles étaient protégés d'une certaine manière. Ceux-ci ne sont pas tout à fait affectés par l'évolution des pensions liées aux cotisations. On a aussi introduit des mesures fiscales en faveur des retraités en Suède pour modifier l'effet net des réductions des pensions.

### Taux de remplacement par cas type selon différents scénarios



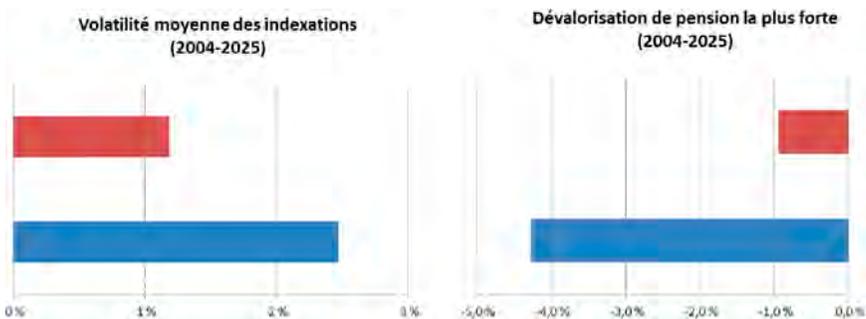
On peut se demander quelles sont les implications sur le taux de remplacement à long terme ? Selon nos projections, il y a une instabilité relative des taux de remplacement quel que soit le scénario de croissance économique.

Si les assurés décalent leur âge de départ à la retraite, et on peut le voir sur cette image, où l'axe vertical représente le taux de remplacement et l'axe horizontal les différentes générations. La petite partie en rouge foncé correspond à l'ancien système qui est en train de s'éteindre, et la grande partie en rouge plus clair représente les comptes notionnels. La partie en orange/jaune représente le système par capitalisation. Enfin, la partie grise représente l'effet du décalage de l'âge en lien avec la hausse de l'espérance de vie. Si on ne décale pas son âge de départ à la retraite, le taux de remplacement va passer de 55 % jusqu'à un niveau autour de 40 %. Mais si les assurés décalent leur âge de départ à la retraite, le taux de remplacement peut se stabiliser autour de 55 %.

Mais il faudra prendre sa retraite beaucoup plus tard que maintenant. Pour la génération née en 1990, l'âge de la retraite, pour éviter cette diminution du taux de remplacement, devra être autour de 69 ans.

La volatilité de l'indexation des pensions n'est pas du tout une situation acceptable. Il faut faire quelque chose. Cette volatilité exagérée résulte d'une mauvaise construction technique, et l'Agence suédoise de retraite a proposé des changements techniques permettant de la réduire sans remettre en question l'équilibre financier à long terme. En Suède, il n'y a pas vraiment de débats politiques pour changer le principe du système, et j'espère que l'on va voter ces changements techniques dans l'année qui vient. Mais rien n'est sûr et la situation du gouvernement suédois est extrêmement fragile. Selon mes prévisions, on va tout de même voter les changements techniques que nous avons proposés !

### Effets potentiels des changements techniques apportés au calcul du ratio d'équilibre



Ces changements techniques devraient réduire la volatilité de l'indexation des pensions de plus de moitié, selon nos calculs. Bien sûr, le risque d'avoir une indexation négative va rester quand même ; c'est

impossible de garantir l'évolution des pensions dans ce système qui veut être à l'équilibre financier.

**Raphaël Hadas-Lebel**

Je demanderai aux orateurs s'ils ont une ou deux questions à se poser les uns aux autres mais très rapidement, de manière à laisser le temps à la salle d'intervenir.

## Débat avec la salle

### Monika Queisser

J'aurais une question pour Volker Schmitt. Nous avons vu qu'il y a eu une mesure de réduction de l'âge de la retraite sans décote dès 63 ans en Allemagne cette année, pour la prise en compte de la pénibilité notamment. Il y a eu plusieurs études publiées pour évaluer à qui profite vraiment cette mesure et combien elle coûtera. Est-ce que vous pourriez nous en dire plus sur ce sujet ?

### Volker Schmitt

Premièrement, cette mesure ne concerne que les assurés de longue durée, soit ayant des carrières de 45 ans au moins. Ensuite, au-delà des questions d'âge, est-ce que quelqu'un peut partir à la retraite avec une bonne pension dès 63 ans ?

Il y a deux groupes qui sont concernés par cette mesure.

Premièrement, des hommes ayant effectué la totalité de leur longue carrière dans une grande entreprise allemande, le plus souvent du secteur industriel – où les salaires sont plus élevés que ceux du secteur tertiaire. Eux peuvent partir dès 63 ans avec une bonne pension.

Le second groupe est constitué par des femmes, majoritairement des *ex-Länder* de l'Est – qui ont eu une participation plus élevée au marché du travail que les femmes des *Länder* de l'Ouest, mais avec des niveaux de revenus plus faibles, et donc des niveaux de pensions plus faibles.

Pour les femmes en général, concernant la retraite, on peut dire qu'il y a trois situations différentes :

- les femmes vivant en couple, dont la situation économique sera assez favorable. Pour ces femmes, le départ à la retraite peut être postérieur à leur sortie du marché du travail et leur pension est un complément aux revenus du couple qui dépendent principalement de la pension du mari ;
- les femmes qui ont travaillé en période de plein emploi dans les *Länder* de l'Est. Après la réunification, et avec la crise économique qui lui a succédé, ce groupe a diminué fortement au moins jusqu'au milieu des années 2000. Et malgré le rebond récent de l'emploi des femmes dans les *Länder* de l'Est, on constate que ces femmes sont aujourd'hui plus souvent en temps partiel contraint qu'avant la réunification. La part des femmes à temps partiel est plus élevée dans l'ouest de l'Allemagne, mais le travail à temps partiel y est moins contraint ;
- enfin, le dernier groupe de femmes, ce sont des mères des *Länder* de l'Ouest, quelle que soit leur durée de carrière, qui vont profiter de l'augmentation de la prise en compte des périodes d'éducation des

enfants nés avant 1992 – de 1 point de retraite par enfant à 2 points de retraite par enfant. Cette mesure est également prévue par la dernière réforme.

### **Ole Settergren**

Volker, vous avez dit que 60% de la population active allemande est affiliée au régime de base *DRV*. Où et comment sont affiliés les 40% restants ?

### **Volker Schmitt**

Les fonctionnaires de l'État ont leur propre système de retraite, largement plus généreux que le régime de base des salariés du secteur privé *DRV*. Les professions libérales ont le droit de quitter le système de retraite et de s'affilier à des dispositifs privés d'assurance. Enfin, et c'est plus problématique, il existe des groupes de travailleurs indépendants qui ne participent pas automatiquement à un dispositif de retraite et qui, sauf démarche particulière de leur part, n'auront pas de retraite.

### **De la salle**

Je voulais poser une question notamment à Monsieur Geraci. On voit que, en Europe, même si c'est tout à fait inégal, on n'est plus dans un chômage frictionnel. Il y a un taux de chômage qui est élevé avec des inégalités sensibles selon les pays.

Comment les régimes de retraite, dans leur pilotage, prennent-ils en compte ce paramètre puisque le chômage prive de cotisations une partie des régimes et crédite des droits partiels selon les pays aux futurs retraités ?

### **Marco Geraci**

Justement, dans l'adaptation des régimes de retraite à l'économie, on l'a dit, dans un régime en répartition, normalement, les droits acquis par les assurés devraient évoluer en fonction de l'évolution de la masse salariale, considérée comme le « rendement » du régime, c'est-à-dire ce que le régime peut redistribuer. Et ce dont on se rend compte, c'est que la plupart du temps, comme en Suède – je parle sous votre contrôle, Ole – il y a la volonté d'indexer les droits acquis par les assurés sur l'évolution du salaire moyen plutôt que sur l'évolution de la masse salariale pour qu'il n'y ait pas de décrochage entre actifs et retraités. Cela peut donc entraîner des déséquilibres.

Mais cela ne veut pas dire que, d'une manière ou d'une autre, le phénomène du chômage n'est pas pris en compte. Par exemple, dans le cadre du facteur de soutenabilité en Allemagne présenté par Volker, il a été choisi de ne prendre en compte que les cotisants et les chômeurs de moins de un an dans le nombre d'actifs servant de base au

calcul du ratio de dépendance. Ainsi, en Allemagne, une augmentation des chômeurs de plus de un an ne gonfle pas artificiellement le nombre d'actifs dans le ratio du facteur de soutenabilité.

**Gérard Mardine**

CFE-CGC Métallurgie

Une question qui s'adresse à tous les intervenants. Vous proposez tous des solutions ou des mesures qui permettent à un régime de retraite de s'adapter aux évolutions démographiques et à la conjoncture économique. Or les évolutions démographiques sont des données prévisibles à très long terme pour la plupart, alors que l'adaptation à la conjoncture économique, la situation de l'emploi et la valeur des actifs sont des choses qui varient à court terme.

Est-ce qu'il est possible, selon vous, de dissocier un peu le traitement des évolutions démographiques par des mesures à long terme de l'adaptation à la conjoncture économique par des mesures à plus court terme ?

**Marco Geraci**

D'une certaine manière, dans la présentation que je vous ai faite, on a ces deux éléments. C'est-à-dire que certains pays ont, par exemple, plutôt utilisé – il n'y a pas de norme et il n'y a pas de caractère systématique – l'allongement de l'espérance de vie pour justifier une mesure de long terme qui est l'augmentation de l'âge de la retraite. Par la suite, en fonction des contraintes financières, l'âge de la retraite a pu être augmenté de manière plus ou moins dynamique, mais on s'aperçoit, que, avant la crise financière et économique de 2008, les pays annonçaient qu'ils allaient augmenter l'âge de la retraite très en amont de la mise en œuvre effective de la mesure, pour préparer l'opinion mais aussi pour faire évoluer les comportements d'activité en fin de carrière.

Alors que les réponses aux évolutions économiques ont plutôt été des mesures de court terme, notamment des actions ponctuelles sur les processus de revalorisation. Ce qui pose la question par exemple dans le cas d'un choc économique structurel – et c'est ce qu'a présenté Monika Queisser – car on n'a pas forcément les outils qui permettent d'adapter rapidement le régime de retraite à la nouvelle situation économique : on a même plutôt sanctuarisé – mis de côté – les retraités au début de la crise pour justement se servir des retraites comme d'un mécanisme de relance.

**Raphaël Hadas-Lebel**

Finalement, les mécanismes ne sont pas du même ordre pour faire face à l'un ou à l'autre défi. Certes, ensuite, on les regroupe naturellement dans une politique de retraite, mais je crois que les mécanismes sont de nature différente et cela a été assez bien distingué par les orateurs.

**Marcello Caraguella**

J'aurais voulu poser une question à la suite de la présentation de Monika Queisser. Compte tenu de la croissance du PIB, serait-il possible d'augmenter les ressources du système pour permettre de faire face aux dépenses actuelles et futures, puisqu'on parlait de 15% du PIB pour les dépenses en moyenne dans les différents pays et d'une augmentation jusqu'à 22% du PIB pour certains à terme, tout en conciliant cet objectif avec un retour à la retraite à 60 ans et un taux de remplacement de l'ordre de 70% ?

Je vois que cela vous fait sourire.

**Monika Queisser**

La question est vraiment pour chaque pays de voir ses priorités. Il y a des pays qui ont fait des choix comme vous le proposez. Par exemple, l'Italie, pendant longtemps, était un pays où il n'y avait que des retraites. Jusqu'à aujourd'hui, l'Italie ne connaît pas l'assurance chômage nationale, c'est-à-dire que tout le poids de la politique sociale a été mis sur les retraites : par exemple, beaucoup de ménages dont le chef de famille est à la retraite comprennent également un ou des jeunes au chômage. En fait, la retraite remplace presque intégralement l'assurance chômage, l'assistance sociale et toutes les autres prestations.

Le problème, c'est que les politiques sociales ne peuvent se limiter aux seules retraites, et je crois que, en France, ce serait très compliqué de dire qu'on mise tout sur la retraite et qu'on oublie le reste. Vous avez aussi la santé, vous avez l'éducation, vous avez beaucoup d'autres dépenses sociales. Et nous avons rendu publique à l'OCDE – vous l'avez certainement vu la semaine dernière – l'actualisation des dépenses de retraite. La France est le pays qui dépense le plus pour les retraites sociales et plus largement pour les dépenses sociales.

**Raphaël Hadas-Lebel**

13,5% du PIB pour le moment.

**Monika Queisser**

Et donc, je crois qu'il y a un arbitrage à faire entre les retraités et le reste de la population, notamment les jeunes.

**Nicolas Chanut**

Société EMS, retraite collaborative

Les pyramides des âges des pays de l'OCDE, et notamment de la France, s'inversent. Ce qui veut dire que de plus en plus de gens avec de fortes expériences vont partir à la retraite.

Je voulais savoir si on arrive à mesurer l'impact en termes de croissance de ces départs à la retraite ?

**Raphaël Hadas-Lebel**

Peut-être que Monsieur Schmitt peut répondre parce que c'est un point qu'il a exposé pour l'Allemagne.

**Volker Schmitt**

Il existe bien entendu un impact si les gens expérimentés quittent massivement le marché du travail, mais je ne suis pas sûr de savoir comment on peut le mesurer de manière fiable. Essayer de faire travailler plus longtemps les gens avec une très forte compétence, tout en les gardant en bonne santé, serait une situation idéale. La Suède, par exemple, a fait le choix de promouvoir l'activité des seniors depuis très longtemps. C'est aussi le cas en Allemagne, mais c'est un peu plus compliqué parce que l'emploi des seniors a progressé très fortement mais dans un passé assez proche. C'est une question forte en Allemagne, où de nombreuses réflexions sont menées pour permettre des départs à la retraite plus tardifs dans les professions techniques et académiques, afin de permettre de préparer les générations futures à prendre la relève sans grever la compétitivité.

Mais nous avons fait une étude au ministère des Affaires sociales allemand et nous avons constaté que les hauts diplômés de 65 à 74 ans se sentent mieux du point de vue de la santé aujourd'hui en Allemagne que les jeunes de 25 à 35 ans avec un faible niveau d'éducation. Ainsi, il ne faudrait pas oublier les personnes qui, à l'avenir, en fonction de leur état de santé, ne pourront pas travailler jusqu'à 67, 68 ou 69 ans.

Nous sommes optimistes en Allemagne sur notre capacité à faire travailler à l'avenir un maximum de seniors plus longtemps qu'aujourd'hui, et pourquoi pas jusqu'à 69 ans ?

**Ole Settergren**

Comme dans presque dans tous les pays développés, la grande question est de savoir si nous réussissons à faire travailler plus longtemps les personnes, sinon, nous allons avoir des problèmes parce que les pensions deviendraient très faibles. Faire travailler plus longtemps les personnes est obligatoire : si nous n'y parvenons pas, nous allons avoir des problèmes.

**François Bellanger**

Confédération française des retraités

Plusieurs orateurs ont fait remarquer que, dans certains pays, il y avait peu de convergence ou une grande séparation entre secteur public et secteur privé. C'est le cas en France, cela a été signalé. On sait, en

ce qui concerne le secteur privé, que les régimes complémentaires de retraite connaissent des difficultés majeures. On ne sait pas encore les mesures drastiques qui vont être prises pour les redresser.

Mais ne pensez-vous pas, s'agissant cette fois de mesures qui vont impacter les seuls retraités du secteur privé ou les futurs retraités du secteur privé, que la séparation public-privé va devenir insoutenable ? Parce que le secteur public ne sera pas du tout impacté par ces mesures.

### **Volker Schmitt**

L'Allemagne se trouve dans la même situation que la France. Nous avons un secteur public qui a des pensions plus favorables que celles du secteur privé.

Mais, dans ce contexte, nous avons différents problèmes en Allemagne : tout d'abord, la pression sur les finances des *Länder* – nous sommes un État fédéral – et notamment les moins riches pose la question de la soutenabilité de ce régime spécial ; ensuite, la pression est accentuée par une pyramide des âges des fonctionnaires allemands, surtout locaux, moins favorable encore que la pyramide des âges de l'ensemble de la population allemande.

C'est pourquoi il est possible que l'Allemagne revoie à l'avenir la générosité des régimes de retraite des fonctionnaires, plus sûrement des fonctionnaires locaux que centraux. C'est presque sûr.

Mais je ne crois pas que, dans ce contexte, les réformes potentielles des pensions du secteur public aient une incidence sur l'évolution des pensions du secteur privé et inversement.

### **Raphaël Hadas-Lebel**

En outre, comme vous avez pu l'observer, il y a eu, depuis une dizaine d'années, un mouvement de convergence entre secteur public et secteur privé pour un certain nombre de modes de calcul du système de retraite. Mais il demeure des spécificités du secteur public notamment dans les sept pays de l'OCDE – dont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la France entre autres – dont Madame Queisser nous a montré qu'ils disposent de régimes distincts, bien que, même dans ces pays, les modes de calcul semblent se rapprocher avec le temps, même s'ils ne s'identifient pas totalement.

### **Alain Burq**

Schneider Electric

Nous avons 200 000 salariés dans énormément de pays, dont la France, la Suède et l'Allemagne. Les exposés nous ont montré que les systèmes de retraite sont très compliqués et nous avons un problème qui est

général à l'ensemble des pays où nous intervenons : nos salariés ne comprennent pas grand-chose.

Face à ce constat, je suis sûr que vous avez réfléchi à des axes de simplification et de communication. Est-ce que vous avez de meilleures pratiques, des simplifications à proposer ?

### **Ole Settergren**

Je dirais que le système suédois – je ne suis peut-être pas objectif – est très simple. On transfère des cotisations vers un compte virtuel, comme un compte bancaire, et on reçoit à la retraite ce qu'on a payé. Ce n'est pas plus compliqué que cela. Et les Suédois le comprennent bien. Ils ne sont pas trop intéressés par les mécanismes et comment cela marche précisément. Ils sont uniquement intéressés par le montant qu'ils pourront recevoir une fois à la retraite. Et il y a de bonnes méthodes pour des projections plus ou moins fiables en fonction des hypothèses retenues.

### **Raphaël Hadas-Lebel**

Il est évident que c'est l'avantage des comptes notionnels, c'est l'existence d'une équivalence actuarielle entre ce qu'on a cotisé et ce qu'on reçoit pour chacune des générations participant au système.

### **Monika Queisser**

Je voudrais juste dire que je ne suis pas tout à fait d'accord avec Ole Settergren : je trouve que c'est très compliqué ce que tu nous as présenté. C'était très intéressant certes, mais pas facile à suivre. Les gens bien sûr vont voir leur compte. Mais le compte en soi montre uniquement les points accumulés tout au long de la vie, il ne montre pas encore ce qui sort à l'autre bout : la retraite qu'on reçoit à la fin.

C'est pareil en Allemagne. Mais je crois qu'il n'y a pas de raison de simplifier parce que les retraites, c'est compliqué. La plupart des spécialistes des retraites présents dans la salle le savent. Je crois qu'il y a un autre effort de transparence de politique publique à faire qui consiste à expliquer qu'il n'y aura jamais une réforme des retraites une fois pour toutes, et que, après, tout ira bien. Cela n'existe pas.

Et nous voyons que, dans de plus en plus de pays, c'est toute une série de réformes qui permettent de piloter les régimes de retraite qui sont soumis à plusieurs facteurs d'instabilité, économiques et démographiques. Il faut donc habituer les populations au fait que cela va encore changer, qu'il y aura encore des ajustements. Parce qu'on observe dans beaucoup de pays une certaine fatigue des réformes avec des gens qui disent : *«Encore une réforme. C'est trop. Et on nous enlève à chaque fois quelque chose.»* Non, il faut assumer qu'on ajuste, que c'est nécessaire et qu'il faut changer le discours dans cette direction.

**Marco Geraci**

Sans rentrer dans le débat, c'est vrai que c'est complexe. Mais il y a une chose quand même à noter, c'est qu'il y a des procédures – et vous devez les connaître – de coordination dans le cadre de l'Union européenne, qui sont étendues aux pays de l'Espace économique européen, qui font que si vous avez un morceau de carrière dans plusieurs de ces pays où il peut y avoir des non-linéarités – c'est-à-dire où il faut avoir atteint une certaine durée de carrière pour avoir accès à une retraite dite pleine, vous n'êtes pas sanctionné par rapport à quelqu'un qui aurait une carrière complète dans l'un de ces pays.

Ces procédures de coordination permettent également de ne faire qu'une demande de liquidation dans votre pays de résidence auprès d'un organisme référent – en France, c'est la CNAV – et c'est lui qui va ensuite faire les demandes dans chacun des pays dans lesquels vous avez acquis des droits. Je ne dis pas que c'est exceptionnel, je ne dis pas que l'information est parfaite, mais il y a des choses qui sont mises en place et qui sont en voie d'amélioration continue.

**Raphaël Hadas-Lebel**

Nous allons suspendre notre séance et nous reprendrons nos débats pour regarder cette fois-ci comment la situation française évolue, et notamment le pilotage du système de retraite français, au regard de ce que nous avons vu dans la première partie de notre colloque.

**L'adaptation des systèmes  
de retraite : la situation  
française**



**Raphaël Hadas-Lebel**

Nous allons maintenant regarder comment la situation française évolue au regard des problématiques que nous avons analysées dans la première partie de notre colloque.

Nous aurons trois exposés. D'abord, Thomas Fatome nous présentera comment la France a adapté son système de retraite aux défis que nous avons évoqués tout à l'heure. Il est particulièrement bien placé pour nous faire cette présentation, puisqu'il est directeur de la Sécurité sociale, après avoir occupé des fonctions importantes au sein de cabinets ministériels dans le domaine social. Il est membre du COR.

Après quoi, Monsieur Blanchet fera une présentation globale des mécanismes envisageables pour adapter notre système à la fois aux évolutions démographiques et aux évolutions économiques.

Enfin, parce que tout cela est naturellement en lien étroit avec la question du pilotage de notre système de retraite, Madame Moreau, qui a été présidente du COR et qui est maintenant présidente du Comité de suivi des retraites, le CSR, nous fait l'honneur de venir nous présenter, à la lumière de son expérience de la première année de fonctionnement du CSR, ses réflexions sur le pilotage du système.



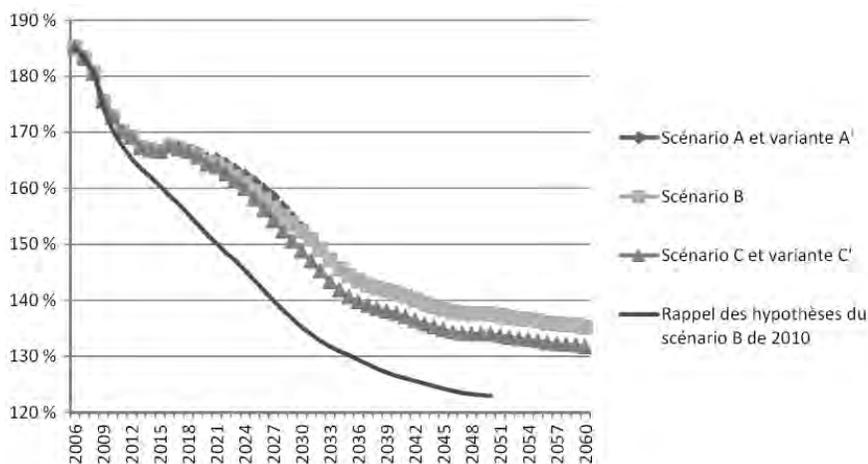
# L'adaptation du système de retraite français à l'aune des dernières réformes

**Thomas Fatome**

Directeur de la Sécurité sociale

Je vais présenter rapidement les principaux vecteurs d'adaptation du système de retraite à l'aune des dernières réformes, en partant évidemment de l'état des lieux, sur lequel je passerai assez rapidement parce que le début de l'après-midi a été consacré à un certain nombre d'états des lieux. Néanmoins, quand on parle d'adaptation, il est évidemment utile de rappeler brièvement par rapport à quoi cette adaptation du système de retraite est nécessaire.

## Rapport démographique : nombre de cotisants/nombre de retraités



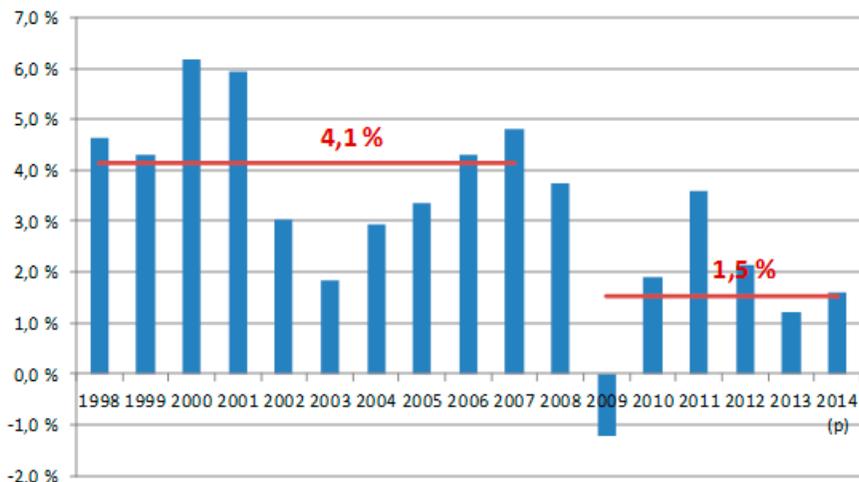
Source : 11<sup>e</sup> rapport du COR, projections de décembre 2012.

Champ : retraités de droit direct.

Évidemment, la première adaptation est une réponse au défi démographique et au vieillissement structurel, thème abordé tout à l'heure. Le nombre de cotisants par retraité a d'ores et déjà commencé à baisser. Ce ratio nombre de cotisants par retraité était de 3 dans les années 1970, il est de 1,65 aujourd'hui. Il va continuer à baisser dans le futur. Et quels que soient les scénarios de long terme, il serait inférieur à 1,4 cotisant pour 1 retraité à l'horizon 2040. Quand on se pose la question de savoir quels sont les enjeux de cette adaptation, c'est donc en premier lieu un enjeu démographique.

Deuxième sujet, j'y reviendrai à différentes reprises, c'est l'équilibre financier du système qui est fragilisé à la fois par les évolutions démographiques que je viens de rappeler et, bien évidemment, en second lieu, par la crise économique et financière de 2008-2009 ainsi que par le ralentissement de la croissance que nous observons depuis. Le graphique suivant montre que, depuis la crise, nous connaissons une croissance qui est notablement inférieure à son rythme moyen sur les dix années qui ont précédé la crise. Si l'on regarde l'évolution de la masse salariale du secteur privé sur laquelle s'appuie la principale ressource des régimes de retraite, notamment du régime général, on constate que, entre 2009 et 2014, elle a augmenté en moyenne de 1,5 % par an contre une moyenne, au cours des dix années précédentes, 1998-2007, de 4,1 % par an.

### Masse salariale du secteur privé (évolution annuelle moyenne; champ URSSAF)

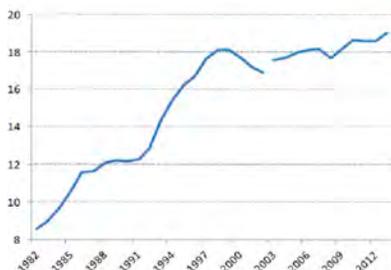


Source : ACOSS.

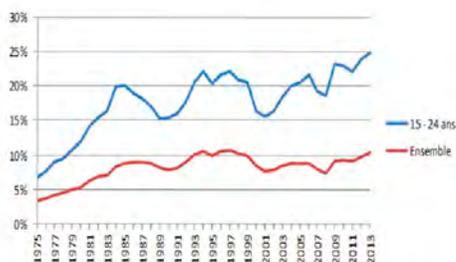
Champ : régime général.

Cet écart se traduit par une perte considérable de recettes puisque ces quinze points de croissance de la masse salariale perdus se traduisent par une perte de recettes de 9 milliards d'euros au total pour le seul régime général, soit un «manque à gagner» substantiel pour l'équilibre du système de retraite. Il est utile de rappeler que le point de référence n'est pas une croissance virtuelle; c'est bien en comparant la croissance de la masse salariale depuis 2008 à la croissance que nous avons connue sur les dix années qui ont précédé la crise, 1998-2007, soit 4,1 % par an. Cela n'a rien en soi d'extraordinaire, et j'y reviendrai dans un des éléments de conclusion, mais la question de cette évolution est au cœur des enjeux d'adaptation du système et de sa soutenabilité.

Taux de temps partiel (en %)



Taux de chômage au sens du BIT



Source : INSEE, calculs DARES.

Troisième élément qui implique des adaptations, ce sont évidemment les évolutions du marché du travail, des évolutions façonnées par les tendances profondes depuis vingt ou trente ans et qui peuvent se trouver amplifiées par la conjoncture économique. Je passe rapidement parce que ce sont des choses bien connues : le développement du temps partiel, qui représente près de un salarié sur cinq aujourd'hui ; la montée du chômage qui modifie en profondeur les conditions d'équilibre et de financement des systèmes de retraite.

Par rapport à ces trois principaux facteurs, démographie, économie, évolution du marché du travail, comment caractériser les réformes qui se sont succédé et les leviers utilisés ? Je pense que Didier Blanchet ira sans doute beaucoup plus loin sur un certain nombre d'items, et j'essaierai de poser le décor.

Plusieurs leviers de réforme ont été mobilisés, avec pour objectif de jouer sur différents items.

Le premier levier qui a été mobilisé, sachant que cet ordre de présentation est arbitraire, est le montant des pensions, évidemment en 1993 avec le passage à un salaire de référence sur les 25 meilleures années et des salaires portés au compte indexés sur les prix, et avec des mesures dans les réformes suivantes concernant la date et le niveau de revalorisation des pensions : en 2009, le passage au 1<sup>er</sup> avril ; en 2014, le passage du 1<sup>er</sup> avril au 1<sup>er</sup> octobre et le gel des pensions pour celles dont le montant est au-dessus de 1 200 euros, base plus complémentaires. S'ajoute à ce levier de la revalorisation un levier plus indirect, mais qui joue également : la fiscalisation des majorations de pension pour trois enfants, qui a été votée dans le cadre de la loi retraite et des lois de financement, et dont les recettes sont affectées à la branche vieillesse, plus précisément au Fonds de solidarité vieillesse (FSV), *via* le projet de loi pour le financement de la Sécurité sociale (PLFSS) pour 2015.

Deuxième levier – ce sont des choses assez classiques mais que je rappelle ici –, c'est le levier de la durée d'activité, qui a été mobilisé par différentes réformes.

La première mesure est celle de l'allongement de la durée d'assurance requise pour un départ avec une pension à taux plein, en 1993, en 2003, en 2008 pour les régimes spéciaux et en 2014, avec une réforme qui prévoit une augmentation de un trimestre toutes les trois générations pour atteindre 43 ans pour les assurés nés en 1973, soit en 2035. Donc, en un peu plus de vingt ans de réforme, on passe de 37,5 ans à 43 ans d'ici 2035, avec une certaine continuité dans la mobilisation de ce paramètre selon la logique d'un partage des gains d'espérance de vie entre durée d'activité et durée de retraite pour l'atteinte d'une retraite à taux plein.

Cet allongement de la durée d'activité a été également recherché par d'autres leviers, bien évidemment avec le recul de l'âge de départ *via* la loi de 2010, de 60 à 62 ans pour l'ouverture des droits, et de 65 à 67 ans pour l'obtention automatique du taux plein. On a joué sur la durée, sur l'âge mais, également, de façon peut-être moins automatique et moins directe, sur des mécanismes d'encouragement à la prolongation de l'activité, *via* la mise en place de la surcote, et puis des aménagements successifs de la frontière entre période d'activité et période de retraite : mise en place de la retraite progressive avec des évolutions récentes dans la loi de 2014, libéralisation forte du cumul emploi-retraite avec là aussi une certaine forme de continuum entre 2003 et 2009, et puis des évolutions qui ont consisté à modifier assez profondément les règles du cumul emploi-retraite conduisant à une forte montée en charge du dispositif ces dernières années.

Face à ces évolutions liées à la durée d'activité, le troisième levier utilisé a consisté à adapter le système de retraite aux évolutions du marché du travail que j'ai évoquées tout à l'heure. On peut essayer, et encore une fois à grands traits, de rappeler un certain nombre de ces mesures :

- des mesures de solidarité avec le dispositif de retraite anticipée pour carrière longue, à la fois depuis la loi de 2003, ensuite avec l'élargissement du dispositif par le décret du 2 juillet 2012 et l'élargissement du champ des trimestres cotisés qui a été encore complété par la loi de 2014. Ces mesures d'adaptation ont eu un impact réel puisque nous avons 85 000 départs anticipés en 2012 et nous en aurons vraisemblablement un peu plus de 150 000 en 2014, donc des évolutions marquées;
- des mesures également en faveur de la retraite des femmes, notamment directement liées aux congés maternité, à la fois en 2010 et en 2014;
- et puis un certain nombre d'aménagements des règles pour l'obtention de trimestres, notamment le passage de 200 à 150 heures SMIC, évidemment favorable au temps partiel et donc au travail des femmes, et qui s'inscrit dans la logique d'une meilleure protection d'un certain nombre de publics fragiles, notamment avec la loi de 2014.

Autre levier face aux évolutions du marché du travail, c'est la prise en compte de la pénibilité, avec le compte personnel de prévention de la pénibilité créé par la loi de janvier 2014, avec un financement propre.

Cette logique d'acquisition de points dans un dispositif particulier, à l'extérieur du système de retraite, permet de combiner un système de protection sociale et un système de droit du travail ou d'organisation du travail : derrière cette reconnaissance de la pénibilité, il y a des droits à la fois en matière de départ à la retraite mais également de formations et d'aménagements du temps de travail. C'est donc un dispositif qui dépasse la stricte logique du système de retraite.

Dernier levier qu'il est important d'avoir en tête, alors que c'est l'un de ceux que l'on a un peu tendance à oublier, c'est celui d'affecter des recettes supplémentaires à la branche vieillesse, que ce soit en 2010, en 2012 ou en 2014, à travers des augmentations de taux de cotisation dont une partie est liée au financement de mesures supplémentaires relatives aux carrières longues. On peut considérer que les gouvernements successifs ont aussi fait le choix, dans l'affectation des recettes entre les différentes branches de la Sécurité sociale, de répondre au manque à gagner que j'évoquais tout à l'heure lié aux évolutions de la masse salariale, par l'affectation de recettes à la branche vieillesse et/ou au FSV, et donc de contrebalancer une partie de ce manque à gagner.

Au total, ce sont 7 milliards d'euros de recettes nouvelles affectées à la CNAV depuis 2010 et 4 milliards d'euros de recettes supplémentaires programmées sur la période 2015-2017. Le choix a été donc fait d'apporter des réponses immédiates au déséquilibre financier de court terme. Parallèlement à ces choix financiers – je n'y reviens pas parce que Madame la Présidente Yannick Moreau l'évoquera tout à l'heure – il faut citer les tentatives, plus précisément une tentative et une réussite, je le crois, pour un pilotage des régimes de retraite renforcé, au travers du COPILOR dans la loi de 2010, et surtout au travers du Comité de suivi des retraites qui, comme vous l'avez dit, Monsieur le Président, s'est réuni pour la première fois en 2014 et a émis un premier avis en juillet. Je laisserai Madame la Présidente Yannick Moreau expliquer dans le détail le dispositif.

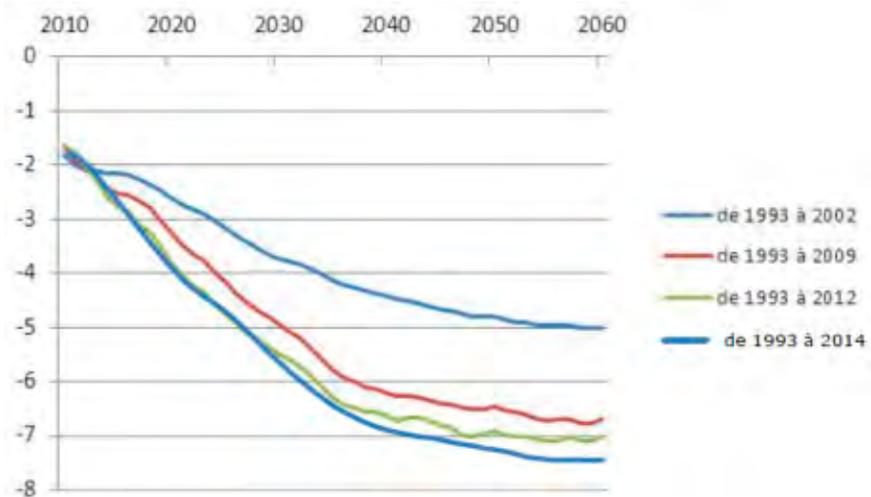
Mais c'est une adaptation qui est, de mon point de vue, extrêmement importante à la fois dans le paysage institutionnel et en termes de pilotage. Vous avez évoqué les situations d'autres pays. On voit que ce dispositif avec le Comité de suivi est important pour le pilotage du système de retraite et je crois qu'il faut bien le voir comme un élément structurel pour l'avenir de notre système de retraite.

Juste un point que j'ai oublié et qui est tout de même important, concernant le Fonds de réserve des retraites. Deux mots pour expliquer également les choix d'adaptation qui ont pu être faits, avec la création du Fonds de réserve puis le choix fait en 2010-2011 de ne pas attendre l'horizon de 2020 mais d'utiliser une partie des recettes du Fonds de réserve pour limiter les besoins de financement des régimes de retraite sur la période 2011-2018.

Je rappelle que les déficits prévisionnels du régime général et du FSV sur la période 2011-2018 sont d'ores et déjà financés par la CADES, qui bénéficie de décaissements sur la période 2011-2024 du Fonds de réserve des retraites. Et la loi de 2014 prévoit la possibilité que le Fonds de réserve puisse, le cas échéant, venir répondre à des déséquilibres conjoncturels qui seraient constatés dans le cadre du suivi que le Comité est amené à faire et des réponses que le gouvernement ou les partenaires sociaux seraient amenés à apporter.

Si on veut apprécier l'impact de ces différentes réformes, la première grille d'analyse consiste à regarder sur le long terme. Je crois que cela avait été bien montré dans le cadre des travaux du COR ou du rapport de la Commission sur l'avenir des retraites – mais c'est peut-être quelque chose qu'il est difficile de porter dans le débat public, c'est que, et c'est heureux, les réformes successives ont eu un impact assez substantiel puisqu'elles viennent diminuer les besoins de financement des régimes de retraite. Vous voyez qu'à l'horizon 2040, l'impact est de l'ordre de 7 points de PIB si l'on tient compte de l'ensemble des réformes effectuées entre 1993 et 2014.

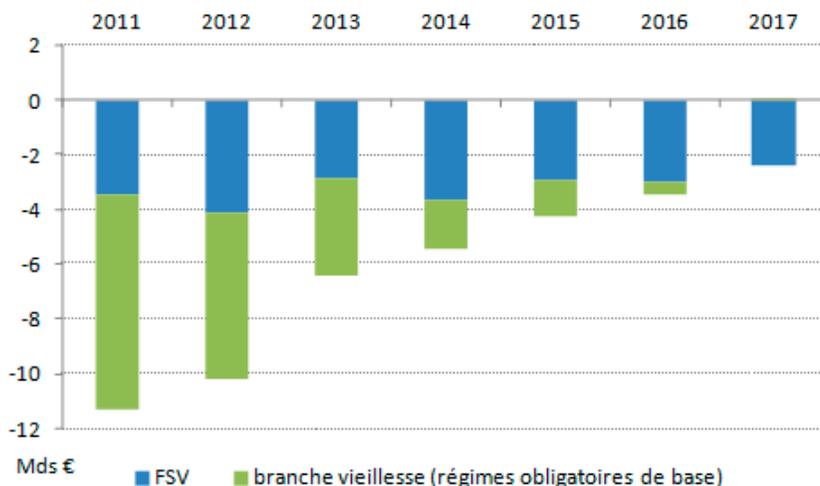
#### Effet sur la part des dépenses de retraite dans le PIB des réformes, de 1993 à 2014



Source : «Nos retraites demain : équilibre financier et justice», rapport de la Commission pour l'avenir des retraites, juin 2013 ; *Vingt ans de réformes des retraites : quelle contribution des règles d'indexation ?*, Anthony Marino, division «redistribution et politiques sociales», INSEE.

Par rapport à une vision comme celle du tonneau des Danaïdes, dans laquelle les réformes successives seraient finalement impuissantes à résoudre les besoins de financement, la réalité est – mais je pense que Didier Blanchet y reviendra – que ces réformes ont un impact important en matière de réduction des besoins de financement à l'horizon 2030-2040 et au-delà.

## Soldes des régimes de retraite de base et du FSV (PLFSS pour 2015)



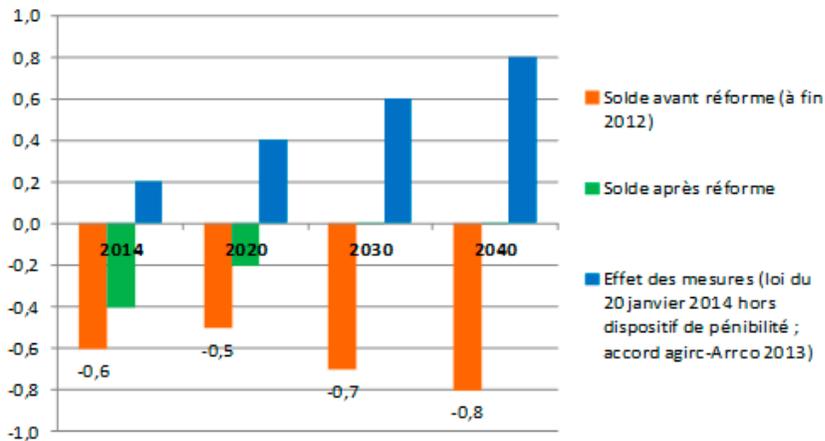
Source : DSS/SD6/6A.

Plus près de nous, si l'on regarde ce qui s'est réalisé entre 2011 et 2014, avec en vert les régimes obligatoires de base et en bleu le Fonds de solidarité vieillesse, on observe une réduction substantielle par rapport à des déficits qui, juste après la crise, atteignaient des montants supérieurs à 10 milliards d'euros. Nous sommes redescendus en 2014 autour de 5,4 milliards d'euros.

Et les prévisions pluriannuelles qui sont annexées à la loi de financement de la Sécurité sociale ou au projet de loi de finances – qui est bientôt une loi de finances puisque votée hier par l'Assemblée nationale – montrent un déficit résiduel, plus précisément un déficit du FSV en 2014, mais une branche vieillesse potentiellement à l'équilibre à l'horizon 2017. On reviendra sans doute dans la discussion sur les hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent ces prévisions, mais la réalité est tout de même un déficit en nette diminution, traduisant l'impact des choix des mesures et des leviers qui ont été mobilisés.

Si l'on regarde maintenant plus précisément l'impact financier de la réforme de 2014, selon les études d'impact, à la fois celle de la loi de retraite et ce qui a été évalué dans les travaux du COR de juin dernier et du Comité de suivi des retraites – je parle sous la très haute surveillance des deux présidents de ces deux institutions –, je veux rappeler simplement que, avec les hypothèses retenues, le besoin de financement après réforme serait de l'ordre de 0,2 point en 2020 et que l'on serait à l'équilibre à l'horizon 2030, sous l'hypothèse d'une croissance de la productivité du travail de 1,5% par an et d'un retour du chômage à 4,5% à l'horizon 2030.

### Solde financier projeté du système de retraite avant et après réforme (en points de PIB)



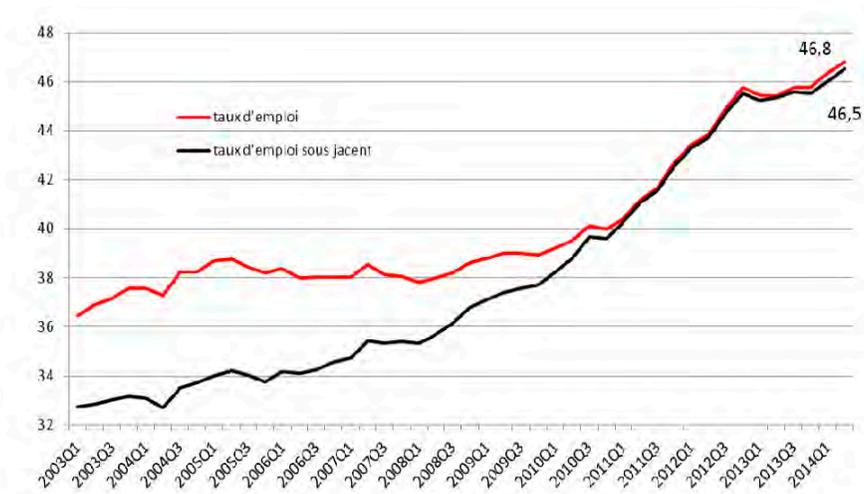
Note : projections après équilibrage des régimes de fonctionnaires et des régimes spéciaux. Les contributions des employeurs de fonctionnaires d'État et les subventions d'équilibre des régimes spéciaux sont supposées évoluer de manière à ce que l'équilibre financier des régimes soit assuré année après année, conformément au cadre réglementaire actuel.

Source : étude d'impact de la loi retraites du 20 janvier 2014, Rapport annuel du COR de juin 2014 et premier avis du Comité de suivi des retraites de juillet 2014.

Le Comité de suivi a noté que cette trajectoire était accessible, mais également que les aléas de la croissance demeuraient le principal défi auquel était confronté notre système de retraite – je pense qu'on y reviendra tout à l'heure.

Si on regarde plus précisément, un élément important des leviers utilisés, et qui a des conséquences fortes sur les résultats des régimes, à savoir le taux d'emploi des seniors, je crois qu'on ne dit pas assez que les réformes qui ont été menées produisent leurs effets sur le taux d'emploi des seniors. Ce taux d'emploi a très substantiellement augmenté ces dernières années, de telle sorte que nous sommes en train de rattraper notre retard avec les autres pays européens. Nous avons encore des retards significatifs pour l'emploi des 60-64 ans, mais nous sommes au-delà des standards internationaux pour l'emploi des 55-59 ans.

### Taux d'emploi trimestriel des 55-64 ans (données corrigées des variations saisonnières)

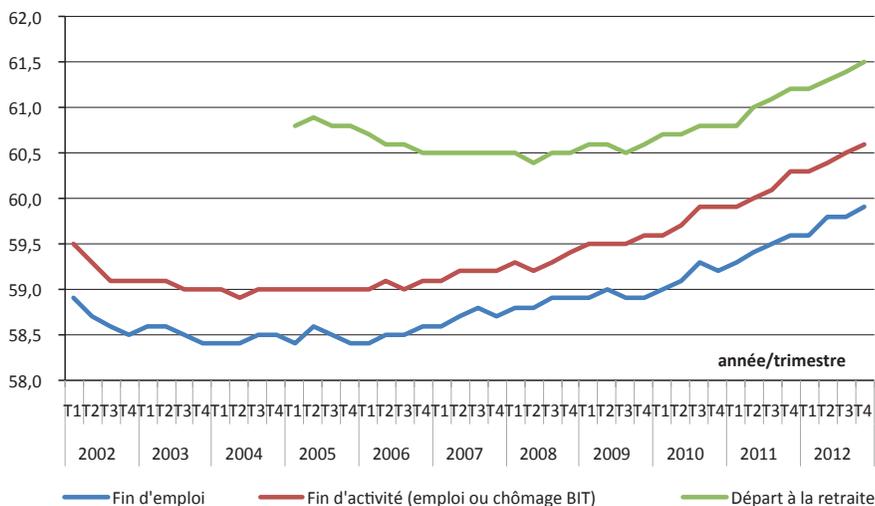


Source : INSEE, enquêtes «Emploi» en continu 2003-2014, calculs DARES.

De ce point de vue, la conjonction des mesures que j'ai évoquées mais également de la suppression des dispositifs des préretraites publiques ou encore de la dispense de recherche d'emploi contribue à une amélioration sensible du taux d'emploi des seniors dans notre pays.

Deuxième indicateur de résultat de ces adaptations : l'âge de départ à la retraite progresse. On peut peut-être se dire que les choses ne vont pas assez vite par rapport à ce qui serait nécessaire mais, tout de même, les évolutions sont relativement sensibles et traduisent des ajustements de comportement d'activité et de départ en retraite liés aux évolutions de la législation sur les retraites. Là encore, les sources les plus récentes sont celles du rapport du COR de juin dernier.

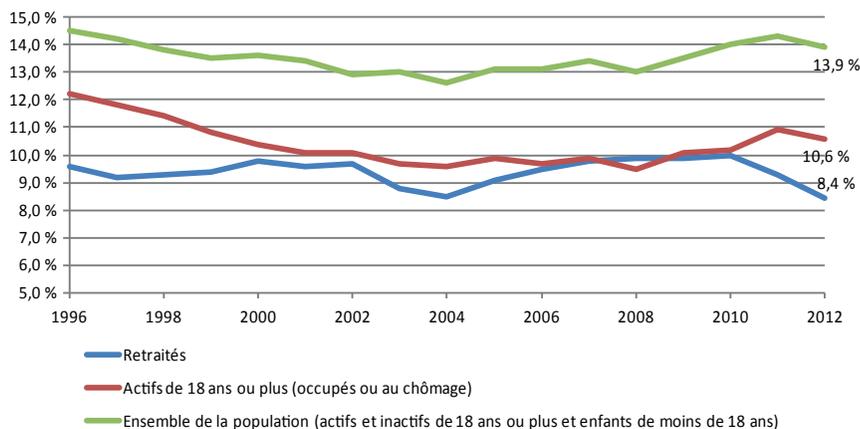
### Âge moyen de fin d'emploi, de fin d'activité et de retraite



Source : rapport annuel du COR, juin 2014.

Si on poursuit l'analyse, un élément central d'un système de retraite – ce pourquoi il existe – est évidemment le versement de retraites, qui conditionne le niveau de vie des retraités : on voit que le taux de pauvreté des retraités est aujourd'hui inférieur à celui des actifs et qu'il a très fortement baissé depuis une trentaine d'années. De ce point de vue, on peut considérer que la politique publique de retraite a atteint un de ses objectifs importants.

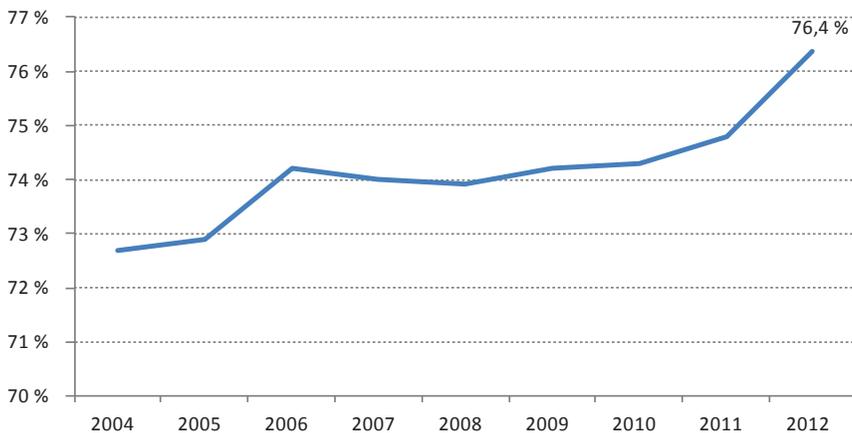
### Taux de pauvreté (à 60 % du revenu médian)



Source : INSEE, enquêtes «Revenus fiscaux» rétropolées 1996-2004; enquêtes «Revenus fiscaux et sociaux» 2005-2012.

Dernier élément de cette revue des indicateurs de résultat des réformes engagées, en matière de taux de remplacement, l'indicateur correspondant à la retraite médiane des personnes âgées de 65 à 74 ans par rapport au revenu médian d'activité des 50-59 ans atteint 76,4% en 2012.

### Taux de remplacement agrégé Retraite médiane des personnes âgées de 65 à 74 ans percevant une pension/Revenu médian d'activité des personnes âgées de 50 à 59 ans disposant d'un revenu d'activité



Source : INSEE-DGI, enquêtes « Revenus fiscaux et sociaux » rétrospectives 2002-2004, INSEE-DGFIP-CNAV-CNAF-CCMSA, enquêtes « RFS » 2005-2012.

Et comme déjà évoqué, on observe un niveau de vie médian des retraités qui aujourd'hui est très proche de celui des actifs. C'est la traduction que les adaptations du système de retraite produisent des résultats en lien avec ce pourquoi est fait le système.

Je veux signaler enfin un certain nombre de points de vigilance pour l'avenir, et je pense que ces points ne vous surprendront pas totalement.

Évidemment, une des questions centrales, et qui ne vaut pas que pour le financement de notre système de retraite, c'est la question de la conjoncture économique et de son évolution pour les années à venir.

Quelques éléments sont rappelés ici. Nous n'avons retrouvé notre richesse nationale d'avant la crise qu'en 2011. Depuis cette date, la croissance du PIB reste atone. Les perspectives de croissance sont un peu meilleures en 2015 qu'en 2014 mais restent à des niveaux inférieurs à la croissance potentielle et se traduisent par un non-retour de la croissance de la masse salariale au niveau que nous avons connu sur la période d'avant-crise, avec par ailleurs un impact ambigu, en tout cas contrasté, dans une vision de bouclage global, du recul de l'inflation puisqu'il permet de limiter à court terme la progression des dépenses mais modifie également l'évolution des salaires et donc des cotisations.

C'est un premier élément de questionnement : est-ce qu'on s'est adapté et est-ce qu'on s'adapte suffisamment vite ? Est-ce que demain les adaptations qui seront faites seront suffisamment rapides ? L'incertitude liée à la croissance économique est majeure. Mais c'est un débat qui va bien au-delà de notre débat sur les retraites et qui pose évidemment des questions sur le financement d'autres branches de la protection sociale, telles que l'assurance maladie, mais aussi bien évidemment sur les dépenses de l'État.

Deuxième élément de réflexion un peu transversal, en essayant d'ouvrir là aussi des chemins de discussion, et qui porte sur le pilotage : comment concilier l'atteinte d'un équilibre financier du système de retraite dans son ensemble avec l'équilibre de chacun des régimes pris séparément ? Comment l'équilibre est-il atteint ?

Et puis, troisième élément, qui est là d'actualité immédiate, la question des régimes complémentaires AGIRC et ARRCO pour lesquels les partenaires sociaux ont commencé à engager des discussions qui sont – je parle sous le contrôle de ceux qui sont présents et que j'ai pu croiser cet après-midi – prévues pour le premier semestre 2015, avec des questionnements sur leur soutenabilité et sur leur pilotage – avec une érosion des réserves de ces régimes.

Voilà, Monsieur le Président, très rapidement brossé encore une fois et en ayant conscience malheureusement d'avoir dû survoler les choses, une synthèse des grands leviers d'adaptation du système de retraite qui ont été utilisés ces dernières années dans le cadre des réformes successives en France, et des premiers résultats ou des questions qui viennent de la direction de la Sécurité sociale.

### **Raphaël Hadas-Lebel**

Il n'est pas la peine de présenter Didier Blanchet. Il a été membre du COR, il est toujours d'ailleurs membre du COR. Et il est aussi membre du Comité de suivi des retraites. Il a une position que tout le monde connaît à l'INSEE. Didier Blanchet va se livrer à une réflexion de caractère plus global sur les mécanismes envisageables pour, en France, permettre une adaptation aussi adéquate que possible de notre système de retraite. Je lui donne maintenant la parole.

# L'adaptation des paramètres de calcul des pensions dans une optique de long terme

**Didier Blanchet**

Rédacteur en chef de la revue *Économie et Statistique* de l'INSEE

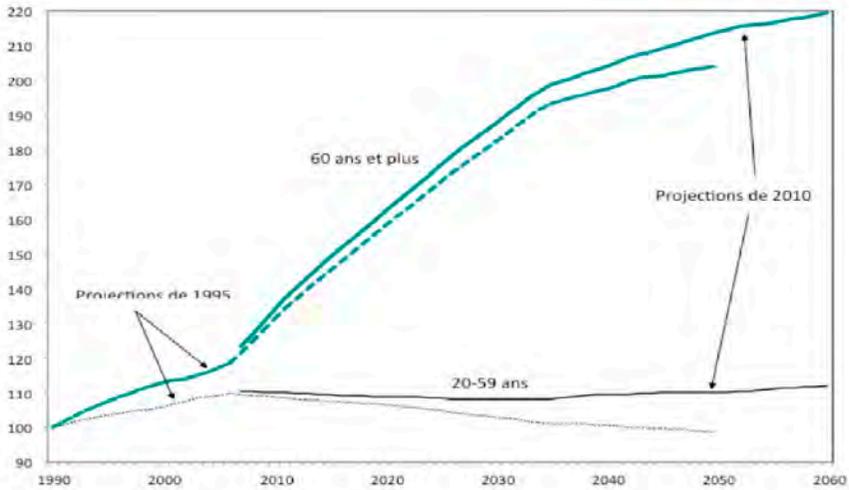
Je vais vous parler de l'adaptation des paramètres de calcul des pensions dans une optique de long terme. Je me focaliserai sur le cas français, mais il y aura pas mal de renvois à des choses qui ont déjà été dites concernant d'autres pays. Le sujet sera à la fois de rappeler ce que la France a fait dans ce domaine et d'examiner ce qui peut éventuellement être encore fait ou amélioré.

J'ai quelques *slides* de cadrage introductif sur lesquelles je vais pouvoir passer rapidement, mais j'ai quand même deux ou trois messages que je tiens à mettre en exergue quant à la nature des problèmes auquel le système de retraite est ou était confronté.

D'abord, un retour sur la nature du vieillissement. Je ne vais pas revenir sur son ampleur qui a été rappelée par Thomas Fatome. Je veux juste souligner de quoi est fait ce vieillissement, parce que ce n'est pas complètement neutre pour la recherche de solutions et de règles d'adaptation.

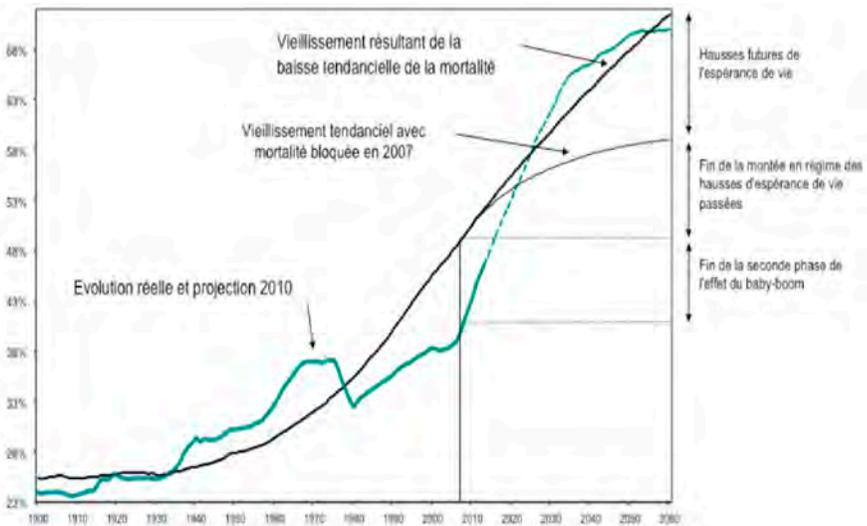
Dans le cas de la France, et cela fait notamment une différence avec l'Allemagne, on a essentiellement et même quasi exclusivement affaire à ce que les démographes appellent un vieillissement « par le haut ». La courbe du nombre d'actifs projetée est à peu près stationnaire. Ce qui change, c'est le nombre de retraités potentiels qui devrait être à peu près multiplié par deux à l'horizon de très long terme par rapport à ce qu'il était avant toute réforme, au début des années 1990.

**Les composantes du vieillissement (1) (valeurs base 100 en 1990)**



Source : Blanchet et Le Gallo, 2013.

**Les composantes du vieillissement (2) (ratio 60 ans et plus/20-59 ans)**



Source : Blanchet et Le Gallo, 2013.

Ce vieillissement par le haut combine lui-même plusieurs composantes.

Il y a un premier acquis incompressible qui consiste essentiellement en l'absorption progressive de l'effet des gains d'espérance de vie *passés*. Quand l'espérance de vie augmente ou quand la mortalité baisse à un âge donné et à une date donnée, cela n'a que des effets progressifs sur l'ensemble de la pyramide des âges. Par exemple, si c'est le taux

de mortalité à 60 ans qui baisse, l'effet complet sur la part des 60 ans et plus n'est complètement enregistré qu'au bout d'une quarantaine d'années. Même dans une société où il n'y a que l'espérance de vie qui augmente et le fait de façon régulière, l'impact de cette hausse sur le ratio retraités/actifs n'est donc que très progressif.

À cela s'ajoute un autre acquis incompressible, souvent évoqué dans le débat sur la retraite. C'est le fait qu'un retard supplémentaire a été pris dans ce processus très progressif, dont on gère maintenant le contrecoup, je veux parler de l'effet du baby-boom. Je m'explique. Tant que l'ensemble des baby-boomers ont été en activité, le processus de vieillissement normal a été ralenti parce que les classes d'âge actives étaient alimentées par des effectifs nombreux. Ensuite, sauf à imaginer un baby-boom perpétuel, et moi je n'y vois pas la solution au problème des retraites, le mouvement s'inverse dès que les premiers baby-boomers basculent du côté de la retraite. Tout ce vieillissement qu'on n'a pas eu pendant qu'ils étaient en activité doit être rattrapé de façon assez rapide.

L'ensemble de ces deux premiers éléments constitue un acquis de vieillissement qui représente à peu près les deux tiers du vieillissement global prévu dans les projections.

Viennent ensuite des composantes plus prospectives et donc plus hypothétiques. La principale est l'effet des hausses d'espérance de vie à venir. En hypothèse centrale, elle explique le tiers restant du vieillissement attendu, mais avec nécessairement une certaine marge d'incertitude. Nous espérons certes tous que l'espérance de vie va continuer à augmenter fortement, mais l'ampleur de cette hausse reste de l'ordre de l'hypothèse. Donc il faut trouver des moyens de gérer cette incertitude.

Enfin, même si j'ai dit que la France ne semble pas menacée d'un vieillissement par le bas, on ne peut pas exclure que la fécondité baisse plus bas que son niveau actuel ou que les flux migratoires ne soient pas à la hauteur de ce qui est attendu dans les projections de l'INSEE, auquel cas cette forme de vieillissement viendrait quand même jouer un rôle.

Pour gagner du temps, je vais sauter les deux graphiques qui illustrent ces idées et que vous retrouverez de toute manière dans le dossier du participant<sup>2</sup>. Le second de ces deux graphiques est un peu compliqué, mais c'est celui auquel il faudra se référer si vous voulez voir comment se fait cette décomposition entre les trois tiers qui expliquent l'ensemble du processus de vieillissement.

Ensuite, pour terminer sur ces éléments de cadrage, juste quelques rappels sur les conséquences de ce vieillissement. Je n'apprends rien à personne si je dis qu'il modifie les conditions du partage du produit

<sup>2</sup> Se reporter au dossier du participant, fiche n° 3, p. 121.

national entre les actifs et les retraités. Mais un point que je veux souligner, c'est que, *a priori*, la façon dont il modifie les conditions de ce partage est indépendante de la croissance économique. Si vous posez le problème des retraites en termes de partage d'un gâteau et si vous considérez que la performance ou l'équilibre du système de retraite doivent s'apprécier à partir d'indicateurs relatifs, le taux de cotisation ou le pouvoir d'achat relatif des retraités, l'équation qui lie ces deux termes avec l'âge de la retraite est la même quelle que soit la taille du gâteau à l'horizon 2060, qu'elle soit très élevée ou, au contraire, seulement faiblement supérieure à ce qu'elle est aujourd'hui.

Par rapport à ce problème de partage relatif, on peut caractériser simplement les trois réponses pures, celles qu'on aurait eues si on avait choisi de ne jouer que sur un seul des trois leviers disponibles.

Si on n'avait misé que sur la hausse des taux de cotisation, on aurait dû passer de 10-12% du PIB à l'époque à 18-20% à l'horizon de 2050, à âge de la retraite inchangé et ratio de niveau de vie des retraités également inchangé.

Si on avait dit qu'on allait jouer uniquement sur le ratio pension moyenne/salaire moyen, financer avec les mêmes cotisations et au même âge des retraites à des retraités deux fois plus nombreux aurait obligé mécaniquement à diviser ce ratio par deux. Croissance ou pas de leur pouvoir d'achat absolu, les retraités auraient vu leur pouvoir d'achat relatif régresser de 50% par rapport à celui des actifs.

Si, enfin, on avait décidé de jouer uniquement sur le décalage de la retraite, il aurait fallu là aussi des ordres de grandeur tout à fait considérables, de l'ordre de sept à dix ans de hausse, soit bien plus que ce que donne la règle d'indexation sur l'espérance de vie telle qu'elle a été mise en œuvre à partir de 2003. Cet écart ne doit pas surprendre. Il découle de l'analyse que j'ai proposée à l'instant des facteurs du vieillissement : l'indexation sur la hausse de l'espérance de vie ne gère que ses hausses à venir, or il y a aussi toute cette absorption des effets des hausses d'espérance de vie passées et la résorption de l'effet du baby-boom qui constituent ce que j'ai appelé l'«acquis de vieillissement incompressible».

Le décor ayant été planté, quelles sont les questions posées ? Je vais d'abord discuter l'apport et les limites de ce qui a été mis en œuvre dans la pratique. Ce qu'on a fait a plutôt visé à essayer de stabiliser la part des retraites dans le PIB : c'est un choix politique qu'on peut discuter mais je vais le considérer à ce stade comme donné. Les mesures ont de ce fait plutôt porté sur les deux autres leviers, l'âge de la retraite et le niveau relatif des pensions, ces dernières ayant principalement joué sur des mécanismes d'indexation sur les prix plutôt que sur les salaires, avec une efficacité qui dépend donc de la croissance.

Ce dernier point pourra éventuellement paraître un peu paradoxal vis-à-vis de mon affirmation précédente selon laquelle le problème des retraites se pose en des termes qui dépendent peu de la croissance. Mais il n'y a pas de paradoxe. C'est l'éventail de solutions possibles au problème des retraites qui est indépendant de la croissance. Mais les mesures d'indexation adoptées font évoluer cet éventail d'une façon qui, elle, dépend de la croissance : le point vers lequel on fait évoluer l'équilibre actifs/retraités à l'horizon 2050 ou 2060 ne sera pas le même avec les règles actuelles selon ce qu'aura été la trajectoire de croissance.

La question sera alors de savoir si on peut et s'il faut envisager d'autres façons de gérer le système ? Je discuterai deux pistes, que je qualifierai d'« inspirées », du rapport Moreau (Commission pour l'avenir des retraites), parce que, dans ce rapport de juin 2013, elles étaient présentées de façon un peu différente. Et puis j'évoquerai rapidement, mais ce sera plutôt un renvoi aux présentations suédoise et allemande, des pistes plus structurelles. Et j'aurai quelques mots de conclusion sur comment gérer ces différentes idées.

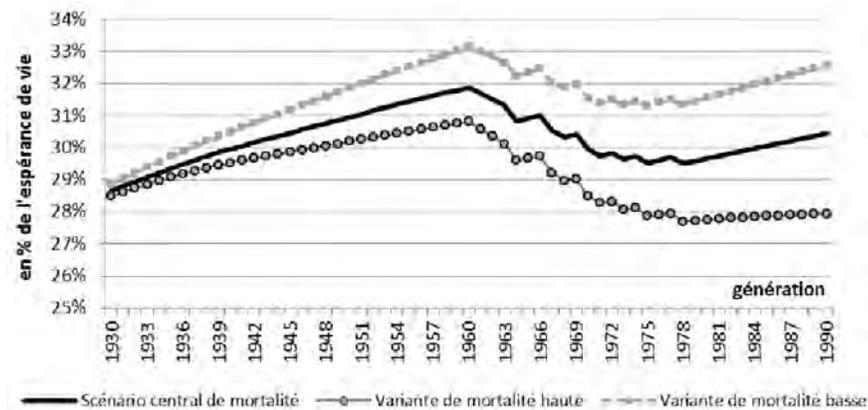
Commençons donc par ce qui a été fait, et tout d'abord les mesures relatives à l'âge. C'est le seul cas où nous avons une mesure faisant un lien direct avec la démographie et qui gère de ce fait le caractère incertain de cette démographie. Il s'agit du lien entre durée d'assurance requise pour le taux plein et progression future de l'espérance de vie, telle que formulée dans la réforme de 2003. Les bons côtés de cette mesure, c'est qu'elle est relativement simple à légitimer en termes d'équité intergénérationnelle – même si on sait que c'est un concept qui peut se discuter. Le problème c'est, comme je viens de le dire à l'instant, qu'on sait d'avance qu'elle va être insuffisante parce que le vieillissement ne se résume pas à l'effet des augmentations  *futures*  de l'espérance de vie. Il y a une grosse part de ce vieillissement qui est dû à d'autres facteurs.

Et cela sera d'autant moins suffisant qu'en fait cette mesure ne porte pas directement sur l'âge de la retraite mais sur un levier dont l'effet moyen sur l'âge de la retraite est amorti puisqu'il s'agit de la durée d'assurance. Bouger cette durée d'assurance peut effectivement déplacer le comportement des gens qui liquident entre 60 et 65 ans sur la base de ce critère de durée, mais pas des gens qui liquident dès 60 ans en ayant déjà les annuités ou au contraire les gens qui seront obligés d'attendre l'âge limite.

Cela explique qu'on n'ait pas actionné que ce levier-là. En matière d'âge, il y a eu d'autres dispositions et notamment la modification des bornes d'âge en 2010. Là, on n'a pas touché à la règle sur la durée d'assurance requise, mais on a déplacé l'intervalle de 60-65 ans à 62-67 ans, avec toutefois le risque de créer des à-coups non justifiés du point de vue de l'équité intergénérationnelle, parce que c'est une mesure dont on a programmé une montée en régime assez rapide.

Cela se voit bien sur le graphique ci-dessous, issu du rapport annuel qu'avait produit le COR pour alimenter les travaux du Comité de suivi des retraites au printemps dernier. Il s'agit du ratio entre durée de retraite et espérance de vie. Vous y voyez que ce ratio est à peu près plat en tendance, mais seulement dans le scénario médian et avec un gros à-coup au milieu, qui est lié à cet effet de montée en régime de la réforme de 2010 pour laquelle, dans l'urgence, on a choisi un calendrier de mise en place accélérée.

### Ratio durée de retraite/espérance de vie (cas type de salarié non cadre du privé)



Source : COR, 2014.

Passons aux mesures sur le niveau de vie relatif des retraités, rendues nécessaires par le fait que les mesures d'âge ne résolvent qu'une partie de l'équation induite par la démographie. À un niveau très global – après quoi, il y a les règles détaillées –, ce niveau de vie relatif dépend de deux paramètres, le taux de remplacement à la liquidation et l'évolution des pensions après la liquidation, c'est-à-dire la règle d'indexation après le départ en retraite.

On a effectivement agi sur les deux paramètres. Tout d'abord à la liquidation. Là, je redis des choses qui ont été exposées par Thomas Fatome. Il n'y a pas eu de modification du taux officiel de liquidation pour les départs au taux plein, mais ce qui se passe, c'est que ce taux officiel de 50% s'applique dans le régime général à un salaire de référence qui, lui, devient de plus en plus déconnecté du vrai salaire passé, parce que c'est une moyenne des salaires des 25 meilleures années, revalorisés non plus comme les salaires mais comme les prix. Du coup, on accumule un retard par rapport au salaire courant. C'est là le premier levier.

Ensuite, après liquidation, cette pension, qui est plus basse au départ, on la revalorise également de façon moins favorable qu'avant, sur les prix plutôt que sur les salaires. Du coup, ces indexations prix, qui

jouent à la fois rétrospectivement et prospectivement, conduisent les retraites à prendre du retard par rapport aux salaires. Ce mouvement n'est pas indéfini compte tenu de ce qu'on appelle l'effet « noria », qui fait qu'au bout de trente ou quarante ans, les pensions se remettent à progresser parallèlement aux salaires. Mais, pendant toute la période de montée en régime des nouvelles règles d'indexation, les pensions décrochent.

Et c'est comme cela que l'on arrive, cumulé avec les mesures d'âge, à restaurer à peu près l'équilibre du système de retraite dans le scénario médian des projections du COR, le scénario à 1,5% de croissance.

Le problème que cela pose, c'est que ces mesures résolvent certes une part très substantielle des déséquilibres *ex ante*, mais à un degré qui dépend fortement de la croissance. Le fait qu'elles équilibrent avec 1,5% de croissance veut dire que, si jamais la croissance est plus rapide, alors les retraites prendront plus de retard par rapport aux salaires puisqu'elles sont liées aux prix. Et donc le système va sur-ajuster : les retraites vont baisser en part de PIB. À l'inverse, si la croissance est plus lente – ce qui malheureusement est peut-être le plus probable, les mesures sont moins efficaces. Les retraites vont moins baisser par rapport aux niveaux des salaires, et donc il faudra trouver des sources de financements supplémentaires ou durcir encore les règles sur l'âge de la retraite.

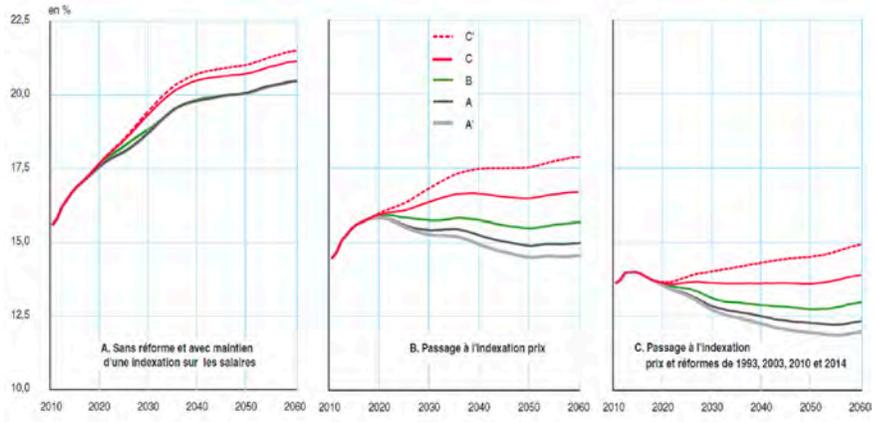
De plus, par nature, un tel mode d'équilibrage ne prend pas en compte les surprises possibles en matière de croissance démographique. Le problème vient ici de ce qu'on résout une difficulté d'ordre principalement démographique en misant sur un écart entre la croissance et le niveau de l'inflation, qui n'a rien à voir avec la démographie. Dès lors, si la démographie dévie de celle du scénario de référence du COR, l'ajustement ne se réalise pas. Le système ne gère ni le risque économique ni le risque démographique.

Tout cela laisse augurer des corrections de trajectoire relativement fréquentes. Or on a évoqué, dans la première partie du colloque, cette espèce de lassitude par rapport à l'ambiance de réformes répétées, dont on a l'impression de ne jamais voir le bout. C'est cela l'enjeu du pilotage. Il n'y aura certes jamais de pilotage idéal. Comme cela a été dit tout à l'heure, il n'y aura jamais de système qui dispense intégralement de revoir régulièrement sa copie, mais si on peut éviter de le faire trop souvent ou trop substantiellement, cela peut être mieux.

Juste pour illustrer graphiquement cette dépendance à la croissance, je vais être à nouveau très rapide avec un graphique repris de la même étude d'Anthony Marino qu'a citée Thomas Fatome, qui montre la croissance du ratio retraites/PIB que nous aurions eue, sur la gauche, en ne touchant à rien, puis sur le graphique du milieu, l'effet du passage à l'indexation prix qui effectivement rabat beaucoup la courbe en pro-

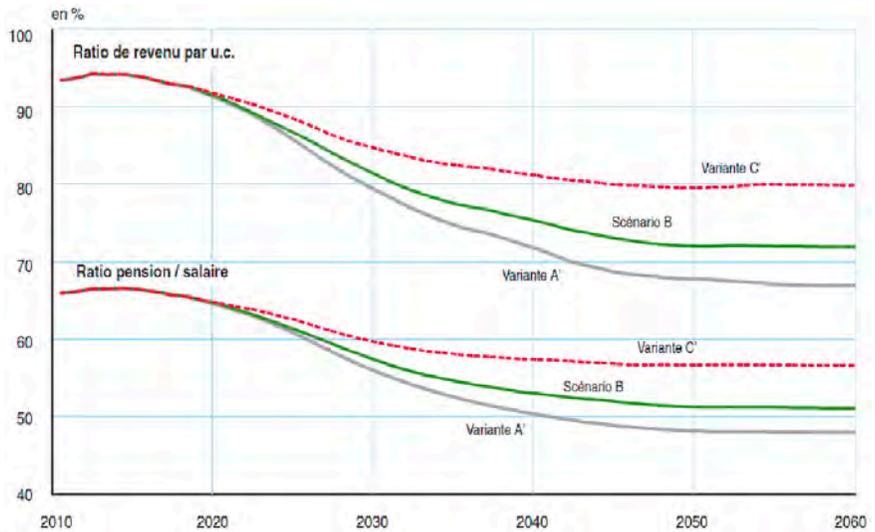
jection mais élargit en même temps fortement l'éventail des résultats en fonction des hypothèses de croissance, qui sont ici les cinq hypothèses du COR de A' à C'.

### Projections du ratio retraites/PIB



Source : Marino, 2014.

### Projections du pouvoir d'achat relatif des pensions



Source : Marino, 2014.

Et puis enfin, complètement à droite, l'effet cumulé avec le reste des mesures, qui rabat encore la tendance moyenne et qui donc nous assure à peu près l'équilibre à long terme sous l'hypothèse médiane du COR

mais avec le même effet d'éventail qui a été généré par l'adoption des règles d'indexation prix.

Que peut-on faire pour éviter cette dépendance à la croissance ? C'est un peu technique : on a dit que ce n'était pas simple, la retraite, c'est vrai. Mais je vais néanmoins essayer de présenter rapidement les pistes inspirées du rapport Moreau.

Si on veut supprimer cette dépendance à la croissance, il faut, d'une façon ou d'une autre, réancrer les retraites sur les salaires et gérer la contrainte démographique d'une autre façon. Là, il y a une première idée qui ressemble un peu à la règle « salaire moins 1,6% », qui est appliquée dans le système suédois, mais, dans ce cas suédois, uniquement aux retraites après liquidation. La démarche est de tout réarrimer au salaire mais sous la forme « salaires moins quelque chose ». Et ce quelque chose, on va juste le calibrer de façon à ce qu'il rétablisse l'équilibre. Or il n'y a pas à chercher bien loin pour trouver la valeur de ce quelque chose. On sait qu'avec 1,5% de croissance, le système s'équilibre en cas d'indexation sur les prix. Il suffit donc d'indexer sur salaire moins 1,5% pour retrouver cette propriété, avec la différence que, cette fois-ci, on aura la même trajectoire des pensions relatives quelle que soit l'hypothèse de croissance.

Mais cette solution ingénieuse pose à son tour des problèmes. On retrouve d'abord une question déjà soulevée tout à l'heure, le fait que salaire moins 1,5%, cela peut conduire à des baisses réelles de pension en cours de retraite, voire des baisses nominales si l'inflation est vraiment très faible, ce qui est problématique. Dans le rapport Moreau, sur l'indexation après liquidation, on s'était plutôt rabattu sur l'indexation prix, mais cela laisse évidemment subsister une forme atténuée de dépendance à la croissance.

Un autre problème se pose par rapport aux retraités du public. La question privé-public a été évoquée dans les questions en première partie du colloque. Le fait d'indexer sur les prix ou les salaires moins 1,5% après liquidation est une mesure qui peut s'appliquer parallèlement dans le public comme dans le privé. Mais le fait d'indexer rétrospectivement les salaires portés au compte sur les prix ou les salaires moins 1,5% est une mesure qui ne joue que si on a un système qui fait une moyenne des salaires sur un nombre important d'années, et pas dans un système fin de carrière. Il y a donc une inégalité de traitement *a priori*. On sait certes que, dans le public, il y a eu d'autres mécanismes qui font que les taux de remplacement baissent ou sont appelés à encore baisser – la hausse de la part des primes. Mais ce serait mieux d'avoir des mécanismes à peu près identiques.

Et puis, dernier point, c'est que cette règle « salaire moins 1,5% » nous garantit l'équilibrage pour une certaine démographie, celle du scéna-

rio de référence du COR. Mais si le scénario démographique n'est pas celui-là, ce n'est pas 1,5 qu'il faut, c'est une autre valeur.

D'où l'autre idée évoquée dans le rapport Moreau, qui était plutôt inspirée de la façon dont l'Allemagne gère son système de retraite. Celle-ci a une gestion plus directe de la contrainte démographique. Là aussi, il y a l'idée de tout réancrer sur les salaires en régime permanent, à laquelle on ajoute le fait de gérer la contrainte démographique comme il est logique de le faire, par un indicateur bien lié à la démographie, en l'occurrence ce que les Allemands appellent le « paramètre de soutenabilité », ou que l'on peut appeler « correcteur démographique ». La forme de ce correcteur découle logiquement de l'équation d'équilibre de la répartition. Quand vous êtes à cotisation donnée, il faut que la pension moyenne évolue comme le salaire moyen, moins l'augmentation du ratio retraités/actifs, dès lors que vous adhérez à ce principe de la répartition.

Cette règle d'indexation peut être traduite en annuités d'une façon qui fait peser à peu près de la même façon l'effort sur les premiers retraités au moment de la liquidation et puis les retraites en cours de service. La façon de faire est la suivante. On a dit, depuis 1993, qu'on revalorise les salaires portés au compte sur la base des prix plutôt que des salaires. Là, on reviendrait à l'indexation salaire. Du coup, le salaire sur la base duquel on vous calcule votre première retraite est complètement rattaché au niveau des retraites courantes. Quelle qu'ait été la croissance sur les vingt-cinq dernières années, on vous calcule votre retraite sur la base de quelque chose qui est en phase avec les salaires du moment. Après quoi, on gère la contrainte démographique de manière directe. C'est le taux d'annuités qu'on applique à ce salaire de référence qui va être modulé selon le niveau courant du ratio retraités/actifs, ou, plus exactement, selon l'inverse de ce ratio.

Ensuite, après liquidation, même principe. On revalorise sur les salaires par défaut si la démographie est stationnaire. Mais si le ratio démographique continue à se détériorer, on revalorise sur les salaires moins l'évolution de ce ratio démographique.

Sur les trente prochaines années, cela donne à peu près la même chose que les règles précédentes dans les scénarios économique et démographique médians. Mais l'avantage, c'est que, cette fois-ci, on aura toujours le même résultat quelle que soit l'hypothèse de croissance et quelle que soit l'hypothèse démographique.

Autre avantage, cette fois-ci, vous avez une possibilité de parallélisme de la gestion entre privé et public. Le fait que vous appliquiez la correction sur le taux d'annuités plutôt que dans la formule du salaire de référence vous permet de paralléliser la gestion entre ce qui se fait dans le public et dans le privé.

Il se trouve enfin que cette règle est transposable dans les régimes par points. D'ailleurs, le système allemand est plutôt un régime par points. Dans les régimes par points, l'équivalent de cette règle, c'est de dire que la valeur d'achat du point va être indexée sur les salaires, de sorte que les gens achètent à peu près le même montant de points quelle que soit l'évolution de la croissance économique. Ensuite, c'est la valeur de service du point qui va être indexée sur le salaire, toujours modulo le même coefficient de soutenabilité ou le correcteur démographique.

Les problèmes que cela pose, il y en a deux. Un qui est commun avec la règle précédente, c'est que, à nouveau, cela peut conduire à des règles de revalorisation trop sévères durant la phase de transition pour les gens qui sont déjà à la retraite. Donc il faut prévoir des garde-fous. Et puis, à l'inverse, au-delà de la phase de transition, mais cela est plutôt pour après 2035-2040, une fois la démographie stabilisée, cela revient à réindexer complètement l'ensemble des retraites en cours de liquidation sur les salaires, donc la situation que nous connaissions au moment de l'âge d'or des retraites, qui est socialement plutôt avantageuse mais économiquement coûteuse. Sur la faisabilité d'un tel retour en arrière, il faut ouvrir un débat qui ne l'a jamais été en France. On a accepté tacitement le fait que, après liquidation, la pension évolue comme les prix même si les salaires continuent de grimper. Là, on reprend plutôt l'option inverse. Faut-il le faire et, si on le fait, comment le finance-t-on ? Soit on accepte un ajustement à la hausse du taux de cotisation, soit on durcit davantage la politique en matière d'âge de liquidation ou de taux de remplacement à âge de liquidation donné.

Rapidement maintenant les pistes plus radicales, points généralisés et comptes notionnels.

D'abord, les comptes notionnels. Il y a des inspirations à trouver dans ce système même si la transposition telle quelle dans le système français est difficile à envisager. Ce que je mentionnerai juste à propos des comptes notionnels, c'est qu'ils gèrent par deux outils séparés les différentes composantes du vieillissement que j'ai indiquées. La part du vieillissement liée aux variations du rythme de croissance démographique est gérée en même temps que le risque économique, via le coefficient de rendement qui est servi sur le capital notionnel accumulé en phase d'activité. Les variations de l'espérance de vie le sont par l'évolution du coefficient de conversion. Un problème que cela pose est que l'équilibre n'est pas forcément immédiat. Cela est plus facile à gérer dans un système comme le système suédois qui a des réserves, parce qu'on peut se permettre temporairement de laisser filer si on n'est pas à l'équilibre en puisant dans ces réserves. En même temps, cela pose d'autres problèmes en cas de crise financière, comme on l'a vu dans le cas de la Suède. Le fait que les réserves perdent de leur valeur peut obliger à des ajustements brutaux.

Le système par points généralisés a l'avantage de s'appuyer sur quelque chose qui existe déjà en France. En fait, c'est vers lui qu'on pourrait peut-être tendre progressivement si on ne croit pas aux réformes structurelles qui modifieraient brutalement le système du jour au lendemain. Si jamais on évoluait vers des règles d'indexation qui tendent à faire évoluer parallèlement le niveau des retraites, aussi bien dans les régimes par annuités sur les 25 meilleures années, les régimes par annuités fin de carrière et les régimes par points, on préparerait bien le terrain à ce genre de transition en douceur en réalisant *de facto* un certain type de convergence. Une fois opérée cette convergence, il serait sûrement plus facile d'envisager une mise à plat plus complète du système, dont un gros défaut est de rester relativement éclaté et peu lisible.

Encore deux choses à préciser sur ces scénarios structurels. On leur reproche souvent de vouloir dire «*abandon des avantages non contributifs et alignement sur la règle à la suédoise consistant à figer irrévocablement le taux de cotisation ou la part des retraites dans le PIB*».

En fait, vous pouvez très bien combiner des réformes structurelles avec des composantes de redistributivité. Vous pouvez abonder de façon gratuite le compte notionnel ou distribuer des points gratuits dans des systèmes en comptes notionnels ou en points généralisés. Et puis rien n'interdit dans ces systèmes d'envisager à certaines périodes – mais après il faut voir comment cela se traduit sur les règles d'indexation – d'augmenter les cotisations, si on considère qu'il y a une marge de manœuvre pour le faire.

En résumé, il y a des pistes à explorer. Mais, en même temps, il ne faut pas sous-estimer les nombreuses questions techniques. Quand on présente cela très en gros, on se dit que oui, il y a des choses. Après, le diable est un peu dans les détails, selon une formule déjà appliquée il y a longtemps à cette question des retraites.

Par exemple, j'ai parlé de ratio démographique, j'ai parlé de salaires, mais cela reste relativement vague. Il faut y regarder à deux fois. Quel indicateur de salaire ? N'est-ce pas plutôt la productivité qu'il faut prendre en compte ? Et le ratio démographique doit-il être le ratio retraités/actifs, retraités/actifs occupés, ou encore population en âge de retraite/population en âge d'activité ? On ne peut pas comme cela dire brutalement qu'un indice est mieux que l'autre. Cette question du bon ratio est liée à un autre problème qui est l'articulation avec la gestion de l'âge. L'idée de ratio démographique est simple à traduire quand vous avez un système où la retraite se fait à un âge donné. Dans ce cas-là, la règle détermine le taux de remplacement qu'on applique à cet âge. Mais dans un système dans lequel vous avez mis une liberté de choix, et en plus une liberté de choix qui reste gouvernée par des règles relativement complexes, cela rend la chose un petit peu plus délicate.

Il y a ensuite ce problème général, mais qui est plutôt à la limite un problème politique autant que technique, qui est de savoir quel arbitrage on veut faire entre la pension et la liquidation et son indexation après la liquidation. Et puis aussi la question des garde-fous, si jamais les règles qu'on propose s'avèrent trop dures en situation conjoncturelle très défavorable. Et si on veut que ces règles soient adoucies, comment finance-t-on ? Quelles marges de manœuvre se donne-t-on sur les cotisations ?

Tout cela, ce sont des sujets à explorer. Il faut simuler, il faut regarder. Le système est complexe, donc il faut forcément passer au calcul. Nous avons des outils pour le faire. On peut aussi regarder de façon plus fine quels effets cela a sur qui et pas seulement en moyenne, parce que ce n'est pas seulement au niveau macro qu'il faut raisonner. Et puis – et, effectivement, c'est un peu la tendance du COR –, il ne faut pas raisonner seulement sur un petit éventail de scénarios démographiques et économiques, ce que l'on veut aussi ce sont des systèmes qui puissent résister à des chocs non prévus, des exercices du type *stress tests*. La résistance à ces tests est un autre critère à l'aune duquel on peut évaluer ces différentes pistes.

Enfin, il y a loin de la théorie à la réalité. Même quand on a simulé des choses qui donnent l'impression de passer sur le papier, il y a la question de la mise en œuvre pratique et de l'acceptabilité sociale.

### **Raphaël Hadas-Lebel**

Madame Moreau va maintenant prendre la parole pour analyser le nouveau processus de pilotage dont elle est un acteur éminent.



# Le nouveau processus de suivi et de pilotage du système de retraite français

**Yannick Moreau**

Présidente du Comité de suivi des retraites

Je vais vous parler du nouveau processus de pilotage en m'interrogeant d'abord sur la question de savoir comment est née en France l'idée qu'il fallait, dans la dernière réforme, modifier le processus de pilotage.

## Le dispositif actuel de pilotage

Les raisons de sa mise en place et l'équilibre recherché

D'abord, est-ce qu'il y avait un processus de pilotage ? Pilotage, ce n'est pas original pour la France par rapport à d'autres pays étrangers. Dans beaucoup de pays, il y a un système de pilotage. Est-ce qu'il y en avait un avant 2014 ? Oui, tout dépend de l'acception que l'on a du pilotage. Mais on peut dire que, avant 2000, les gouvernements, quand ils pensaient devoir faire une réforme, faisaient par exemple le *Livre blanc sur les retraites* de Michel Rocard, en se demandant ce qui allait se passer après.

C'était un processus de pilotage qui reposait entièrement sur le gouvernement. Avec la création du COR, je crois qu'il y a eu un élément vraiment nouveau dans la mesure où ce n'était plus le gouvernement qui lançait les projections en amont des réformes. Et en France, le moment du lancement du processus de projection était déjà très politisé.

Avec la mise en place du COR a été créé un contexte de débats réguliers et organisés, et de diagnostics communs sur les questions de retraite. Je crois que l'on a d'une certaine manière tiré parti de la période antérieure. La dernière fois où ont été faites des projections en dehors du COR, c'était dans le cadre du rapport de la commission que présidait Jean-Michel Charpin, avec un temps très limité pour aboutir à des propositions. C'était quelque chose de difficile et c'est ce qui a permis une maturation très importante sur le fait qu'il fallait une nouvelle forme de pilotage, en tout cas une nouvelle forme d'organisation du débat public.

En 2003, l'idée a été qu'il fallait faire une réforme tous les quatre ans, d'où un rendez-vous fixé par la loi en 2008. Les choses ne se sont pas

passées comme prévu par la loi de 2003. Il y a eu des réformes pendant la précédente législature, mais elles ont été faites selon un calendrier qui n'obéissait pas à ce qui avait été prévu en 2003.

La loi de 2010 a prévu l'existence d'un Comité de pilotage, mais selon une formule qui ne s'est pas révélée très satisfaisante.

Cette idée de pilotage aurait pu être oubliée puisque le Comité de pilotage ne marchait pas très bien. L'idée est pourtant ressortie en 2014. Qu'est-ce qui a conduit à reparler de pilotage en 2014 ? Et d'abord, qu'est-ce qui a conduit la Commission pour l'avenir des retraites, que j'ai présidée en 2013, à proposer au gouvernement, assez fortement, de mettre en place un nouveau système de pilotage ?

Eh bien, je crois que ce qui nous a conduits à le faire – alors que ce n'était pas vraiment l'idée du gouvernement en créant la Commission, c'est le graphique que Monsieur Fatome a présenté dans son exposé et qui nous avait été présenté par Didier Blanchet. Il montre qu'il y a eu des réformes importantes en France. C'est tout à fait clair si on regarde ce qui se serait passé sans les réformes et ce qui s'est réalisé avec les réformes, il y a un écart très important. Mais on s'aperçoit en même temps que l'efficacité de ces réformes sera très variable en fonction du rythme de croissance.

L'une des réformes les plus importantes, celle de 1993 qui a indexé les pensions et les salaires portés au compte sur les prix – indexation commencée en fait en 1987, n'a pas du tout le même impact selon la croissance. D'une certaine manière, c'est une réforme qui est très fruste puisqu'elle produit beaucoup d'effets, peut-être trop d'effets d'ailleurs, s'il y a beaucoup de croissance, parce que, dans ce cas-là, les retraites décrochent. Et elle ne produit pas beaucoup d'effets s'il n'y a pas beaucoup de croissance.

C'est cette prise de conscience, que les effets des réformes faites étaient trop liés à la croissance, qui a conduit à penser que la question du pilotage était très importante. Donc, première raison, il y a un problème de dépendance à la croissance.

Deuxième raison, le pilotage tous les quatre ans, c'est une idée astucieuse mais c'est vrai que cela ne s'est pas passé comme cela et c'est vrai également que le temps des politiques ne va pas forcément avec un rythme de réforme tous les quatre ans. Par ailleurs, si beaucoup de réformes ont été faites, ce n'est peut-être pas de très grandes réformes qu'il reste à faire, mais plutôt des ajustements.

Il se trouve que, en France, il existe une loi annuelle sur la Sécurité sociale – la loi de financement de la Sécurité sociale. On peut se dire qu'il peut être important de saisir cette occasion annuelle pour faire un examen des politiques de retraite et de se caler sur cet échéancier annuel pour faire des ajustements.

La troisième raison est qu'au fond, ce processus de pilotage n'est pas hors de portée en France à condition de bien respecter un certain nombre de conditions nécessaires à l'acceptabilité des réformes.

La première condition est qu'il faut fonder le débat public autour des réformes aussi bien sur les questions de soutenabilité financière que sur les questions d'équité. On peut réformer les retraites en France. Cela s'est fait. Cela se fera. Mais il faut qu'il y ait les deux fers au feu, c'est un besoin fondamental.

La deuxième condition, c'est qu'il faut s'appuyer sur ce qui existe, sur les instances qui sont crédibles en matière de diagnostics partagés, de chiffres non contestés, etc. Je veux parler bien sûr du Conseil d'orientation des retraites.

La troisième condition, si on veut avoir la possibilité d'une sorte d'examen de conscience annuel, c'est qu'il ne faut peut-être pas uniquement compter sur les gouvernements. Dominique Libault, qui a été directeur de la Sécurité sociale pendant plus de dix ans, avant Monsieur Fatome, disait qu'il était très difficile, en tout cas en France, d'intéresser un ministre à une réforme des retraites quand on était le lendemain d'une réforme des retraites. Or, en réalité, il faut que les ministres ne soient jamais tranquilles. C'est la seule solution pour avancer. Donc, il faut créer une forme d'aiguillon. Eh bien, l'aiguillon, c'est le Comité de suivi des retraites.

Et puis la dernière condition tient au fait que la France est un pays politique. Parler d'ajustement automatique par exemple, c'est peut-être un élément davantage contre-productif que productif pour l'acceptabilité des réformes. Il faut que, clairement, le dernier mot soit aux politiques, avec une concertation avec les partenaires sociaux.

Ce sont ces quatre conditions de faisabilité d'un processus annuel de pilotage qui sont apparues nécessaires.

## Les dispositions prévues par la loi de 2014 et leur première application

Alors, qu'est-ce que le gouvernement a fait de cette proposition ? Le gouvernement, après discussion avec les partenaires sociaux, a retenu une forme de processus de pilotage qui s'inspire assez fortement de cela. La loi a fixé des objectifs au système de retraite. Elle a renvoyé à un décret la définition des indicateurs et elle a donné au Conseil d'orientation des retraites le rôle important de chiffrer ces indicateurs et d'en commenter les évolutions. Je simplifie un peu car la loi dit plus de choses.

Le travail technique sur les indicateurs et le travail de discussion est fait au Conseil d'orientation des retraites. La loi crée un Comité de suivi des retraites avec des experts qui ont un rôle d'aiguillon. Comme ils sont

bien encadrés entre le COR et le gouvernement, ces experts devraient être supportables. Le COR doit rendre son avis annuel sur l'évolution des indicateurs au plus tard le 15 juin. Le Comité de suivi des retraites doit dire si la trajectoire du système de retraite répond aux objectifs du système de retraite, tels qu'ils ont été fixés dans la dernière loi de réforme des retraites.

Est-ce qu'on s'éloigne des objectifs financiers et des objectifs d'équité tels qu'ils ont été prévus ? Si les objectifs sont respectés, d'une certaine manière, le Comité s'arrête. Peut-être que les situations seront un peu plus en noir et blanc ? Il est possible que le Comité mette du gris là où la loi est très en noir et blanc. Si les objectifs ne sont pas atteints, le Comité doit proposer des mesures pour se rapprocher des objectifs. Mais là aussi, il est enserré d'une certaine manière, c'est-à-dire qu'il doit, par exemple, ne pas proposer des mesures qui conduiraient à ce que le taux de remplacement baisse au-delà d'un certain montant ou à ce que les cotisations augmentent au-delà d'un certain pourcentage.

Ceux qui connaissent bien la situation allemande pourront se remémorer certaines choses. Tout simplement parce que je crois que tous ceux qui ont réfléchi au pilotage en France ont été réellement influencés par le système allemand.

Si le Comité de suivi des retraites fait des propositions, le gouvernement, après concertation, propose des mesures au Parlement ou indique au Parlement ce qu'il entend faire. Il est donc obligé de s'exprimer. Sa seule obligation est de s'exprimer sur les recommandations du Comité. Ce n'est pas négligeable d'être obligé de s'exprimer et d'avoir un avis. Voilà ce qui est prévu par la loi.

Je voudrais en dernier lieu vous dire très rapidement comment s'est mis en œuvre ce système. En France, une fois que les choses sont clairement posées, cela suit assez bien. On dit que les décrets sont très longs à être publiés mais, pour la loi de janvier 2014, il y a eu un premier exercice – certes un peu rapide – quelques mois après, au cours de l'année 2014 elle-même. Le COR s'est immédiatement mis au travail avant même d'attendre les décrets. Il a anticipé les décrets, il s'est mis au travail sur les indicateurs et a fait son premier rapport annuel.

Les membres du Comité de suivi des retraites ont été nommés à la fin du premier semestre 2014. Ils ont remis un avis dans les délais. Le Comité de suivi n'a pas à produire de longs rapports. Cette année, son analyse fait une vingtaine de pages. Les membres ont été nommés, ils ont remis un avis au mois de juillet. Dans le premier avis, il y a le constat de la situation, dans les grandes lignes celui que vous a résumé Monsieur Fatome.

J'apporte juste une petite nuance. Nous avons dit que la trajectoire prévue par la loi de 2014 d'ici 2020 est possible si les prévisions sur les-

quelles se fondent les projections pluriannuelles du projet de loi de finances rectificative sont bien celles qui se réalisent. Juste cela.

Donc, pour cette première année, nous n'avons pas fait de recommandations et, effectivement, quand on regarde par exemple la situation du régime général, il n'y avait pas matière à faire de recommandations. Nous avons forcément pris en compte également la situation des régimes complémentaires, et nous avons observé que, dans les régimes complémentaires, il y avait des problèmes. C'est tout à fait clair, mais les partenaires sociaux se sont réunis et vont en discuter. Nous n'avons évidemment pas à faire de suggestions à ce stade mais nous avons dit que nous serions très attentifs. Voilà donc pour ce premier avis.

La situation cette année est potentiellement un peu plus compliquée. Je ne peux pas dire aujourd'hui s'il y aura ou non des recommandations, mais ce n'est pas exclu. Je ne peux pas en dire plus.

Et puis nous avons défini nos méthodes de travail. Pour rassurer ceux qui s'inquiéteraient de la lourdeur d'une institution de plus, je peux vous dire que nous n'avons pas l'intention d'avoir un secrétariat général permanent, que nous avons l'intention de nous appuyer sur les travaux qui existent dans les administrations et de nous appuyer sur les organismes qui existent. Notre secrétariat est assuré par la direction de la Sécurité sociale. Et nous travaillons bien sûr avec tous les organismes qui existent. Nous avons de bonnes raisons de travailler notamment avec le secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites.

Le Comité de suivi des retraites est un comité d'experts qui a un rôle précis, selon un processus précis, mais ce n'est pas une institution de plus avec un travail qui coûterait très cher à l'État. Je voudrais dire un dernier mot sur nos interrogations. Nous avons plusieurs types d'interrogations.

## Les interrogations du Comité de suivi des retraites

Le premier type d'interrogations – interrogations qui sont majeures pour notre avis de juillet prochain –, ce sont les interrogations à la fois sur l'équilibre financier et sur la liaison entre l'emploi et les retraites. Ce qui est, dans le contexte français, une préoccupation très importante, peut-être plus importante que dans d'autres pays, parce que tout simplement nous avons un chômage des jeunes qui est très important.

Notre première interrogation porte sur le système d'indexation des retraites. Nous sommes bien conscients que, si nous modifions le système de l'indexation, les effets sur l'équilibre des retraites seront lents. De la même manière que quand on a commencé à le modifier en 1987 et en 1993, cela a été lent. Mais peut-être que justement, si nous sommes dans une période de croissance plus faible, faut-il ne pas trop tarder à

modifier le système d'indexation ? En tout cas, nous avons une interrogation sur la pertinence de notre système d'indexation qui a été très bien décrite par Didier Blanchet.

Nous avons une deuxième interrogation sur la manière dont, en France, on réfléchit à partir des prévisions et des projections des régimes de retraite. J'entends assez souvent, à vrai dire, contester le travail du COR, et c'est toujours sur la même question. C'est la seule. C'est : « *Ab oui! Mais ce n'est pas très réaliste, parce que les projections s'appuient toujours sur des hypothèses trop favorables.* » Je crois que cette critique-là n'est pas justifiée pour l'essentiel. Elle peut être justifiée au moins en apparence pour le taux de chômage. Mais ceux qui regardent de près les chiffres savent que ce n'est pas la variable la plus importante.

Mais, concernant les hypothèses de taux de croissance, il y a, dans l'échantillon des projections du COR, ce qu'il faut comme hypothèses haute, basse ou intermédiaire. Le problème, sur le moyen et le long terme, c'est que les gouvernements, quand ils préparent une réforme, se calent toujours non pas sur la projection la plus favorable mais sur celle juste en dessous. Et cette projection-là ne se réalise pas toujours. Mais ce ne sont pas les projections du COR qui posent question, c'est la manière dont les réformes se calent sur les projections du COR. Je dirais que les travaux du COR éclairent bien sur les projections de moyen et de long terme, presque aussi bien que possible.

Ce qui est plus trompeur, mais qui est rarement dit, c'est que sur le court et le moyen terme, c'est moins satisfaisant. Pourquoi ? Parce que les projections du COR sur le court et le moyen terme partent des prévisions faites dans les projets de loi de financement de la Sécurité sociale. Tous les ans, vous savez qu'il y a des prévisions pluriannuelles qui sont faites, et qui sont considérées comme une référence. Donc, pour les projections, on part de là puis on se raccroche aux scénarios plus ou moins favorables.

D'abord, cela conduit à dresser des tendances sur le court terme peu contrastées puisque le début des projections est toujours le même. Alors qu'on peut très bien avoir, deux ans après, une crise ou au contraire un sursaut. Donc, c'est très peu instructif sur le court terme. Et puis, disons-le, il y a une tendance d'à peu près tous les gouvernements à ce que les prévisions du projet de loi de financement de la Sécurité sociale soient finalement plus favorables que la réalité. L'expérience montre que, selon ces prévisions, les choses s'arrangent toujours.

Or, malheureusement, ce n'est pas exactement comme cela que ça se passe. Donc il existe un problème d'éclairage sur le court et moyen terme. Et comme nous nous intéressons aussi au court et moyen terme, eh bien nous sommes très demandeurs. J'ai déjà dit aux membres du Conseil d'orientation des retraites au cours de la réunion à laquelle ils m'avaient invitée que nous sommes très demandeurs d'éclairages

complémentaires sur le court et le moyen terme avec des tests de sensibilité – pas forcément des projections, mais des tests de sensibilité. Appelons cela comme on veut, mais nous avons besoin d'éclairages plus différenciés sur le court terme.

La troisième interrogation, d'ordre financier, porte sur l'inflation. Au fond, les projections du système de retraite ont été faites comme si l'inflation n'avait pas d'importance. En réalité, vivre dans un monde sans inflation change les choses, et notamment cela fait perdre des possibilités d'ajustements en période de crise. Or nous sommes précisément dans ce contexte-là actuellement et nous ne savons pas pour combien de temps.

Le quatrième type d'interrogation est très lié au contexte français. Le contexte français n'est pas le contexte allemand. Si la forme de pilotage en Allemagne nous paraît assez intéressante, le contexte est très différent. Ce n'est pas celui d'un pays qui est quasiment au plein emploi avec peu de jeunes qui arrivent chaque année sur le marché du travail ; c'est celui d'un pays qui est loin du plein emploi avec des jeunes nombreux qui arrivent sur le marché du travail et qui sont dans des proportions très importantes au chômage.

Dans ce contexte-là, la légitimité des mesures prises dépend beaucoup de la vérification que ces mesures sont opportunes non seulement pour l'équilibre du système des retraites mais aussi pour la situation de l'emploi. Je parle de vérification car je n'ai pas de doctrine personnelle sur ce point. Je reste absolument convaincue que, compte tenu de l'augmentation de l'espérance de vie, nous avons tout à fait intérêt à ce que les générations travaillent plus longtemps. Je n'ai pas du tout d'objection là-dessus, mais se pose quand même la question du rythme des réformes.

Or le rythme des réformes en France est rapide, avec une augmentation des âges légaux de la retraite de cinq mois par an. Certains pays s'y sont pris beaucoup plus tôt que nous mais le font de manière plus lente. Il faut tenir compte de tout cela pour apprécier si telle mesure est acceptable et judicieuse ou pas.

Ce sont nos quatre interrogations qui portent à la fois sur l'équilibre financier et sur l'emploi.

Deux autres interrogations sont moins liées au court terme, mais concernent deux sujets en toile de fond qu'il ne faut pas oublier, même s'ils n'ont pas forcément d'actualité pour nos avis.

La première interrogation concerne l'égalité entre les cotisants. En France, on en parle à certains moments. Généralement, on en parle – notamment l'égalité entre les régimes – quand il va y avoir une réforme. On en parle moins entre deux réformes.

Il y a un débat en France sur l'égalité entre les ressortissants des différents régimes. Bien qu'il y ait eu beaucoup de mesures de convergence, cette convergence ne suffit pas à régler toutes les questions. Il faut donc se poser des questions pour savoir si le rapprochement est aujourd'hui suffisant ou s'il faut aller plus loin. Il y a également des questions sur l'égalité entre hommes et femmes, et sur l'égalité entre générations. Ces trois questions sur l'égalité doivent être dans notre toile de fond.

Et puis il y a une dernière question, que nous n'oublions pas parce qu'elle est également en toile de fond, qui est une question sur l'organisation d'ensemble du système. Quand on parle de réforme en France, il y a toujours quelqu'un pour vous dire qu'il y a 35 régimes en France. C'est 35, 37, etc. Cela varie en fonction de la personne qui s'exprime, avec l'idée que c'est beaucoup trop et qu'il faudrait être plus efficace.

Nous savons qu'il y a des choses tout à fait importantes qui sont en train de se passer concernant l'organisation des régimes et la mutualisation d'un certain nombre d'opérations. Nous les suivrons avec beaucoup d'intérêt. Nous pouvons tout à fait être à l'écoute aussi de toutes les interrogations qui, sur d'éventuelles réformes, ou en tout cas de questions, se posent sur l'organisation de l'ensemble du système.

On ne peut pas penser équilibre financier sans penser à ces deux questions en toile de fond, qui sont des questions tout à fait importantes pour nos concitoyens.

### **Raphaël Hadas-Lebel**

Nous avons le temps pour un bref débat avec la salle.

## Débat avec la salle

### De la salle

Je vais être très brève. J'ai lu des statistiques qui sont sorties du MIT, qui sont faites par John McAfee et qui calcule que 47% des jobs US pourraient être automatisés. Et dans tous les débats de cet après-midi qui étaient passionnants, je ne vois pas de scénarios «rupturistes», où l'on prenne en compte cette accélération de la productivité. Je n'ai pas vu cela dans vos planches, aucun d'entre vous, et donc je suis étonnée parce que j'ai l'impression de lire des sources qui ne disent pas la même chose.

### Yannick Moreau

Je peux peut-être dire une chose sur la productivité. Les points de vue des économistes sont très divergents. Il y a une partie des économistes qui parlent d'accélération du progrès technique. Et il y a une autre partie des économistes qui vous disent que la croissance potentielle en Europe est de 0,5% par an. Donc, il y a un vrai débat aujourd'hui, en France, sur les scénarios possibles.

Moi, je suis agnostique quant au choix des scénarios. S'il y a 4% de croissance en France, je m'en réjouis et on essaiera de ne pas se tromper et de ne pas proposer des modes d'indexation qui n'iraient pas avec 4% de croissance. Mais, vraiment, les débats sont divers. Par exemple, écoutez ce que dit Monsieur Cohen aux Journées de l'économie. Il y en a d'autres qui parlent d'accélération, mais sans croissance mesurable. Alors, comment fait-on sans croissance mesurable avec un système de retraite ? Moi, je ne sais pas très bien faire non plus.

### Raphaël Hadas-Lebel

Vous avez bien raison. Nous abordons le problème de la productivité dans nos projections. Et pas plus tard que dans quinze jours, nous l'aborderons directement dans l'actualisation des projections à laquelle nous allons procéder. Nous avons tout de même, j'y reviendrai dans ma conclusion, un spectre assez large d'hypothèses de productivité puisque cela va de 1%, dans les cas défavorables, à 2% annuels jusqu'en 2060, dans les cas favorables, qui est le scénario A'.

On pourrait certes descendre à moins, puisque certains disent que nous en sommes à 0,5. Jusqu'à présent, on était resté à 1% dans les situations défavorables et, comme l'a dit Madame Moreau, il y a des controverses assez fortes entre les économistes sur les perspectives de productivité à long terme compte tenu du progrès technique, de l'effet du numérique. De là notre prudence quant à l'évaluation des perspectives de productivité.

En revanche, c'est notre devoir d'avoir des scénarios suffisamment contrastés pour que nous ayons le sentiment de retenir des hypothèses réalistes quant aux perspectives d'évolution du système de retraite. Pour le reste, Madame, vous avez pleinement raison d'aborder la question parce que quand on parle de croissance, un facteur majeur de la croissance est la productivité.

### **De la salle**

Monsieur Fatome, que je remercie, nous a présenté un exposé tout à fait intéressant et assez classique sur les réformes du régime de base. Mais on sait bien qu'il y a au moins quatre types de régime en France. Il y a le régime des salariés du secteur dit «privé», les indépendants, les fonctionnaires et les régimes spéciaux.

Comment le Comité de suivi prend en compte cette hétérogénéité dans son travail, de manière concrète ?

### **Yannick Moreau**

De manière très concrète, nous avons regardé les différentes catégories de régime. Nous avons regardé en particulier le régime général, dont le poids est important. Il y a eu plusieurs réformes du régime général, et ce que nous avons vu l'année dernière ne conduisait pas à se dire qu'on s'éloignait beaucoup de la trajectoire vers l'équilibre. Voilà comment nous avons regardé la situation du régime général, sur la base des prévisions pluriannuelles dont j'ai déjà parlé. Nous continuerons à la regarder cette année.

Ensuite, les régimes complémentaires, nous les regardons avec un autre instrument que le pluriannuel, puisqu'ils ne sont pas dedans. C'est d'ailleurs une éventuelle question en soi, mais c'est comme cela pour le moment. Nous avons des éléments sur l'évolution des régimes complémentaires. Je vous ai dit que nous étions en observation de la négociation des partenaires sociaux et que nous ne nous contenterons pas tout à fait d'être de simples observateurs. Le téléphone existe, les courriels existent, donc on se parle et nous allons suivre de très près la négociation sur les régimes complémentaires. Et notre réaction ne sera pas la même selon qu'une solution sera trouvée ou non.

Et il y a les régimes du secteur public, et nous les suivons en tant que tels. Et s'il devait y avoir des propositions d'indexation, le fait qu'il y ait une pluralité de régimes est un élément intrinsèque à la réflexion. On ne peut pas avoir une réflexion sur une évolution éventuelle du mode d'indexation sans se demander de quelle manière cela devrait ou non, par exemple, impacter les régimes du secteur public. Cette pluralité est intégrée dans notre réflexion et il ne peut pas en être autrement.

**Raphaël Hadas-Lebel**

Il en est de même pour le COR, puisque les projections du COR distinguent les perspectives à long terme de la CNAV, les perspectives à long terme de la fonction publique de l'État – sur lesquelles nous faisons également des projections – et les perspectives à long terme des régimes complémentaires.

Sur tous ces sujets, ces composantes du système de retraite sont bien distinguées dans les tableaux que nous rendrons publics dans une quinzaine de jours.



## Synthèse et conclusion

**Raphaël Hadas-Lebel**

Président du Conseil d'orientation des retraites

La question qui a été au centre de nos réflexions lors de ce colloque est plus simple à formuler qu'à résoudre : comment adapter nos systèmes de retraite dans leur diversité aux deux défis auxquels ils doivent tous, sans exception, faire face, le défi à long terme du vieillissement de la population et le défi, dont nous ignorons d'ailleurs la durée, de la crise économique ?

Les mécanismes utilisés dans les différents pays se ressemblent, même si des différences importantes existent entre les systèmes appliqués. Partout, les leviers utilisés sont ceux que le COR a régulièrement mis en lumière dans ses abaques : le montant des cotisations, le montant relatif des pensions ou encore le report de l'âge de départ à la retraite, en jouant sur les bornes d'âge et/ou la durée d'assurance.

Les exposés que nous avons entendus nous permettent d'y voir plus clair sur deux questions sous-jacentes à notre débat : quels mécanismes retenir en vue d'adapter le système de retraite aux évolutions démographiques et économiques, et quelles conséquences en tirer pour le pilotage du système de retraite français.

S'agissant de la démographie, il faut être capable d'analyser de manière extrêmement fine la nature du phénomène du vieillissement auquel le système doit faire face. Monsieur Blanchet a très bien montré, par exemple, que le cas de la France diffère de celui de l'Allemagne en tant que le vieillissement est un vieillissement, pour la France, par le haut. Cela permet de vérifier que les mesures prises répondent bien à chacune des composantes du vieillissement. Didier Blanchet nous a ainsi rappelé que les mesures prises jusqu'ici pour assurer le lien entre la durée d'assurance et la progression future de l'espérance de vie, étaient totalement adéquates, en particulier celles qui résultent de la réforme de 2003, complétées par les mesures sur les bornes d'âge de la réforme de 2010, puis précisées par la réforme de 2014 qui prolonge plus ou moins le système jusqu'à 2035. Mais nous avons également constaté que ces mesures ne prennent pas en compte la totalité des phénomènes démographiques auxquels sont confrontés les systèmes de retraite, notamment l'absorption des gains passés d'espérance de vie et le papy-boom. L'intervention d'un paramètre de soutenabilité, à la manière allemande, en prenant en compte le ratio retraités/actifs, est une perspective intéressante à cet égard.

S'agissant de l'adaptation aux évolutions économiques, les exposés ont fait apparaître la forte dépendance de notre système de retraite à la croissance. Madame Moreau l'a rappelé aussi tout à l'heure, les ressources dépendent de l'évolution des cotisations, donc de la masse salariale, en fonction de la croissance. L'indexation des droits à la retraite sur les prix conduit à une situation où la situation des retraités est plutôt sanctuarisée en cas de conjoncture économique défavorable, mais où le système de retraite s'équilibre, en cas de croissance retrouvée, au prix d'une évolution défavorable de la situation relative des retraités vis-à-vis des actifs. Les solutions conçues pour y remédier ont chacune des avantages et des inconvénients, et on comprend très bien, Monsieur Blanchet l'a rappelé, que ces inconvénients et ces avantages doivent être analysés. On comprend aussi qu'elles suscitent des controverses. Encore faut-il au préalable procéder à une analyse lucide du système actuel et confronter cette analyse à ce qui existe dans d'autres pays.

Deuxième question, quelles conséquences en tirer sur les modalités de pilotage du système de retraite ? Certains des dispositifs présentés, notamment en Allemagne et en Suède, comportent des mécanismes d'ajustement automatique qui permettent, dans certaines circonstances, de veiller à l'équilibre du système de retraite, et même de l'assurer. Mais les présentations nous ont aussi montré que ces mécanismes automatiques n'ont pas interdit des interventions correctrices de la part des décideurs, politiques et sociaux, pour parfois en moduler les effets.

C'est dans cette perspective que l'on peut essayer de considérer le mécanisme de pilotage français mis en place par la loi du 21 janvier 2014, et que nous a présenté Madame Moreau. Les procédures antérieures ont montré qu'elles avaient des faiblesses, que ce soient les rendez-vous quadriennaux de la loi de 2003 ou le COPILOR de la loi de 2010. Il n'y aura probablement jamais de pilotage idéal. Mais il me semble que le système proposé dans la loi de 2014 a des chances raisonnables de réussir en ce qu'il articule trois phases : une phase de diagnostic confiée au COR, comportant l'analyse d'un certain nombre d'indicateurs de viabilité financière et d'équité ; une phase de recommandations confiée au Comité de suivi, avec notamment des bornes chiffrées concernant le niveau des cotisations et le taux de remplacement, s'inspirant du modèle de pilotage allemand ; enfin, une phase de concertation et de décision revenant aux pouvoirs publics, par exemple à l'occasion de la loi de financement de la Sécurité sociale.

Je voudrais enfin dire un mot sur la question des projections du COR, ce qui permettra de répondre aussi à certaines remarques de la salle.

Il est vrai que les projections du COR, en particulier en matière de productivité, sont fondées sur cinq scénarios contrastés. On pourrait certes imaginer des scénarios encore plus défavorables que ceux qu'on a. Mais avec 1 à 2% de productivité, on est dans un spectre d'hypo-

thèses assez satisfaisant. On pouvait contester certains des scénarios concernant l'emploi parce que, effectivement, certaines hypothèses impliquaient le retour dans les années 2025 à un taux de chômage de 4,5%, pouvant paraître optimiste – encore que 2025 soit dans dix ans. Mais pour que les choses soient claires, nous allons, dans les projections actualisées que nous allons publier, présenter un test de sensibilité mesurant les effets de la prolongation des hypothèses défavorables de chômage autour de 10%, tout au long de la période.

Est-ce qu'il faut également modifier la situation, qui n'est pas pleinement satisfaisante – nous en avons parfaitement conscience – qui consiste à ce que le COR soit amené, pour le court terme, à se caler sur les hypothèses qui lui sont présentées par le ministère de l'Économie et des finances ? Il est évident qu'il serait intéressant que l'on puisse faire certains tests de sensibilité, comme le suggère ou le suggèrera Madame Moreau, sur des hypothèses différentes.

Simplement, jusqu'à présent, nous avons été prudents dans ce domaine pour une raison toute simple, c'est que ces hypothèses sont celles que le gouvernement communique à Bruxelles dans le programme de stabilité pour les trois et quatre années à venir. Il nous a paru difficile pour le COR, dont ce n'est pas le rôle, de désavouer au départ les hypothèses qui sont communiquées à Bruxelles par les pouvoirs publics pour ce qui concerne le court terme. En revanche, comme le rappelle Madame Moreau, il faut que nous assurions le raccordement entre les hypothèses des quatre premières années et les différents scénarios de long terme, dont nous avons la responsabilité.

Pour le reste, le pilotage du système de retraite a l'air de connaître un bon départ. Nous verrons dans les années à venir, parce que l'année 2014 n'était pas significative, le type de recommandations qui pourra être fait et les conséquences qui seront tirées par les pouvoirs publics. Car l'enjeu est bien la viabilité du système de retraite à long terme, dans un contexte où il convient d'assurer l'équité entre les générations.

J'ai pour ma part la conviction que la qualité du pilotage sera une condition majeure de la viabilité du système et de la confiance que lui porteront les générations à venir.



# Résumé du colloque



# Ouverture des travaux

**Raphaël Hadas-Lebel**

Président du Conseil d'orientation des retraites

Les colloques du Conseil d'orientation des retraites nous permettent d'examiner des sujets d'actualité selon une approche de long terme et selon une méthode comparative. Nous allons aujourd'hui réfléchir à la façon dont nos systèmes de retraite s'adaptent aux évolutions démographiques et aux évolutions économiques. Les réformes engagées dans l'ensemble des pays développés répondent en effet à un double défi – un défi démographique posé par le vieillissement de la population, et un défi économique lié, notamment, à la crise.

Des mesures ont été prises depuis plus de vingt ans pour préserver la viabilité financière des systèmes de retraite, mais des incertitudes subsistent concernant leur efficacité et leurs conséquences à long terme. Ces incertitudes sont amplifiées par le fait que la reprise économique tarde à se matérialiser.

Pour débiter ce colloque, nous avons demandé à des experts reconnus dans le domaine de la retraite de nous faire part de leur regard sur la manière dont différents régimes de retraite européens s'adaptent à la double contrainte que nous venons d'évoquer.

## L'adaptation des systèmes de retraite au contexte démographique et économique

### Les systèmes de retraite face au vieillissement de la population et à la crise économique : approche comparative

**Monika Queisser**

Chef de la division des politiques sociales de l'OCDE

Les grands pays de l'OCDE, confrontés à des défis communs, ont pris diverses mesures pour faire face au vieillissement de la population et à la crise économique.

Les hommes et les femmes des pays de l'OCDE vivent de plus en plus vieux – ce qui est une très bonne nouvelle –, et cette évolution démographique est particulièrement marquée en France. Que signifie être vieux ? En France, la société considère que l'on est vieux à partir de 66 ans. En Allemagne, ce sentiment apparaît dès l'âge de 60 ans. Mais, aux Pays-Bas, on estime être vieux à partir de 70 ans ! Indépendamment de ce ressenti, le taux d'emploi des seniors reste assez faible dans un grand nombre de pays de l'OCDE.

Des réformes des régimes de retraite ont été entreprises dans tous les pays de l'OCDE. Ces réformes ont d'abord porté sur la viabilité financière. Dans pratiquement tous les pays de l'OCDE, l'âge de la retraite a été relevé, et ce phénomène a été accéléré avec la crise économique. Bon nombre de pays ont commencé à rendre plus difficile l'accès aux dispositifs de retraite anticipée. Les pays ont aussi agi sur la façon dont est calculé le montant des retraites, dans un sens moins favorable aux assurés. Le changement d'indexation des pensions, sur les prix et non plus sur les salaires, est un levier sur lequel de nombreux pays ont agi. Avec la crise, certains pays ont même gelé les pensions, mais les économies espérées ont été réduites en raison de la faible inflation. Enfin, un certain nombre de bonus prévus pour les retraités ont été supprimés, comme en Grèce ou au Portugal. Les réformes entreprises dans les différents pays de l'OCDE ont eu pour effet de réduire ou de stabiliser la part des dépenses de retraite dans le PIB.

Le deuxième axe d'action des pays de l'OCDE a concerné l'adéquation des prestations de retraite. Dans les premiers temps de la crise, certains pays ont décidé de verser des allocations exceptionnelles aux retraités

pour tenter de relancer leur économie. Puis, la crise persistant, la question de l'adéquation des retraites a été considérée comme moins prioritaire pour les pays de l'OCDE car, d'une part, des réformes avaient eu lieu avant la crise pour renforcer les liens entre les pensions versées et les cotisations reçues, et, d'autre part, les jeunes, à la place des retraités, sont devenus les plus exposés au risque de pauvreté à partir du début des années 2000.

Les pays de l'OCDE ont œuvré pour retarder l'âge de la retraite. Ils ont dans un premier temps mis en place des incitations qui encouragent les personnes à travailler pendant une plus grande partie de leur vie : surcotes/décotes, fin des retraites anticipées, incitations fiscales, retraites partielles, etc. Ils ont ensuite décalé les âges légaux de la retraite. Mais il existe toujours un décalage entre l'âge de sortie du marché du travail et l'âge « légal » de la retraite dans les pays de l'OCDE. L'objectif d'augmentation du taux d'emploi des seniors est donc prioritaire pour éviter que ces mesures sur les âges ne se traduisent, faute d'emploi pour les seniors, par des baisses de pension.

Le quatrième axe d'action des pays de l'OCDE a concerné l'efficacité administrative, afin de réduire les frais de gestion de leur système de retraite. Cette efficacité passe notamment par une fusion des programmes et des régimes de retraite ; une baisse des frais administratifs par des effets d'économie d'échelle et de progrès technique ; et plus de transparence.

Le cinquième axe d'action a été une diversification des sources de revenu à la retraite. Sur ce point, il faut noter l'importance des revenus du capital dans les revenus des ménages dont le chef de famille a plus de 65 ans en France, plus qu'en Allemagne par exemple, en raison du développement de l'assurance-vie.

En conclusion, les défis en cours et à venir pour les pays de l'OCDE sont les suivants :

- une faible croissance économique, un chômage élevé dans de nombreux pays, un besoin d'assainissement budgétaire et une inflation faible ;
- la participation des seniors et l'augmentation de l'âge effectif de départ à la retraite ;
- la perte de confiance dans les marchés financiers et les retraites privées ;
- le juste partage des efforts entre les générations.



## Les mécanismes d'adaptation des systèmes de retraite à la démographie et à la croissance économique

**Marco Geraci**

Chargé de mission au secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, des mesures ont été prises pour renforcer la transparence et rendre plus systématiques les ajustements des systèmes de retraite confrontés aux évolutions démographiques et économiques. Elles ont consisté à mettre en place des mécanismes en lien avec les évolutions salariales, en réponse aux évolutions démographiques, ou encore qui se déclenchent lorsque la pérennité financière du système de retraite est menacée.

Les droits à retraite en cours de carrière sont revalorisés en fonction de la croissance des salaires dans une majorité de pays. *A contrario*, les pensions évoluent en général comme les prix, mais quelques pays (Allemagne et Suède notamment) les font évoluer selon un index lié aux évolutions salariales. L'Italie est allée plus loin en revalorisant les droits en cours de carrière à l'évolution du PIB, qui est un proxy de l'évolution de la masse salariale (salaires et emploi) dont dépendent les ressources du système.

De plus en plus de pays prennent en compte l'augmentation de l'espérance de vie dans le calcul des pensions.

C'est le cas directement en Italie ou en Suède avec les comptes notionnels, puisque, au moment du départ à la retraite, la pension est déterminée en fonction de la masse des droits accumulés, divisée par un coefficient intégrant notamment l'espérance de vie de la génération à l'âge de départ de l'assuré. Rappelons également qu'un régime en comptes notionnels est financé en répartition, que les droits à retraite au cours de la carrière, équivalant aux cotisations versées, sont revalorisés selon un index prédéterminé (évolution des salaires moyens en Suède, du PIB en Italie) et que, au total, pour chaque génération, la somme des pensions reçues est égale à la somme des cotisations versées (par ou pour la génération).

Le régime en annuités espagnol intégrera quant à lui, à partir de 2019, un taux de réduction de la pension à la liquidation proportionnel à l'augmentation de l'espérance de vie. La prise en compte des gains d'es-

pérance de vie peut intervenir également dans la détermination de la durée de contribution pour une retraite pleine, comme en France, ou pour celle de l'âge d'ouverture des droits, selon des modalités diverses, comme cela a été le cas au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Italie.

Plus largement, le ratio de dépendance démographique rapportant la population retraitée à la population en âge de travailler intervient dans l'évolution du point de retraite en Allemagne (dont l'évolution détermine celle des droits en cours d'acquisition et des pensions liquidées) et dans les pensions liquidées au Japon. Ces évolutions de pension sont toutefois encadrées dans ces deux pays, avec une impossibilité de baisse nominale et la garantie de pensions minimales.

En cas de risque de déséquilibre financier sur le long terme, certains pays prévoient des procédures d'ajustement. L'Allemagne a fixé des seuils à ne pas franchir en matière de niveau de réserves financières, de taux de cotisation maximal et de taux de remplacement minimal, qui encadrent les mesures à prendre pour assurer l'équilibre sur longue période du régime de base des salariés du privé. L'Espagne a prévu une action sur la revalorisation des pensions tenant compte de l'évolution comparée des recettes et des dépenses, ainsi que du solde financier du régime public. Au Canada, si le régime est déséquilibré à long terme, une procédure en dernier recours est prévue pour augmenter le taux de cotisation afin de couvrir 50% du déficit anticipé et geler les pensions pendant trois ans. En Suède, enfin, un mécanisme d'équilibre a été ajouté, qui se déclenche lorsque les réserves financières et les cotisations à verser s'avèrent insuffisantes pour honorer les engagements.

Ces dispositifs se développent dans un contexte de tensions financières accrues, et leurs définitions techniques peuvent faire débat. Ils sont de nature très différente mais, en pratique, laissent la place à une intervention du politique.



## L'Allemagne : la mobilisation des différents leviers d'ajustement d'un régime en répartition

**Volker Schmitt**

Chef adjoint du bureau « inclusion sociale » au ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales allemand (*BMAS*)

Le système de retraite public allemand est composé de plusieurs régimes de base en fonction des catégories socioprofessionnelles. Environ 60 % de la population en âge de travailler est affiliée au régime de base *DRV* et 40 % (des affiliés) à un régime d'entreprise. Le régime *DRV* est aujourd'hui un régime en points. Le montant de la pension dépend de l'accumulation des points au cours de la carrière, puis de l'évolution de la valeur du point. Selon les projections réalisées en 1987 (avant la réunification en 1990), pour préserver l'équilibre du régime, le taux de cotisation d'équilibre devait passer de 18 % en 1990 à 40 % en 2030 sans autre réforme. Depuis, de nombreuses réformes sont intervenues (évolution du mode d'indexation des pensions, développement des décotes et surcotes, cotisation Riester<sup>3</sup> [dispositif facultatif en capitalisation individuelle], augmentation de l'âge de la retraite). Ces réformes ont conduit à la suppression de la plupart des éléments redistributifs, à l'exception de la prise en compte des périodes d'éducation des enfants et d'un abaissement de 65 ans à 63 ans (avec un retour progressif à 65 ans à terme) pour les assurés à carrières très longues (45 années) de l'âge de la retraite sans décote. Ces réformes se sont également traduites par une hausse des subventions publiques ; notamment, les participations de l'État sont passées d'un quart des ressources du régime au début des années 1990 à un tiers aujourd'hui.

L'une des principales réformes a consisté à aménager l'évolution de la valeur du point : passage de l'évolution des salaires bruts à celle des salaires nets de cotisation retraite (y compris les cotisations Riester en hausse) et intégration en 2004 d'un correctif en fonction de l'évolution du ratio de dépendance démographique (ratio entre le nombre de retraités et le nombre de contributeurs). Les pensions ont augmenté moins vite que l'inflation sur neuf des douze années comprises entre 2002 et 2013 dans l'ex-Allemagne de l'Ouest, alors même que la formule de revalorisation du point n'a pas été pleinement appliquée certaines

<sup>3</sup> Cf. note 1, p. 27.

années pour éviter des baisses nominales. D'ailleurs, depuis 2008, le législateur a interdit les baisses de la valeur du point en valeur nominale, même en cas de baisse des salaires nominaux. À noter que les effets des revalorisations partielles du point ont été reportés dans le temps et que, aujourd'hui, tout le retard a été rattrapé.

Une autre réforme a consisté à augmenter l'âge moyen de liquidation *via* le système de retraite lui-même (fermeture de dispositifs de départs anticipés, augmentation des âges de la retraite) et *via* des politiques sur le marché du travail pour augmenter le taux d'emploi des seniors. L'Allemagne est l'un des pays d'Europe où le taux d'emploi des seniors a le plus augmenté, alors même que les préjugés des employeurs vis-à-vis des seniors en emploi restent forts.

Le système de retraite allemand apparaît aujourd'hui stabilisé grâce aux réformes. Il est équilibré à horizon de 15 ans tout en respectant les trois objectifs fixés : réserves comprises entre 0,2 et 1,5 mois de dépenses, taux de cotisation maximal fixé à 22% en 2030, taux de remplacement minimal de 43% pour une carrière de 45 ans au salaire moyen.

Cependant, le vieillissement de la société allemande ne va pas cesser en 2030, et ce d'autant que l'Allemagne est confrontée à un double vieillissement – par le haut avec une hausse du nombre de personnes âgées, comme le reste de l'Europe, et par le bas avec une baisse du nombre de jeunes.

De quelles marges de manœuvre dispose l'Allemagne pour faire face à ce vieillissement, alors que l'État finance déjà 30% des dépenses du régime ? Depuis 2007, aucune mesure en défaveur des assurés n'a été prise. Les mesures prises en 2014 sont plutôt en faveur des actifs proches de la retraite. Mais *quid* des jeunes générations ? Celles-ci paient un taux de cotisation relativement bas aujourd'hui, qui a diminué au cours des dernières années, mais elles devront faire face à une réduction du taux de remplacement. À long terme, tout le monde paiera pour assurer la viabilité du régime de retraite. La question posée est celle du niveau des pensions, car certaines professions, notamment pour les travailleurs indépendants, ou certains types de contrats de travail en développement depuis 20 ans n'ouvrent pas, ou peu, de droits à pension. Compte tenu également de la flexibilité accrue des carrières et de la capacité des jeunes générations à avoir des carrières de durées au moins égales à celles des générations partant actuellement à la retraite. Enfin, le renouvellement d'une main-d'œuvre qualifiée et nombreuse qui va partir à la retraite dans les prochaines années constitue un véritable défi, qui passe non seulement par la poursuite de l'augmentation du travail des seniors, mais aussi par une amélioration du niveau de formation des jeunes générations ou des populations immigrées.



## La Suède : la réaffirmation et l'aménagement des mécanismes d'ajustement

**Ole Settergren**

Directeur des études, de la recherche et de la prospective de l'Agence suédoise des pensions (*Pensionsmyndigheten*)

L'ancien système de retraite suédois était un système classique à prestations définies par répartition. À la fin des années 1990, nous sommes passés à un régime mixte en répartition d'une part, en comptes notionnels (16% de cotisation), et en capitalisation d'autre part, avec des comptes individuels capitalisés (2,5% de cotisation). La transition s'est effectuée en moins de vingt ans et, dès 2018, les nouveaux retraités ne relèveront que du nouveau système.

Au moment du départ à la retraite, possible dès 61 ans, la masse des droits accumulés au cours de la carrière est divisée par un coefficient de conversion qui prend en compte l'espérance de vie à la retraite de la génération. Le montant obtenu correspond au montant de la pension à la liquidation.

Le report de l'âge de la retraite a alors un double effet à la hausse sur ce montant : la masse des droits cumulés est plus importante, puisque des cotisations supplémentaires sont versées ; le coefficient de conversion est plus faible, car l'espérance de vie à la retraite est moins longue.

Les pensions liquidées sont ensuite revalorisées chaque année selon l'évolution du salaire moyen, qui est en fait l'index de revalorisation des droits accumulés au cours de la carrière, moins 1,6%, qui correspond à la norme d'évolution réelle du salaire moyen sur le long terme. Cela signifie que les pensions sont indexées, en moyenne, sur l'inflation, mais qu'elles peuvent évoluer plus ou moins vite selon les années. Les années où le salaire réel moyen augmente de plus de 1,6%, les pensions sont revalorisées au-delà de l'inflation, et les années où le salaire réel moyen évolue de moins de 1,6%, les pensions progressent moins vite que les prix. Ce choix de revalorisation traduit un arbitrage entre le montant de la pension à la liquidation et la revalorisation de la pension pendant la période de retraite. Avec une revalorisation sur les salaires par exemple, la pension à la liquidation aurait été plus faible (via un coefficient de conversion plus élevé).

Ce système, malgré sa technicité, n'élimine pas les risques de déséquilibres financiers sur le long terme car les droits accumulés sont revalorisés sur la base de l'évolution du salaire moyen, alors que le rendement de la répartition est égal à l'évolution de la masse salariale, qui est inférieure à celle du salaire moyen en cas de baisse de l'emploi, et parce que la durée de versement des pensions peut être plus longue que prévue si les gains d'espérance de vie sont sous-évalués.

C'est pour corriger ces déséquilibres potentiels que, en 2000, les autorités suédoises ont instauré un mécanisme automatique d'équilibre. Le mécanisme automatique d'équilibre se déclenche lorsque les recettes et réserves financières du régime s'avèrent insuffisantes pour honorer les engagements, c'est-à-dire si le ratio de solvabilité (rapportant les recettes et réserves financières aux engagements) est inférieur à 1, ce qui peut être le cas même en l'absence de déséquilibre à court terme. Dans ce cas, les index de revalorisation des droits en cours de carrière et des pensions sont multipliés par le ratio de solvabilité et les revalorisations sont ainsi plus faibles.

Après la crise financière de 2008 et la baisse brutale de la valeur des actifs financiers constituant les réserves, le ratio de solvabilité est passé sous la barre de 1, ce qui aurait conduit à une forte baisse des pensions. Pour limiter cette baisse, le Parlement a modifié les règles afin de lisser la valeur des réserves prise en compte dans le calcul du ratio de solvabilité. Malgré cet ajustement technique et compte tenu de la faible croissance des salaires, les pensions nominales ont diminué en 2010, 2011 et 2014, respectivement de 3%, 4,3% et 2,7%.

Les effets de ces baisses ont toutefois été limités, en raison de l'existence d'une pension minimale garantie et des mesures fiscales prises en faveur des retraités. En outre, selon les projections, on peut s'attendre à une relative stabilité des taux de remplacement, quel que soit le scénario de croissance économique, à condition que les assurés décalent leur âge de départ à la retraite – de 66 ans pour la génération 1950 à plus de 69 ans pour la génération 1990.

Il reste que la volatilité des pensions induites par le mécanisme d'équilibre est difficilement acceptable au niveau politique. L'Agence suédoise des retraites a proposé au Parlement des changements techniques du mécanisme d'équilibre permettant de réduire la volatilité de l'indexation, mais sans remettre en question son existence, ni la contrainte de l'équilibre financier à long terme.



## Débat avec la salle

En réponse à Monika Queisser qui souhaite savoir à qui profite l'abaissement provisoire de l'âge de la retraite à 63 ans pour les carrières longues en Allemagne, Volker Schmitt explique que la mesure profite notamment aux salariés de l'industrie, dont les salaires sont globalement élevés, ou à ceux qui ont fait carrière dans de grandes entreprises. Elle profite également aux femmes, principalement des *ex-Länder* de l'Est, qui ont eu des carrières longues ou qui ont cessé de travailler pour élever leurs enfants.

Ole Settergren demande qui sont les actifs non concernés par le régime de base *DRV* en Allemagne. Volker Schmitt explique qu'il s'agit des fonctionnaires d'État et des *Länder*, des professions libérales qui peuvent accéder à des régimes plus favorables, ou encore de certains travailleurs indépendants.

Un participant demande comment l'évolution du chômage est prise en compte par les différents dispositifs d'ajustement automatique. Marco Geraci répond que, dans un régime par répartition, les droits en cours d'acquisition devraient évoluer comme la masse salariale (qui traduit l'évolution des salaires et des cotisants). Mais une indexation par rapport au salaire moyen est souvent mise en place pour le calcul des pensions, ce qui peut créer des déséquilibres. Dans les dispositifs prenant en compte la démographie, on peut noter que l'Allemagne exclut les chômeurs de longue durée du calcul du ratio de dépendance démographique qui intervient dans la revalorisation du point de retraite.

Un participant représentant la CFE-CGC observe que si les évolutions démographiques sont prévisibles à long terme, l'adaptation à la conjoncture économique appelle des mesures à plus court terme.

Marco Geraci estime que les pays prennent aussi bien des mesures pour faire face aux évolutions de long terme, à l'image de l'augmentation de l'âge de la retraite, notamment avant la crise, que des mesures de revalorisation des pensions plus ponctuelles ayant une incidence à plus court terme.

Un participant évoque la possibilité d'accroître progressivement les ressources du régime afin de revenir à un départ à la retraite à 60 ans avec un taux de remplacement de 70%.

Monika Queisser explique que certains pays ont pu faire le choix de privilégier les retraites, au détriment d'autres dépenses. Ainsi, l'Italie a choisi de privilégier la retraite par rapport à l'assurance chômage.

Les retraites ne sont pas les seules dépenses sociales et il y a des arbitrages à opérer, notamment entre les jeunes et les seniors.

Un participant souhaite savoir si l'on a mesuré l'impact sur la croissance qu'aura le départ à la retraite d'un grand nombre de seniors hautement qualifiés.

Volker Schmitt confirme qu'un tel impact existe et justifie que l'on s'efforce d'allonger la durée de carrière des salariés possédant les plus fortes compétences.

Ole Settergren se demande toutefois si les mesures incitatives prévues pour favoriser l'allongement de la durée du travail jusqu'à 69 ans en Suède pour la génération 1990 seront suffisantes pour éviter la baisse des pensions.

Un participant de la Confédération française des retraités demande si la différence de traitement entre régimes privés et publics de retraite ne risque pas de créer des problèmes à long terme en France.

Volker Schmitt explique que la situation allemande est comparable à la situation française, avec un régime public plus favorable que le régime privé. Mais il faut s'attendre à de fortes diminutions des futures pensions au niveau des *Länder*. Le secteur public devra trouver les moyens pour soutenir son régime de retraite.

Raphaël Hadas-Lebel rappelle que les modes de calcul des systèmes de retraite publics et privés ont eu tendance à converger ces dernières années dans un certain nombre de pays, en France en particulier.

Un participant signale que les salariés, notamment ceux de grandes entreprises multinationales ayant une carrière dans plusieurs pays, ont du mal à comprendre les mécanismes des systèmes de retraite auxquels ils cotisent et demande si un effort de clarification ou de communication est envisageable.

Ole Settergren estime que le système suédois est simple. Les salariés peuvent aisément calculer le montant de leur retraite, même si le mécanisme leur échappe.

Monika Queisser juge au contraire le système en comptes notionnels difficile à appréhender, mais ajoute que tout système de retraite est complexe et doit faire l'objet d'ajustements réguliers. Il faut indiquer clairement aux populations qu'il n'existe pas de recette miracle en matière de système de retraite et que de tels ajustements sont indispensables.

Marco Geraci rappelle qu'il existe des procédures de coordination au niveau des pays de l'Union européenne qui permettent à un salarié qui aurait travaillé dans plusieurs pays et cotisé à des régimes de retraite différents, de faciliter ses démarches et de ne pas être pénalisé par rapport à un assuré ayant fait toute sa carrière dans chacun des pays.

## L'adaptation des systèmes de retraite : la situation française

### L'adaptation du système de retraite français à l'aune des dernières réformes

**Thomas Fatome**

Directeur de la Sécurité sociale

Le premier défi auquel est confronté le système de retraite français est évidemment celui du vieillissement structurel de la population, qui va conduire à un ratio de 1,4 cotisant pour 1 retraité à l'échéance de 2040. Le second est celui de la crise économique et financière, qui a conduit à une diminution de la masse salariale, se traduisant notamment par une perte de recettes considérable pour le régime (9 milliards d'euros pour le seul régime général entre 2008 et 2014). Par ailleurs, la carrière des assurés est affectée par les évolutions structurelles du marché du travail et amplifiées par la conjoncture économique (développement du temps partiel, évolution du taux de chômage, etc.).

Face à ces trois enjeux, plusieurs leviers de réforme ont été mobilisés.

Le premier levier mobilisé a consisté à agir sur le montant des pensions depuis la réforme de 1993 (salaire de référence sur les 25 meilleures années, revalorisations sur les prix) jusqu'à la réforme de 2014 (décalage de la date de revalorisation des pensions, etc.).

Le deuxième levier utilisé est celui de la durée d'activité, avec l'allongement de la durée d'assurance requise pour un départ avec une pension à taux plein (passage progressif par génération de 37,5 à 43 annuités entre 1993 et 2035), auxquels se sont ajoutés le recul progressif de l'âge d'ouverture des droits de 60 à 62 ans et de l'âge de pension sans décote de 65 à 67 ans, ainsi que des mécanismes d'encouragement à la prolongation d'activité (surcote, cumul emploi-retraite, etc.).

Le troisième levier utilisé a été l'adaptation aux évolutions et aux spécificités du marché du travail, à travers notamment les mesures de solidarité (retraite anticipée pour carrière longue, retraite des femmes), des mesures de protection pour les plus fragiles (carrière heurtée, temps partiel, etc.), et des mesures destinées à mieux prendre en compte la pénibilité (loi de 2014).

Le dernier levier mobilisé a consisté à affecter des recettes supplémentaires à la branche vieillesse, notamment depuis 2010, pour compenser

une partie du manque à gagner lié à l'évolution de la masse salariale. On peut ajouter, au titre des ressources supplémentaires, celles du Fonds de réserve pour les retraites.

En parallèle, le pilotage des régimes de retraite a été renforcé au travers de la création du COPILOR (en 2010 mais supprimé depuis), et surtout du Comité de suivi des retraites réuni pour la première fois en 2014.

Ces réformes successives, de 1993 à 2014, ont au total des effets importants sur la progression à venir des dépenses de retraite, puisque leur part dans le PIB en 2040 serait plus faible, de l'ordre de 7 points par rapport à ce qu'elle aurait été en l'absence de réforme.

À court terme, les besoins de financement se réduisent. À l'horizon 2017, on prévoit un déficit de l'ensemble des régimes de retraite de base et du FSV réduit à 2,4 milliards d'euros (contre plus de 10 milliards d'euros en 2012), avec une branche vieillesse à l'équilibre. Le besoin de financement du système de retraite serait de 0,2 point du PIB en 2020 et l'équilibre serait atteint à l'horizon de 2030, sous l'hypothèse notamment d'une croissance de la productivité du travail de 1,5% par an.

On observe également un taux d'emploi des seniors (55-64 ans) en forte progression – on ne le souligne peut-être pas assez – même s'il reste un peu en deçà de la moyenne de l'Union européenne, et un âge de départ en retraite qui progresse. Parallèlement, le taux de pauvreté des retraités a fortement diminué depuis trente ans et est inférieur à celui des actifs, et le niveau de vie médian des retraités est très proche aujourd'hui de celui des actifs.

Il reste néanmoins des points de vigilance pour l'avenir. Le premier d'entre eux est l'évolution de la conjoncture. Le PIB n'a rejoint son niveau d'avant-crise qu'au début de 2011 et le potentiel de croissance reste faible à court terme. On peut donc se demander si les réformes ont été suffisamment profondes compte tenu de ce nouvel environnement. En termes de pilotage, l'atteinte de l'équilibre financier de l'ensemble du système de retraite ne garantit pas d'elle-même l'équilibre dans chacun des régimes. Enfin, des questions restent posées concernant l'avenir des régimes complémentaires AGIRC et ARRCO, dont les réserves pourraient s'épuiser d'ici la fin de la décennie – dans l'attente des conclusions de la négociation engagée entre les partenaires sociaux qui en sont les gestionnaires.



## L'adaptation des paramètres de calcul des pensions dans une optique de long terme

**Didier Blanchet**

Rédacteur en chef de la revue *Économie et Statistique* de l'INSEE

Le vieillissement auquel nous sommes confrontés en France est un vieillissement par le haut. La population d'actifs va stagner alors que la population de retraités aura quasiment doublé entre la fin des années 1990 et le milieu de ce siècle. Il s'agit d'un phénomène qui combine des gains d'espérance de vie continus dans le passé et à l'avenir, et les effets transitoires du «baby-boom». L'essentiel de ces effets constitue un acquis, mais une part d'entre eux reste plus hypothétique, qu'il s'agisse de l'ampleur des gains futurs d'espérance de vie, ou des aléas possibles sur les niveaux futurs de la natalité et des migrations.

Ce vieillissement modifie les conditions du partage du PIB entre actifs et retraités. En théorie, n'agir que sur un seul des trois leviers (hausse des seules cotisations, baisse du ratio pension/salaire, ou encore décalage de l'âge de la retraite) aurait conduit à des ajustements trop importants par rapport à la situation du début des années 1990.

Dans la pratique, les réformes ont visé à stabiliser la part des retraites dans le PIB, les mesures portant donc principalement sur l'âge de la retraite et le niveau relatif des pensions. Mais les solutions trouvées ont une efficacité qui dépendra de la croissance.

L'augmentation de la durée d'assurance requise pour avoir une retraite pleine en fonction des gains d'espérance de vie est une mesure facile à légitimer en termes d'équité intergénérationnelle, mais insuffisante pour répondre à l'ensemble des évolutions démographiques, parce qu'elle ne gère que l'impact des hausses d'espérance de vie à venir et parce que son impact sur l'âge n'est qu'indirect et partiel. Elle a dû être complétée par d'autres dispositions, notamment le relèvement des bornes d'âge, avec le risque de création d'à-coups non justifiés du point de vue de l'équité intergénérationnelle.

Les mesures prises en matière de niveau relatif des pensions ont agi à la fois sur le taux de remplacement à la liquidation et l'évolution des pensions après liquidation : à la liquidation, le salaire de référence et donc le taux de remplacement effectif, ont été diminués en passant aux 25 meilleurs salaires annuels de la carrière avec une règle de revalo-

risation de ces salaires moins favorable, basée sur l'évolution passée des prix plutôt que du salaire moyen ; après la liquidation, les pensions sont indexées également sur les prix et non plus sur le salaire moyen.

Ces mesures résolvent une part du déséquilibre *ex ante* mais leur impact dépend de l'écart entre prix et salaires nominaux, donc de la croissance, ce qui laisse augurer de fréquentes corrections de trajectoires à l'avenir.

Existe-t-il des règles qui lèveraient cet inconvénient ? Deux pistes complémentaires inspirées du rapport Moreau en 2013 méritent l'attention.

La première consiste à réancrer les retraites sur les salaires, avec une sous-indexation forfaitaire du type « salaires moins 1,5% ». Elle recoupe totalement l'indexation sur les prix lorsque les salaires croissent de 1,5% par an tout en redonnant exactement la même trajectoire relative des pensions en cas de croissance plus ou moins élevée que ce seuil. Mais le risque est de conduire à des baisses réelles, voire nominales, de pension en cours de retraite en cas de faible croissance des salaires. Cela pose également le problème d'un traitement différent des retraites du privé (calculées sur les 25 meilleures années) et des retraites du public (calculées sur les 6 derniers mois, et donc non concernées par les règles de revalorisation des salaires passés). En outre, ce scénario ne gère que l'aléa économique, pas l'aléa démographique.

La seconde piste est celle d'une gestion plus directe de la contrainte démographique, avec une croissance des droits en cours d'acquisition comme le salaire moyen (pour réarrimer la base de liquidation au salaire moyen du moment) mais avec un abattement sur le taux d'annuité évoluant en sens inverse du ratio retraités/actifs, ainsi qu'une revalorisation des pensions sur le salaire moyen diminué de la croissance du même ratio retraités/actifs. Cela se traduirait par un ajustement à la contrainte démographique faisant peser le même effort sur le flux et sur le stock de retraités.

Cette seconde piste permet d'aboutir au même résultat en termes d'évolution du ratio pensions/PIB que la règle « salaires moins 1,5% » en scénario central et quel que soit le scénario démographique. Elle autorise des ajustements parallèles dans les régimes du public et du privé ; la règle est transposable aux régimes par points. Mais elle pose deux problèmes : elle peut également conduire à une indexation trop sévère pendant la phase de transition et, au-delà, elle revient au contraire à réindexer complètement les retraites sur les salaires, ce qui est socialement avantageux mais globalement coûteux.

Des pistes plus radicales existent. La première est celle des comptes notionnels qui gèrent l'évolution du taux de croissance par le rendement du capital virtuel et les variations de l'espérance de vie par le coefficient de conversion. Mais l'équilibrage n'est pas immédiat, ce qui est un problème en l'absence de réserves financières préexistantes. La deuxième est celle d'un régime par point généralisé – ce vers quoi

pourrait faire tendre *de facto* l'application homogène des règles du type « salaire-correcteur démographique » à l'ensemble des régimes actuels, qu'ils soient en points ou en annuités, sans forcément remettre en cause les avantages non contributifs... ni les possibilités d'ajustements supplémentaires par le taux de cotisation.

En résumé, il existe des pistes à explorer mais elles soulèvent de nombreuses questions techniques. Sur quels indicateurs précis fonder l'indexation ? Quel ratio démographique prendre en considération ? L'articulation avec la gestion de l'âge est également un sujet complexe. La question de l'arbitrage entre gestion du taux de remplacement et indexation après liquidation est également cruciale. Il faut en outre imaginer des garde-fous si les règles d'indexation s'avèrent conjoncturellement trop sévères. Tous ces sujets sont explorables *ex ante* par simulation. Enfin, si un compromis raisonnable est possible entre robustesse et équité, il reste le problème de la mise en œuvre et de l'acceptabilité sociale de toute réforme.



## Le nouveau processus de suivi et de pilotage du système de retraite français

**Yannick Moreau**

Présidente du Comité de suivi des retraites

Avant 2000, le processus de pilotage du système de retraite français et l'information nécessaire pour engager une réforme reposaient entièrement sur le gouvernement. Avec la création du COR, ce n'est plus le gouvernement qui lance les projections, et un débat régulier s'organise, aboutissant à un diagnostic commun sur les questions de retraite. En 2003, l'idée était admise d'une réforme tous les quatre ans, d'où les rendez-vous réguliers prévus dans la loi, le premier étant fixé à l'époque en 2008. Mais la nécessité d'un système de pilotage du système de retraite a rapidement pris la place de celle d'un rendez-vous quadriennal. En effet, l'efficacité des réformes successives menées en France est très fortement liée à la croissance, et c'est cette prise de conscience qui a conduit à envisager un pilotage renforcé. La deuxième raison qui a abouti à ce processus de pilotage est liée à l'intérêt que peuvent présenter des mesures annuelles correspondant au rythme

législatif budgétaire *via* la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS). Enfin, ce processus de pilotage se justifie par la nécessité d'un processus légitime et incitatif pour le pouvoir politique. Le Comité de suivi des retraites joue ainsi un rôle d'aiguillon.

Après discussion avec les partenaires sociaux, le gouvernement a fait inscrire dans la loi un processus de pilotage fixant des objectifs financiers et d'équité au système de retraite, et a défini des indicateurs, en particulier de taux de cotisation maximal et de taux de remplacement minimal, par décret.

La loi a confié au COR un rôle important concernant le calcul des indicateurs et le débat autour de ceux-ci. La loi crée également le Comité de suivi des retraites, qui doit dire si la trajectoire suivie par le système de retraite s'éloigne de ses objectifs financiers et d'équité. Si c'est le cas, le comité doit proposer des mesures correctrices. Celles-ci ne doivent toutefois pas conduire à dépasser les seuils fixés de taux de cotisation et de taux de remplacement. Le Comité de suivi n'émet certes que des propositions, mais le gouvernement est tenu de s'exprimer et de prendre position à leur sujet.

Les premiers travaux de suivi et de pilotage ont débuté en 2014, moins de six mois après le vote de la loi. Le COR a rendu un rapport en juin 2014, et le Comité de suivi a remis un avis un mois après, en juillet. Cet avis dresse le constat de la situation. Aucune recommandation n'a été émise. Le Comité a observé que l'atteinte de l'équilibre financier des régimes de base était tributaire des hypothèses macroéconomiques de court terme et que les régimes complémentaires rencontraient des problèmes. Il a indiqué qu'il y serait attentif à l'avenir. Le Comité a en outre défini ses méthodes de travail qui se veulent extrêmement économes en moyens.

Le Comité de suivi nourrit aujourd'hui plusieurs types d'interrogations et il n'est pas exclu qu'il fasse des recommandations en juillet 2015. Les principales questions portent sur l'équilibre financier des différents régimes de retraite et les liaisons entre emploi et retraite.

La première interrogation est relative à la pertinence du système d'indexation, fortement dépendant de la croissance. Peut-être ne faudrait-il pas trop tarder à le modifier en cette période de croissance faible.

Une deuxième interrogation concerne la façon dont ont été établies en France les projections d'évolution du système de retraite. Les projections du COR à long terme sont satisfaisantes. Le problème est avant tout que les gouvernements, dans le cadre de leur projet de réforme, se calent sur les projections du COR parmi les plus optimistes. À court et à moyen terme, le problème est que les projections se fondent sur les prévisions à quatre ans du projet de loi de financement de la Sécurité sociale, qui se caractérisent souvent par un excès d'optimisme. Le Comité de suivi est très demandeur d'éclairages complémentaires sur le court terme.

La troisième interrogation porte sur la faiblesse de l'inflation et ses conséquences pour le système de retraite.

La quatrième interrogation est liée au contexte français, loin du plein emploi, avec une croissance faible et un chômage des jeunes très important. Il convient de s'assurer que les mesures prises, notamment concernant le décalage de l'âge de la retraite, soient pertinentes à la fois pour le système de retraite et pour l'emploi, notamment des plus jeunes à court terme.

D'autres interrogations du Comité de suivi sont moins liées au court terme et portent sur des sujets de fond.

Elles concernent notamment l'égalité entre les cotisants des différents régimes. Il y a un débat en France sur ce point. Il convient de s'interroger sur la nécessité de renforcer le rapprochement des régimes et sur l'organisation d'ensemble du système de retraite. Des questions se posent également en matière d'égalité entre générations ou encore entre les femmes et les hommes. Le Comité est à l'écoute de toutes les interrogations concernant d'éventuelles propositions de réforme sur ces sujets. De fait, il est impossible de raisonner en termes d'équilibre financier sans considérer ces aspects de fond pour les citoyens.



## Débat avec la salle

Une participante évoque la non-prise en compte, dans les analyses des évolutions de la productivité, de l'augmentation à venir de l'automatisation des emplois. Yannick Moreau estime que les économistes sont très divisés sur les scénarios possibles en la matière et sur leur impact sur la croissance. Raphaël Hadas-Lebel signale que la question de la productivité est bien prise en compte dans les projections du COR, dont les scénarios reposent sur un taux de croissance de la productivité par tête variant selon un spectre assez large, de 1 à 2% par an.

Un participant rappelle qu'il existe plusieurs régimes en France et demande comment cette hétérogénéité est prise en compte par le Comité de suivi. Yannick Moreau indique que le Comité s'intéresse à la fois aux régimes de base et aux régimes complémentaires gérés paritairement. Il suivra notamment de très près les discussions entre partenaires sociaux à propos de ces régimes. Raphaël Hadas-Lebel ajoute que les projections à long terme du COR distinguent elles aussi les différents régimes.

## Synthèse et conclusion

**Raphaël Hadas-Lebel**

Président du Conseil d'orientation des retraites

La question au centre de nos réflexions est plus simple à formuler qu'à résoudre : comment adapter nos systèmes de retraite dans leur diversité aux deux défis que sont le vieillissement de la population et la crise économique ? Les mécanismes utilisés dans les différents pays se ressemblent, même si des différences importantes existent entre les systèmes appliqués. Partout, les leviers utilisés sont ceux que le COR a régulièrement mis en lumière dans ses abaques : le montant des cotisations, le montant relatif des pensions ou encore le report de l'âge de départ à la retraite, en jouant sur les bornes d'âge et/ou la durée d'assurance. Les exposés ont permis d'y voir plus clair sur deux questions sous-jacentes au débat : quels mécanismes retenir en vue d'adapter le système de retraite aux évolutions démographiques et économiques, et quelles conséquences en tirer pour le pilotage du système de retraite français.

S'agissant de la démographie, il faut être capable d'analyser de manière extrêmement fine le phénomène de vieillissement auquel le système doit faire face. Cela permet ensuite de vérifier que les mesures prises répondent bien à chacune des composantes du vieillissement. On constate par exemple que les mesures prises jusqu'ici ne tiennent pas compte de la totalité des phénomènes démographiques auxquels sont confrontés les systèmes de retraite (absorption des gains passés d'espérance de vie, papy-boom). L'intervention d'un paramètre de soutenabilité (ratio retraités/actifs) est une perspective intéressante à cet égard.

S'agissant de l'adaptation à l'évolution économique, les exposés ont fait apparaître la forte dépendance du système de retraite français à la croissance, résultant notamment de l'indexation sur les prix des droits à la retraite. Les solutions conçues pour y remédier ont toutefois chacune des avantages et des inconvénients qui doivent être analysés. Encore faut-il préalablement procéder à une analyse lucide du système actuel et confronter cette analyse à ce qui existe dans d'autres pays.

Quelles conséquences en tirer sur les modalités de pilotage du système de retraite ? Certains pays ont mis en place des mécanismes d'ajustement automatique, lesquels n'ont pas interdit des interventions de la part des décideurs politiques pour parfois en moduler les effets.

Après plusieurs tentatives décevantes en 2003, puis en 2010, le mécanisme de pilotage français mis en place par la loi du 20 janvier 2014

semble réunir les conditions pour permettre un pilotage adéquat, avec trois phases articulées : une phase de diagnostic confiée au COR, comportant l'analyse d'un certain nombre d'indicateurs de viabilité financière et d'équité ; une phase de recommandations confiée au Comité de suivi, avec notamment des bornes chiffrées, s'inspirant du modèle de pilotage allemand principalement ; enfin, une phase de concertation et de décision revenant aux pouvoirs publics. Cette adaptation, chaque année, de notre système de retraite aux conditions démographiques et économiques peut, si elle fonctionne bien, contribuer à assurer la pérennité de notre système de retraite.

# Dossier du participant



## Introduction

Les réformes des systèmes de retraite, engagées à partir des années 1990 dans les pays développés, ont cherché à répondre aux défis posés par le vieillissement de la population, avec l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du baby-boom et l'allongement de l'espérance de vie aux âges élevés.

La crise financière et économique, d'une rare intensité, a eu également une incidence très forte à très court terme sur l'équilibre des régimes de retraite, en répartition et en capitalisation, qui s'ajoute à l'impact démographique lié au vieillissement de la population.

Dans ce contexte, les régimes de retraite, notamment ceux en répartition, ont été un élément important de stabilisation en soutenant les revenus des retraités.

Des mesures visant à préserver la viabilité financière des systèmes de retraite dans leur ensemble ont été prises, mais des incertitudes subsistent concernant leur efficacité et leurs conséquences à moyen et long terme sur la situation des retraités. Ces incertitudes sont amplifiées par le fait que la reprise économique tarde à se concrétiser, ce qui pèse sur les perspectives de croissance et d'emploi, et accroît les tensions sur les systèmes de retraite déjà confrontés au vieillissement démographique.

Cette 12<sup>e</sup> édition du colloque du COR a pour objet de proposer un panorama des liens de dépendance des systèmes de retraite en France et à l'étranger aux évolutions démographiques ainsi qu'à la croissance économique, et d'examiner la capacité d'adaptation de ces systèmes à court, moyen et long terme, sur la base d'exemples concrets.

Ce dossier a été préparé par le secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites. Il rassemble quelques travaux permettant de fixer un cadre au thème du colloque, sans prétendre à l'exhaustivité.

La **fiche 1** présente les dernières réformes des retraites dans les pays de l'OCDE (OCDE, extrait du Panorama des pensions 2013).

La **fiche 2** synthétise les règles des systèmes de retraite français et étrangers suivis par le Conseil (secrétariat général du COR).

La **fiche 3** explore les contributions respectives au vieillissement, en France, du baby-boom et de l'allongement de l'espérance de vie (INSEE, « Baby-boom et allongement de la durée de vie : quelles contributions au vieillissement ? », *INSEE Analyses*, septembre 2013).

La **fiche 4** présente les réformes des retraites en France depuis 1993 (secrétariat général du COR).

La **fiche 5** évalue l'impact de l'évolution des règles d'indexation sur l'équilibre financier du système de retraite français (INSEE, «Vingt ans de réformes des retraites : quelle contribution des règles d'indexation ?», *INSEE Analyses*, avril 2014).

Enfin, la **fiche 6** est une illustration, à l'aide d'une maquette simplifiée, des réponses à des chocs démographiques et économiques dans un régime en répartition en annuités, en points ou en comptes notionnels (secrétariat général du COR).

# Fiche 1

## Panorama des pensions 2013, récentes réformes des retraites

*Extrait du chapitre 1, OCDE.*

*Accessible à l'adresse suivante : [10.1787/pension\\_glance-2013-fr](http://10.1787/pension_glance-2013-fr)*

### Aperçu général des réformes des retraites

Les 34 pays de l'OCDE ont tous réformé leurs systèmes de retraite durant la période considérée.

#### Aperçu général des réformes des retraites dans les 34 pays de l'OCDE entre 2009 et 2013

	Couverture	Adéquation	Viabilité	Incitations à travailler	Efficacité administrative	Diversification et sécurité	Autres
Allemagne		x	x	x			
Australie	x	x	x	x	x		x
Autriche	x	x	x				x
Belgique				x			
Canada	x		x	x		x	x
Chili	x	x			x	x	x
Corée	x		x		x		
Danemark				x	x		
Espagne		x	x	x			
Estonie		x	x	x	x	x	
États-Unis	x	x	x				
Finlande	x	x	x	x		x	
France	x	x	x	x			x
Grèce		x	x	x	x		
Hongrie		x	x	x		x	x
Irlande	x		x	x		x	x
Islande							x
Israël	x	x				x	
Italie		x	x	x	x		
Japon	x	x	x		x		x
Luxembourg	x		x	x			
Mexique		x			x	x	
Norvège		x	x	x			
Nouvelle-Zélande		x	x				x
Pays-Bas						x	
Pologne	x		x	x		x	
Portugal	x	x	x	x		x	
République slovaque			x		x	x	
République tchèque			x	x		x	
Royaume-Uni	x	x	x	x	x	x	x
Slovénie			x	x			
Suède		x	x	x	x	x	
Suisse			x			x	
Turquie				x		x	x

Dans certains États, comme la Belgique ou le Chili, les réformes comportent la mise en œuvre progressive de mesures adoptées au cours des cinq années précédentes (2004-2008). Depuis lors, les réformes se sont de plus en plus attachées à améliorer la viabilité financière et l'efficacité administrative afin de faire face aux conséquences de la crise économique et au vieillissement des populations. Les systèmes de retraite des pays qui, à l'instar de la Grèce ou de l'Irlande, ont revu la manière dont ils calculaient les prestations, ont été les moins affectés par la récession économique. De la même manière, l'Italie a accéléré la transition entre un régime public à prestations définies et un régime notional à cotisations définies en 2012.

Entre 2004 et 2008, de nombreux pays – le Chili, l'Italie et la Nouvelle-Zélande, par exemple – ont entrepris des réformes afin d'améliorer la couverture des pensions et les prestations versées au titre du filet de protection sociale dans le cadre d'actions visant à lutter plus efficacement contre la pauvreté chez les personnes âgées. Alors que certains ont poursuivi dans cette voie, beaucoup d'autres se sont attachés à inciter les salariés à travailler plus longtemps en échange d'un revenu satisfaisant à la retraite. La plupart des pays de l'OCDE sont donc en train, quoique progressivement, d'augmenter l'âge de la retraite.

Les sections suivantes examinent et comparent en détail les réformes que les pays de l'OCDE ont adoptées ou mises en œuvre entre 2009 et 2013 afin de remplir les six objectifs énumérés plus haut.

## Couverture

Il est essentiel d'assurer une couverture à tous les salariés par le biais d'un ou plusieurs dispositifs de retraite afin de lutter contre la pauvreté monétaire des personnes âgées. Tous les pays de l'OCDE ont mis en place des régimes de retraite obligatoires ou quasi obligatoires, qu'ils soient publics ou privés, afin d'aboutir à une couverture pratiquement universelle.

Cela étant, il reste une proportion non négligeable de salariés qui ne sont pas couverts – même par les dispositifs publics ou nationaux – ou qui travaillent dans le secteur informel, surtout dans les pays à faible revenu. Au Mexique, par exemple, moins de 40% de la population active est couverte par un régime de retraite obligatoire, le reste est employé dans le secteur informel ou se trouve au chômage.

Dans quatre pays de l'OCDE, des mesures gouvernementales récentes ont cherché à accroître le taux d'adhésion de certaines catégories de salariés aux régimes de retraite publics : aidants familiaux (Autriche), bénéficiaires d'allocations de maternité (France) et bénéficiaires d'allocations de recherche (Finlande). Depuis 2009, les personnes embauchées dans le secteur bancaire au Portugal sont d'office affiliées au

régime public national et non à un régime de branche privé, contrairement à leurs prédécesseurs. Cette mesure a été dictée par une inquiétude croissante au sujet de la viabilité future des fonds de pension du secteur, fonds qui ont été gravement touchés par la crise économique.

En 2011, le Chili a entamé la dernière phase de sa réforme de 2008 qui vise à couvrir 60% des personnes âgées les plus pauvres grâce à un régime de retraite solidaire, nouveau pilier qui sert des prestations soumises à conditions de ressources à ceux qui ne touchent pas ou presque pas de retraite. De nombreux pays ont mis en place des dispositifs destinés à favoriser l'adhésion à des plans de retraite professionnels ou facultatifs. En raison du recul du régime de retraite publique, ces dispositifs devraient contribuer de manière importante à assurer un revenu aux futurs retraités. Dans ce domaine, les interventions des pouvoirs publics ont principalement pris trois formes :

1. des mesures en faveur des retraites privées, en complément des régimes publics, comme en Pologne ou en Autriche;
2. l'instauration ou l'extension de plans de retraite professionnels obligatoires, comme en Corée ou en Israël;
3. l'affiliation d'office à des régimes facultatifs, comme au Royaume-Uni.

Certaines initiatives visent à élargir la couverture de certains groupes de salariés. Les États-Unis, par exemple, prévoient des allègements d'impôts afin d'encourager les bas salaires à adhérer et à cotiser régulièrement à des régimes privés. Dans la même optique, le Luxembourg a diminué la cotisation minimale mensuelle exigée pour les plans de retraite facultatifs. L'État chilien, lui aussi, s'est récemment attaché à introduire progressivement une série de mesures destinées à élargir la couverture de son système de retraite, surtout pour les salariés jeunes ou faiblement rémunérés. Ces mesures comprennent le versement par l'État d'un abondement annuel en pourcentage des cotisations individuelles, l'instauration d'un nouveau cadre réglementaire efficace pour les régimes facultatifs et la stimulation de la concurrence entre plans de retraite afin de réduire les frais de gestion. L'objectif du Chili n'est pas seulement d'augmenter le montant des cotisations volontaires ou de répartir l'épargne, mais aussi de rendre la gestion des fonds la plus efficace possible.

Un nombre important de pays a adopté des mesures qui prévoient une affiliation d'office aux régimes privés facultatifs. Après l'Italie et la Nouvelle-Zélande en 2007, le Royaume-Uni a institué en 2012 un dispositif d'épargne retraite national auquel sont automatiquement affiliés tous les salariés qui ne sont pas déjà couverts par un régime de retraite privé. L'Irlande envisage de faire de même à partir de 2014.

## Adéquation

Les réformes qui visent à améliorer l'adéquation des revenus touchés par les retraités peuvent porter sur le revenu de remplacement, sur la redistribution ou sur les deux.

Entre 2009 et 2013, la Grèce et le Mexique ont instauré de nouvelles prestations soumises à conditions de ressources, tandis que l'Australie s'est engagée dans une autre voie. Ce dernier pays a amélioré ses régimes ciblés afin de servir des pensions plus élevées aux personnes âgées qui risquent le plus de se trouver en situation de pauvreté. Le Chili et la Grèce ont modifié leurs critères de revenus pour le versement de prestations liées à la rémunération. En Finlande, un nouveau minimum vieillesse existe depuis mars 2011 et vient compléter la pension universelle liée à la rémunération. Cette prestation est due à tous les retraités dont le revenu est inférieur à un certain seuil (687,74 euros par mois en 2011). Le revenu minimum de sécurité pour les retraités est aujourd'hui sensiblement plus élevé qu'il ne l'était avant l'adoption de ce dispositif.

Pour rendre plus adéquates les pensions servies, des réformes des formules de calcul des prestations ont également été entreprises. En 2011, la Norvège a ainsi modifié les règles qu'elle applique pour calculer les pensions, en choisissant une retraite soumise à conditions de ressources pour remplacer ses prestations publiques contributives et forfaitaires.

Plusieurs autres pays ont cherché à rendre plus progressifs leurs systèmes de Sécurité sociale. Le Portugal a durci les conditions ouvrant droit à l'allocation de garantie de revenu depuis 2013, tandis que l'Espagne a augmenté les pensions de réversion pour les personnes qui ne touchent pas de retraite. Le Chili, pour sa part, a supprimé les cotisations maladie pour les faibles revenus, alors que le Mexique a exonéré d'impôts les pensions de retraite.

En Estonie, tous les retraités qui s'occupent d'un enfant dont l'âge n'excède pas trois ans peuvent bénéficier d'un nouveau complément de revenu depuis janvier 2013. Le montant de l'allocation mensuelle versée par l'État estonien dépend à la fois du nombre d'enfants dont un retraité s'occupe et de leur date de naissance.

En 2009, les États-Unis, la Grèce et le Royaume-Uni ont versé une allocation exceptionnelle aux retraités afin d'atténuer les difficultés dues à la crise économique. En Grèce, où la prime s'adressait aux retraités à faible revenu, l'objectif était de la reconduire les années suivantes. Toutefois, l'assainissement des finances du pays a entraîné son abandon en 2010, comme celui d'autres montants forfaitaires versés aux retraités qui disposent de hauts revenus et d'autres primes saisonnières destinées aux salariés. En 2010, l'Autriche a elle aussi effectué des transferts en faveur des retraités à faible revenu dans le cadre de

mesures prises pour faire reculer la pauvreté chez les personnes âgées. En revanche, le Portugal a supprimé le versement des 13<sup>e</sup> et 14<sup>e</sup> mois, ce qui a provoqué une baisse de revenus pour de nombreux retraités.

Les réformes récentes, principalement adoptées dans le cadre de mesures d'assainissement budgétaire, ont également eu une incidence sur le montant des pensions que perçoivent les hauts revenus. En Grèce, par exemple, la baisse progressive, comprise entre 5% et 19%, des prestations mensuelles et l'imposition des pensions au-delà d'un certain seuil ont particulièrement touché les personnes qui bénéficiaient d'une retraite élevée et ont ainsi accru la capacité redistributive du système. La Corée a récemment adopté une loi sur les retraites qui ramènera peu à peu le taux de remplacement de 49% à 40% entre 2009 et 2028 pour les salariés du secteur public.

## Viabilité financière

De nombreux pays de l'OCDE ont adopté des réformes qui visent à améliorer la viabilité financière à long terme de leurs systèmes de retraite et surtout à dégager des économies plus importantes pour le budget de l'État.

La révision des mécanismes d'indexation des pensions est une mesure qui a été très fréquemment retenue, même si les objectifs et les effets de cette modification varient en fonction des pays et des niveaux de revenu. Certaines règles d'indexation nouvelles conduisent à des prestations moins généreuses, un effet qui est particulièrement recherché dans les pays qui sont confrontés à des problèmes budgétaires. Ainsi, la Hongrie, la Norvège et la République tchèque n'indexent plus les retraites sur l'inflation, tandis que l'Autriche, la Grèce, le Portugal et la Slovénie ont gelé les mécanismes d'ajustement automatique pour tous les retraités, sauf les faibles revenus. Au Luxembourg, la hausse attendue des prestations a été réduite de 50%, tandis que, en 2010, l'Allemagne a revu l'augmentation prévue des montants des pensions afin d'éviter les ponctions sur le budget fédéral et a suspendu la baisse des taux de cotisation qu'elle avait adoptée en 2009.

En revanche, en Australie, aux États-Unis et en Finlande, le gel des retraites et la modification des règles d'indexation étaient destinés à compenser la diminution du montant des prestations qu'aurait provoquée l'application de l'index classique, lié à l'inflation. Dans ces trois pays, l'action des pouvoirs publics visait en fait à préserver le pouvoir d'achat des retraités.

La Grèce et l'Irlande ont adopté certaines des mesures d'assainissement budgétaire les plus profondes. L'Irlande prélève aujourd'hui une nouvelle contribution aux salariés du secteur public pour leur retraite et a limité les possibilités de retraite anticipée pour les fonds de pen-

sion, ainsi que d'autres avantages fiscaux. Le Portugal a lui aussi décidé d'un nouveau prélèvement pour financer les pensions. En Grèce, l'État a diminué le taux d'acquisition moyen annuel et a lié l'indexation des pensions à la variation de l'indice des prix à la consommation (IPC) plutôt qu'au montant des retraites des fonctionnaires. De plus, le pays calcule aujourd'hui le niveau des prestations en fonction de la rémunération moyenne sur l'ensemble de la carrière plutôt que du salaire final et, depuis janvier 2013, il a baissé les pensions mensuelles supérieures à 1 000 euros de 5% à 15% selon leur montant.

Afin de réduire ses obligations financières vis-à-vis des régimes privés, la Nouvelle-Zélande a divisé par deux le crédit d'impôt accordé pour les cotisations à ces régimes, l'a plafonné à 521 NZD et a suspendu les exonérations d'impôt correspondantes pour les employeurs comme pour les salariés. De la même manière, l'Australie a, en 2009, réduit de 50% les avantages fiscaux pour les cotisations volontaires aux régimes privés et, en 2013, elle a augmenté les taux d'imposition pour les personnes les plus riches qui cotisent à des fonds privés afin de mieux financer les réformes des retraites en cours. À partir de juillet 2013, un plus grand avantage fiscal pour les cotisations volontaires a été voté pour les personnes de 50 ans et plus.

En Norvège, des modifications importantes ont été apportées à la formule de calcul des pensions : pour les jeunes salariés, le montant des prestations futures dépend de l'espérance de vie et repose aujourd'hui sur l'ensemble des cotisations et non sur les 20 meilleures années. La Finlande, elle aussi, fait aujourd'hui dépendre les pensions liées à la rémunération de l'espérance de vie et l'Espagne va faire de même dans un proche avenir. Une proposition de réforme qui prévoit d'avancer de 2027 à 2019 le moment où les retraites varieront en fonction de l'espérance de vie est en cours d'examen en Espagne (septembre 2013).

Certains pays d'Europe centrale ont modifié l'équilibre entre régimes publics et régimes privés afin de réorienter l'argent qui alimentait les fonds privés et d'accroître les rentrées pour l'État. La Hongrie a progressivement supprimé le deuxième pilier obligatoire depuis la fin de l'année 2010 et a transféré les comptes sur le premier pilier. En Pologne, les cotisations versées sur les régimes privés doivent passer progressivement de 7,3 à 3,5% afin d'augmenter les cotisations au nouveau pilier public du système, qui fonctionne par répartition. Pour finir, la République slovaque, en juin 2009, a permis aux salariés de quitter les dispositifs à cotisations définies pour revenir au régime géré par l'État et a rendu les plans de retraite professionnels facultatifs pour les nouveaux entrants sur le marché du travail. Toutefois, cette mesure a été de courte durée : en 2012, les plans privés sont à nouveau devenus obligatoires.

## Incitations à travailler

Dans de nombreux pays de l'OCDE, les réformes des retraites visent à allonger la durée d'activité des salariés de sorte que ceux-ci disposent de droits à pension plus importants et que leur revenu à la retraite soit plus élevé.

Les mesures adoptées ont principalement pris les trois formes suivantes :

1. augmentation de l'âge légal de la retraite ;
2. meilleures incitations financières à travailler au-delà de l'âge légal, par exemple au moyen de primes ou d'une augmentation des prestations à la retraite ;
3. réduction ou suppression des mécanismes de retraite anticipée.

Au cours des dix dernières années, la plupart des pays de l'OCDE ont adopté des dispositions légales qui prévoient un relèvement de l'âge de la retraite ou de la durée de cotisation qui donne droit à une retraite complète. De nombreux pays ont porté la limite au-delà de 65 ans, à 67 ans ou plus. D'autres, comme la Norvège ou l'Islande, avaient déjà fixé cet âge à 67 ans, et quelques-uns – Estonie, Turquie et Hongrie, par exemple – n'iront pas au-delà de 65 ans.

En janvier 2013, la Slovénie a adopté une réforme qui porte progressivement l'âge légal de la retraite pour les femmes à 65 ans d'ici 2016, où il sera égal à celui des hommes. De la même manière, en juin 2012, une loi polonaise a relevé cet âge à 67 ans pour les deux sexes, mais avec des échéances différentes : la retraite à 67 ans sera effective pour les hommes en 2020, mais seulement en 2040 pour les femmes. L'âge ouvrant droit au dispositif *Age Pension* pour les femmes australiennes est passé à 65 ans en juillet 2013 et augmentera à nouveau – pour atteindre 67 ans – pour les hommes comme pour les femmes d'ici 2023. Fin 2011, l'Italie a également lancé une réforme qui porte progressivement à 67 ans d'ici 2021 l'âge auquel les personnes des deux sexes commencent à toucher une pension. Il s'agit d'un relèvement important pour les femmes qui travaillent dans le secteur privé, car jusqu'en 2010 elles prenaient leur retraite à 60 ans. De la même manière, en Grèce, les femmes cesseront de travailler au même âge que les hommes – 65 ans – à partir de décembre 2013. L'âge de la retraite passera ensuite progressivement à 67 ans pour les hommes comme pour les femmes au cours des dix prochaines années.

Ces exemples font clairement apparaître que de nombreux pays s'orientent vers le même âge de la retraite pour les hommes et pour les femmes. Seuls Israël et la Suisse continuent à prévoir des âges différents. En outre, certains pays de l'OCDE – Corée, Danemark, Grèce, Hongrie, Italie et Turquie – ont également décidé de lier les futurs relèvements de l'âge de la retraite à l'évolution de l'espérance de vie, ce qui implique par exemple qu'au Danemark comme en Italie, cet âge sera bien supérieur à 67 ans à l'avenir.

Toutefois, cet ajustement automatique ne doit prendre effet qu'à partir de 2020 au plus tôt.

En République tchèque, l'âge de la retraite augmentera de deux mois par an à partir de 2044, année où cet âge sera déjà de 67 ans.

En France, les pensions sont généralement déterminées par l'âge et par le nombre d'années de cotisations. Les salariés peuvent prendre leur retraite sans pénalité à partir de 62 ans au plus tôt et doivent avoir cotisé à un régime de retraite pendant au moins 42 ans – une durée minimale qui augmentera à l'avenir. L'âge auquel un salarié pourra prendre sa retraite – indépendamment de la durée pendant laquelle il aura cotisé – sera porté à 67 ans d'ici 2022.

Certains pays ont eu recours à des incitations financières afin d'encourager les individus à continuer à travailler. L'Australie et l'Irlande distribuent des primes aux salariés âgés, tandis que l'Espagne et la France accordent une retraite plus élevée aux personnes qui partent à la retraite plus tard. L'État suédois a augmenté la prime pour l'emploi en deux fois, en 2009 et 2010. Cette prime est conçue pour favoriser l'embauche et accroître les incitations à travailler, et est plus élevée pour les salariés de plus de 65 ans. Les cotisations patronales sont également plus faibles lorsque le salarié a plus de 66 ans.

Cependant, on compte plus de pays de l'OCDE qui ont instauré des pénalités lorsqu'une personne part en retraite avant l'âge légal ou minimal – le Danemark, l'Italie, la Pologne et le Portugal, par exemple. La Pologne et le Portugal ont respectivement supprimé et suspendu leur dispositif de retraite anticipée tandis que l'Italie a remplacé le régime précédent par un mécanisme moins généreux, en conditionnant son accès à un âge et à des conditions de cotisation précises compte tenu de l'augmentation attendue de l'espérance de vie.

Parmi les autres types de réforme qui favorisent les retraites différées, on peut citer la suppression de la limite d'âge supérieure pour les cotisations obligatoires aux plans privés en Australie. Le Luxembourg, en revanche, a diminué le rythme d'augmentation des cotisations d'épargne retraite. L'effet de cette mesure est que, si les salariés souhaitent bénéficier d'un niveau de pension identique à celui qui prévalait avant la réforme, ils devront cotiser pendant trois ans de plus. Sinon, leurs droits à pension moyens en 2050 seront d'environ 12% inférieurs aux droits actuels.

Certains pays ont directement agi sur le marché du travail afin d'allonger les durées d'activité. Ils ont pris des mesures pour s'assurer que les salariés âgés restent en poste ou qu'ils ne soient pas désavantagés sur ce marché. Le Royaume-Uni a, par exemple, supprimé l'âge de mise à la retraite d'office (le *DRA*) afin de donner aux salariés plus de possibilités et de garanties d'accroître leur durée d'activité (la série de l'OCDE sur *Vieillesse et politiques de l'emploi* contient des ana-

lyses plus détaillées sur la question des salariés âgés, en s'appuyant sur les travaux d'OCDE, 2006).

## Efficiencia administrativa

Le montant élevé des frais d'administration des plans de retraite privés qui est répercuté à leurs adhérents a été une source de préoccupation pour de nombreux pays de l'OCDE au cours de ces dernières années – surtout lorsque ces régimes sont obligatoires ou quasi obligatoires. Cela étant, l'efficiencia administrativa constitue également une priorité pour les dispositifs facultatifs. Des frais de gestion élevés dissuadent les salariés d'adhérer aux régimes facultatifs et rendent ceux qui sont obligatoires très coûteux. En fait, les surcoûts liés à l'inefficacité constituent une menace pour la viabilité et l'adéquation des dispositifs eux-mêmes. Des estimations semblent par exemple indiquer que les frais qui sont facturés à un salarié pour qu'il puisse être affilié à un régime de retraite privé peuvent représenter jusqu'à 20 ou 40% de ses cotisations.

Plusieurs pays – Australie, Chine, Japon et Suède – ont adopté des réformes afin de rendre leurs dispositifs nationaux de retraite plus efficaces par rapport à leur coût. En juillet 2013, l'Australie a instauré un nouveau régime simple et peu coûteux – *MySuper* – dans le but d'offrir un produit de retraite par défaut avec un ensemble standard d'instruments de comparabilité. De même, l'État chilien encourage la concurrence entre organismes gestionnaires afin de favoriser l'apparition de dispositifs abordables et performants. En Suède, un nouveau fonds peu coûteux géré par AP7 est en concurrence avec des véhicules d'investissement onéreux, depuis 2010. Dans le même ordre d'idées, le Japon a créé en 2010 une nouvelle autorité qui est chargée de gérer les régimes publics pour un coût plus faible, tandis qu'au Mexique et au Royaume-Uni les pouvoirs publics ont pour objectif de centraliser la gestion des dispositifs de retraite privés.

Le Danemark, la Grèce, l'Italie et la Suède ont fusionné les différents organismes qui étaient responsables de la gestion et du versement des prestations sociales. En Grèce, par exemple, le nombre de dispositifs est passé de 133 à seulement 3 fin 2010. L'État grec a également réuni toutes les cotisations salariales en un seul versement par souci de simplification et afin d'éviter les fraudes. La Grèce (à nouveau) et la Corée ont mis en place des systèmes d'information pour gérer les dossiers de sécurité sociale afin de maintenir leur système de retraite accessible et efficace. Enfin, l'Estonie a récemment fixé des plafonds aux frais qui peuvent être répercutés aux cotisants, tandis que la République slovaque a lié ces frais au rendement des fonds de pension et non à la valeur de leurs actifs.

## Diversification et sécurité

Les mesures qui visent à diversifier et à sécuriser l'épargne ont pris principalement quatre formes différentes :

1. des plans de retraite facultatifs afin d'élargir les possibilités d'investissements pour les salariés et d'accroître la concurrence entre les fonds. Le Canada, la Pologne, les Républiques slovaque et tchèque et le Royaume-Uni ont mis en place de tels dispositifs ;
2. une réglementation qui permet aux individus un choix plus large concernant la manière dont leur épargne retraite est investie dans un régime privé. Le Canada, l'Estonie, la Hongrie, Israël, le Mexique et la Pologne, par exemple, ont pris ce type de décision, en l'accompagnant de mesures qui font basculer d'office les cotisants sur des placements moins risqués à partir du moment où ils s'approchent de la retraite, un dispositif recommandé par l'OCDE dans une analyse précédente (OCDE, 2009) ;
3. l'assouplissement des restrictions concernant les possibilités d'investissement afin de favoriser une plus grande diversification du portefeuille des fonds de pension. Le Chili, la Finlande, la Suisse et la Turquie ont suivi cette voie, le Chili et la République slovaque autorisant ces fonds à accroître leur part d'investissements à l'étranger afin de se prémunir contre le risque d'un défaut de paiement dans leur pays ;
4. les mesures qui visent à améliorer les ratios de solvabilité des fonds de pension. Le Canada, le Chili, l'Estonie et l'Irlande ont instauré des règles plus strictes pour les placements dans des actifs risqués afin de mieux protéger les membres de ces fonds. Au Canada et en Irlande, l'intervention directe de l'État a aidé des fonds insolubles à compenser les pertes sur la valeur de leurs actifs qui ont été provoquées par la crise financière. Enfin, la Finlande et les Pays-Bas ont temporairement assoupli les règles de solvabilité afin de laisser plus de temps aux fonds pour se redresser.

## Autres réformes

La catégorie « autres réformes » associe plusieurs mesures de nature différente. Même si leur objectif est différent de celui des dispositifs qui sont habituellement appliqués aux systèmes de retraite, ils ont quand même une incidence sur les paramètres des régimes de retraite.

Aider la population à surmonter la crise financière a constitué une priorité dans de nombreux pays de l'OCDE et les programmes d'action qui ont été lancés à cette fin ont souvent mis en jeu les systèmes de retraite. L'Islande, par exemple, a autorisé des salariés à profiter de leur épargne retraite par anticipation afin que les personnes durement touchées par la récession économique bénéficient d'un soutien financier. L'État australien a institué de nouvelles prestations destinées à

aider la population à satisfaire des besoins comme les soins à domicile ou le paiement de factures courantes. En 2009, l'État néo-zélandais a cessé de verser de l'argent sur le *New Zealand Superannuation Fund*. Cette mesure a hâté la fermeture progressive de ce fonds, fermeture qui devait initialement commencer en 2021.

L'objectif de toutes ces mesures était d'inciter la population à dépenser de l'argent afin de soutenir la demande intérieure et ainsi d'accélérer la reprise économique. Dans de nombreux cas, elles faisaient également partie de plans d'action qui visaient à éviter que les salariés et les retraités à faible revenu ne tombent sous le seuil de pauvreté.

Certains pays ont aussi renoncé à financer à l'avance les futurs engagements de retraite par le biais de fonds de réserve, contrairement à ce qu'ils avaient annoncé. L'Irlande, par exemple, s'est servie d'une partie des réserves de son fonds public pour recapitaliser son secteur bancaire, qui était au bord du défaut de paiement. Le pays a suspendu les versements au *National Pension Reserve Fund* devant l'ampleur de son déficit budgétaire. De la même manière, l'État français a commencé à puiser dans le Fonds de réserve pour les retraites beaucoup plus tôt qu'initialement envisagé – 2011 au lieu de 2020. Toutefois, d'autres pays, comme l'Australie ou le Chili, ont maintenu leur engagement à financer ce type de dispositif, même s'il faut dire qu'ils n'ont pas été aussi durement affectés par la crise économique que les pays européens.



## Fiche 2

### Tableaux synthétiques des règles des systèmes de retraite français et étrangers suivis par le COR

*Actualisation de la Lettre du COR, n° 7, «Les règles de calcul de la retraite en France et à l'étranger», juillet 2013.*

*Accessible à l'adresse suivante : <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-2026.pdf>*

#### Les règles des systèmes de retraite français et étrangers suivis par le COR

Situation au 1 <sup>er</sup> janvier 2014		Allemagne	Belgique*	Canada
Type de régime		Points	Annuités	Annuités
Durée minimale d'affiliation nécessaire pour l'ouverture des droits		5 ans	1 an	1 an
Mode de calcul de la durée d'assurance		Mensuelle, dès qu'une cotisation est versée sur le compte de l'assuré	Annuelle, dès que l'assuré justifie une activité d'un tiers des jours ouvrés (104 jours) en équivalent temps plein	Annuelle, dès l'atteinte d'un revenu de 3 500 dollars canadiens – environ 6% du salaire moyen au Canada
Taux de cotisation sous plafond		18,9% (9,45% salariés ; 9,45% employeurs)	16,4% (7,5% salariés ; 8,9% employeurs)	9,9% (4,95% salariés ; 4,95% employeurs)
Plafond		≈ 1,5 salaire moyen	≈ 1,2 salaire moyen	≈ 1,0 salaire moyen
Modulation du montant de la pension selon l'âge de liquidation et la durée d'assurance	Âge d'ouverture des droits	65 ans et quatre mois (génération 1950) ; 67 ans à terme (génération 1964) ; ou à partir de 63 ans si 35 ans ou plus de durée d'assurance. Existence de dispositifs – jusqu'à la génération 1952 – qui permettent des départs avant 65 ans (invalidité, chômage, travail à temps partiel, femmes)	65 ans ; 64 ans si 34 ans de durée d'assurance (génération 1951) ; 60 ans et 6 mois si 38 ans d'assurance ; 60 ans si 40 ans d'assurance (65 ans ; 62 ans si 40 ans d'assurance ; 60 ans si 42 ans d'assurance pour la génération 1958)	60 ans
	Âge du taux plein	65 ans et quatre mois (génération 1950) ; 67 ans à terme (génération 1964) ; ou à partir de 63 ans et quatre mois si 45 ans de durée d'assurance (génération 1950 – 65 ans à terme pour la génération 1964)		65 ans

Modulation du montant de la pension selon l'âge de liquidation et la durée d'assurance	Décotes	- 3,6% par an	-	- 0,54% par mois (- 0,60% à terme en 2016)
	Surcotes	+ 6% par an au-delà de l'âge du taux plein	Un bonus de pension est accordé pour les assurés cotisant à partir de 62 ans ou au-delà de 44 ans de durée d'assurance : chaque jour de travail à temps plein (ou en équivalent) donne droit à un supplément de + 2,3 euros de pension annuelle	+ 0,7% par mois au-delà de l'âge du taux plein, à concurrence de + 42%
	Durée pour une pension complète	-	Pension complète pour 45 ans de durée d'assurance	Pension complète pour 39 (période cotisable de 47 ans - entre 18 ans et 65 ans de l'assuré - moins 17%)
Calcul du montant de la pension	Détermination du revenu de référence sous plafond	Nombre de points acquis dans la limite des 45 meilleures années	Salaire moyen des 45 meilleures années	Salaire moyen des 39 meilleures années
	Revalorisation des droits avant liquidation	Salaires nets (éventuellement ajustés selon l'évolution du rapport démographique)	Prix	Salaires
Revalorisation des pensions		Salaires nets ; un facteur, lié au rapport démographique, peut être appliqué jusqu'au gel des pensions	Prix	Prix

\* Un accord de gouvernement d'octobre 2014 prévoit une future réforme visant à ne plus permettre des départs à la retraite avant 67 ans à échéance 2030, sauf pour les assurés justifiant d'un minimum de 43 ans de carrière en Belgique.

## Les règles des systèmes de retraite français et étrangers suivis par le COR

Situation au 1 <sup>er</sup> janvier 2014		Espagne	États-Unis	France (régime général)
Type de régime		Annuités	Annuités	Annuités
Durée minimale d'affiliation nécessaire pour l'ouverture des droits		15 ans	10 ans	1 trimestre
Mode de calcul de la durée d'assurance		Journalière ou mensuelle selon le statut des assurés (il existe 11 statuts au régime général espagnol), dès l'atteinte d'un revenu minimal	Par crédits dès l'atteinte d'un revenu de 1200 \$ en 2014 (4 crédits – 4800 \$ – équivalent à une année de durée d'assurance) – environ 9% du salaire moyen aux États-Unis	Trimestrielle, dès le paiement de cotisations équivalentes à un salaire ou revenu d'activité brut d'un montant de 150 heures de SMIC (maximum 4 par an) – environ 16% du salaire moyen en France
Taux de cotisation sous plafond		28,3% (4,7% salariés ; 23,6% employeurs)	12,4% (6,2% salariés ; 6,2% employeurs)	17,25% (7,05% salariés ; 10,2% employeurs)
Plafond		≈ 1,6 salaire moyen	≈ 2,5 salaire moyen	≈ 1,0 salaire moyen
Modulation du montant de la pension selon l'âge de liquidation et la durée d'assurance	Âge d'ouverture des droits	65 ans et 2 mois et 15 ans de durée d'assurance ; 65 ans si plus de 35 ans et 6 mois d'assurance (à terme 67 ans et 15 ans d'assurance – 65 ans si 38 ans et 6 mois d'assurance en 2027). Les invalides peuvent, sous conditions, partir avant cet âge.	62 ans	60 ans et 9 mois ; à partir de 56 ans sous conditions de durée d'assurance totale et d'âge de début d'activité pour la génération 1952 (62 ans ; à partir de 58 ans sous conditions de durée d'assurance totale et d'âge de début d'activité pour la génération 1973)
	Âge du taux plein		66 ans pour la génération 1947 (67 ans à terme pour la génération 1960)	65 ans et 9 mois ; âge d'ouverture des droits si 41 ans d'assurance ; à partir de 56 ans sous conditions de durée d'assurance totale et d'âge de début d'activité pour la génération 1952 (67 ans ; âge d'ouverture des droits et 43 ans d'assurance ; à partir de 58 ans sous conditions de durée d'assurance totale et d'âge de début d'activité pour la génération 1973)

Modulation du montant de la pension selon l'âge de liquidation et la durée d'assurance	Décotes	-	- 5/9% par mois	- 1,375% par trimestre pour la génération 1952 (-1,25% à partir de la génération 1953)
	Surcotes	Le taux de liquidation est majoré au-delà de l'âge d'ouverture des droits : de + 2 points par an pour les assurés ayant validé moins de 25 ans d'assurance ; de + 2,75 points par an si l'assuré a validé entre 25 et 37 ans d'assurance ; de + 4 points par an si l'assuré a validé plus de 37 ans d'assurance	+ 8% par an au-delà de l'âge du taux plein	+ 1,25% par trimestre cotisé au-delà à la fois de l'âge d'ouverture des droits et de la durée requise pour le taux plein
	Durée pour une pension complète	Pension complète pour 35 ans et 6 mois de durée d'assurance (37 ans à terme en 2027)	Pension complète pour 35 ans de durée d'assurance	Pension complète pour 41 ans de durée d'assurance pour la génération 1952 (augmentation selon l'espérance de vie d'environ 0,25 an tous les 4 ans)
Calcul du montant de la pension	Détermination du revenu de référence sous plafond	Salaire moyen des 17 dernières années (25 dernières années à terme en 2022)	Salaire moyen des 35 meilleures années	Salaire moyen des 25 meilleures années
	Revalorisation des droits avant liquidation	Prix (valeur nominale pour les deux dernières années d'activité)	Salaires	Prix
Revalorisation des pensions		Prix	Prix	Prix

## Les règles des systèmes de retraite français et étrangers suivis par le COR

Situation au 1 <sup>er</sup> janvier 2014		Italie (ancien régime)	Italie (nouveau régime)	Japon
Type de régime		Annuités	Comptes notionnels	Annuités
Durée minimale d'affiliation nécessaire pour l'ouverture des droits		20 ans		25 ans
Mode de calcul de la durée d'assurance		Annuelle, dès l'atteinte d'un revenu de 10 305 euros. Tout revenu annuel inférieur réduit de manière proportionnelle la durée validée par l'assuré durant l'année – environ 35% du salaire moyen en Italie		Mensuelle, dès qu'une activité est exercée au cours du mois
Taux de cotisation sous plafond		33% (9,2% salariés ; 23,8% employeurs)		17,1% (8,55% salariés ; 8,55% employeurs) – 18,3% à terme en 2017 (partage identique)
Plafond		≈ 3,4 salaire moyen		≈ 1,5 salaire moyen
Modulation du montant de la pension selon l'âge de liquidation et la durée d'assurance	Âge d'ouverture des droits	66 ans et 3 mois pour les hommes ; 63 ans et 9 mois pour les femmes. Pas de condition d'âge si 42 ans et 6 mois de durée d'assurance pour les hommes et 41 ans et 6 mois de durée d'assurance pour les femmes (augmentation selon l'espérance de vie : 1 an tous les 10 ans) - égalité femmes/hommes à partir de 2018	66 ans et 3 mois pour les hommes ; 63 ans et 9 mois pour les femmes. Pas de condition d'âge si 42 ans et 6 mois de durée d'assurance pour les hommes et 41 ans et 6 mois de durée d'assurance pour les femmes (augmentation selon l'espérance de vie : 1 an tous les 10 ans) - égalité femmes/hommes à partir de 2018 – si la pension est équivalente ou supérieure à 1,5 fois le minimum vieillesse (âge d'ouverture de 70 ans si la pension est inférieure)	60 ans et 25 ans de durée d'assurance - génération 1949 pour les hommes et 1954 pour les femmes (65 ans et 25 ans de durée d'assurance à terme – génération 1961 pour les hommes et 1966 pour les femmes)
	Âge du taux plein	66 ans et 3 mois pour les hommes ; 63 ans et 9 mois pour les femmes ; 62 ans si 42 ans et 6 mois de durée d'assurance pour les hommes et 41 ans et 6 mois de durée d'assurance pour les femmes (augmentation selon l'espérance de vie : 1 an tous les 10 ans) - égalité femmes/hommes à partir de 2018	-	65 ans
	Décotes	- 1% par année d'anticipation entre 60 et 62 ans ; - 2% par année d'anticipation avant 60 ans	La pension est proportionnelle aux droits accumulés selon un coefficient, révisable tous les 2 ans) qui augmente avec l'âge de départ : 4,30% à 57 ans et 6,54% à 70 ans	- 0,5% par mois
	Surcotes	-		+ 0,7% par mois au-delà de l'âge du taux plein
	Durée pour une pension complète	Pension complète pour 40 ans de durée d'assurance	-	Pension complète pour 40 ans de durée d'assurance

Calcul du montant de la pension	Détermination du revenu de référence sous plafond	Salaire moyen des 5 dernières années pour les années validées jusqu'au 31/12/92 ; 10 dernières années pour les années validées du 01/01/93 au 31/12/95	Cumul des droits acquis au cours de la carrière	Salaire moyen des 40 meilleures années
	Revalorisation des droits avant liquidation	Salaires	PIB	Salaires
Revalorisation des pensions		Prix	Prix	Prix ; un facteur, lié au rapport démographique, peut être appliqué jusqu'au gel des pensions

## Les règles des systèmes de retraite français et étrangers suivis par le COR

Situation au 1er janvier 2014		Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède
Type de régime		Annuités	Annuités	Comptes notionnels
Durée minimale d'affiliation nécessaire pour l'ouverture des droits		Dès la justification d'une période de résidence aux Pays-Bas dans les 50 années précédant l'âge d'ouverture des droits	1 an	5 ans
Mode de calcul de la durée d'assurance		Période de résidence aux Pays-Bas dans les 50 années précédant l'âge d'ouverture des droits	Hebdomadaire, dès l'atteinte d'un revenu équivalent à 109 £ (5 668 € pour une année) – environ 18% du salaire moyen au Royaume-Uni	Annuelle, dès l'atteinte d'un revenu minimum
Taux de cotisation sous plafond		17,9% (salariés)	Pas de cotisation vieillesse spécifique	17,2% (7,0% salariés ; 10,2% employeurs)
Plafond		≈ 1,2 salaire moyen	-	≈ 1,1 salaire moyen
Modulation du montant de la pension selon l'âge de liquidation et la durée d'assurance	Âge d'ouverture des droits	65 ans et 1 mois pour la génération 1948 (67 ans à terme pour la génération 1957 – à noter qu'à partir de 2024, l'âge pourra augmenter plus rapidement en fonction de l'espérance de vie dans des conditions qui seront définies en 2019)	65 ans pour les hommes 60 ans et 3 mois pour les femmes – génération juillet-août 1951 (65 ans à terme pour la génération novembre-décembre 1953) ; 68 ans – hommes et femmes – pour la génération avril 1978	61 ans
	Âge du taux plein			-
	Décotes	-	-	La pension est proportionnelle aux droits accumulés selon un coefficient, par génération, qui augmente avec l'âge de départ :
	Surcotes	-	+ 1% pour 5 semaines, soit + 10,4% par an au-delà de l'âge d'ouverture des droits	5,31% à 61 ans, 7,36% à 70 ans (génération 1948)
	Durée pour une pension complète	Pension complète pour 50 ans de résidence	Pension complète pour 30 ans de durée d'assurance	-
Calcul du montant de la pension	Détermination du revenu de référence sous plafond	Montant forfaitaire	Montant forfaitaire	Cumul des droits acquis au cours de la carrière
	Revalorisation des droits avant liquidation	-	-	Salaires
Revalorisation des pensions		Salaires	Max : prix ; salaires ; 2,5%	Salaires – 1,6 ; un facteur, lié à la situation financière du régime, peut être appliqué, sans limite d'effet



## Fiche 3

# Baby-boom et allongement de la durée de vie : quelles contributions au vieillissement ?

**Didier Blanchet et Françoise Le Gallo**

INSEE

INSEE Analyses, *septembre 2013*.

Accessible à l'adresse suivante : <http://www.insee.fr/fr/ffc/iana/iana12/iana12.pdf>

- Identifier les composantes du vieillissement démographique aide à mieux en saisir les conséquences et les façons de s'y adapter.
- Le maintien d'une fécondité relativement élevée et un flux migratoire de l'ordre de 100 000 entrées annuelles devraient suffire à préserver, à horizon prévisible, la France d'un processus de vieillissement par le bas, celui qui découlerait d'une baisse de la population d'âge actif.
- Le vieillissement se fait donc par le haut, c'est-à-dire par une croissance du nombre de plus de 60 ans. Cette croissance tient à deux facteurs : l'allongement de la durée de vie et l'arrivée aux âges élevés des générations nombreuses du baby-boom.
- On peut isoler l'effet du premier facteur en reconstituant la trajectoire d'une population fictive sans migrations ni fluctuations annuelles du nombre de naissances mais qui aurait été et serait à l'avenir soumise aux variations constatées ou anticipées de la mortalité.
- Une telle population aurait déjà connu un vieillissement marqué tout au long des cinquante dernières années et elle aurait dû en gérer progressivement les conséquences.
- L'effet du baby-boom se superpose à ce mouvement tendanciel. Il s'agit d'un effet « en V ». Les baby-boomers ont d'abord retardé le vieillissement en venant gonfler les tranches d'âge actives. Leur arrivée progressive aux tranches d'âge élevées le fait ré-accélerer de 2006 à 2035. Il ralentira ensuite à nouveau, à partir de 2035-2040.

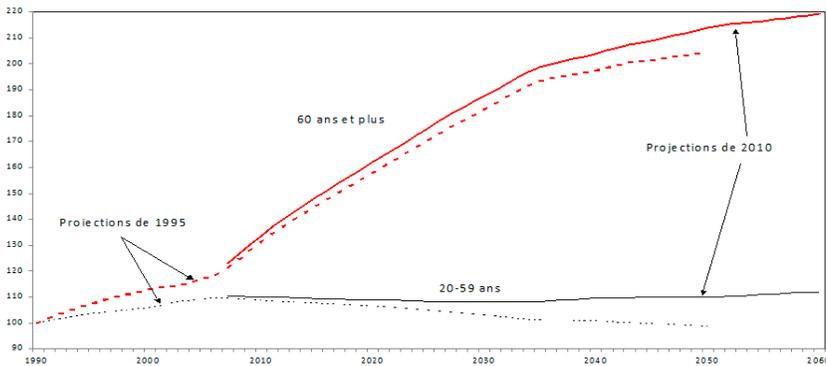
## Le vieillissement ne s'explique pas par la baisse de la population d'âge actif

Le vieillissement peut se mesurer à l'aide de différents indicateurs. Celui qui est le plus pertinent pour la problématique des retraites consiste à rapporter la part des 60 ans et plus à celle des 20-59 ans. Si le nombre des 20-59 ans diminue, ce ratio augmente : on parle alors de vieillissement « par le bas » dû au non-renouvellement des générations. Ce phénomène était souvent mis en avant quand le débat sur les retraites a pris de l'ampleur, au début des années 1990 : il y avait alors une quinzaine d'années que l'indicateur conjoncturel de fécondité était tombé en deçà du seuil de remplacement des générations. On en déduisait fréquemment qu'une bonne part du vieillissement allait découler de la baisse de la population d'âge actif.

Pourtant, déjà à l'époque, c'est un tout autre message qui ressortait des projections démographiques produites par l'INSEE. L'essentiel du vieillissement prévu tenait à la croissance du nombre de plus de 60 ans : un vieillissement dit « par le haut ». On peut le vérifier en analysant les variations qui étaient anticipées pour les deux groupes d'âge, à l'horizon de 2050 (voir graphique ci-dessous). Le nombre de 0-59 ans était prévu croissant entre 1990 et 2006 puis en décroissance régulière mais très modérée, le faisant à peu près revenir au point de départ en 2050. Sur la même période, on anticipait un doublement du nombre de 60 ans et plus, avec une forte accélération à partir de 2006. C'était bien ce second facteur qui expliquait l'essentiel du vieillissement.

Ce message est encore plus net dans les toutes dernières projections publiées par l'INSEE en 2010 (Chardon et Blanpain, 2010). Le vieillissement par le bas n'y joue plus aucun rôle. Avec une fécondité de 1,95 enfant par femme et un flux migratoire annuel de 100 000 entrées nettes, la population d'âge actif serait désormais quasiment stationnaire jusqu'en 2060. De son côté, la croissance du nombre de 60 ans et plus reste conforme à celle qui était envisagée en 1995. Leur nombre devrait encore augmenter de 80 % environ jusqu'au nouvel horizon de 2060. En chiffres bruts, il atteindrait 23,6 millions contre 13,2 en 2007, à rapporter à environ 33 millions de personnes âgées de 20 à 59 ans.

## Évolutions relatives du nombre des 60 ans et plus et du nombre des 20-59 ans, telles que projetées, en 1995 et 2010, par rapport aux niveaux observés en 1990



Source : Dinh (1995), Chardon et Blanpain (2010), et calcul des auteurs.

Lecture : les courbes en pointillé correspondent aux projections publiées en 1995. À cette date, on anticipait un nombre de plus de 60 ans en 2050 égal à 2,04 fois le niveau de l'année de base qui était l'année 1990. Les courbes en traits pleins correspondent aux résultats des projections de 2010, toujours exprimés en année de base 1990.

## La hausse de l'espérance de vie explique sa tendance de fond

Ce constat d'un vieillissement par le haut est désormais bien partagé. Au cours des années 1990, les diagnostics relatifs à l'avenir des retraites ont de moins en moins mis en avant le déficit de natalité au profit de deux autres facteurs : l'allongement de la durée de vie et l'effet du baby-boom correspondant à l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses nées à partir de 1946.

Pour identifier leurs apports respectifs, une première méthode consiste à calculer ce que serait le vieillissement à venir si la mortalité se stabilisait instantanément, pour toutes les tranches d'âge. Ceci revient à calculer un acquis de vieillissement, celui qui est d'ores et déjà inscrit dans la structure par âge. Il est substantiel : sous cette hypothèse de mortalité constante, les 60 ans et plus seraient encore 19,3 millions en 2060, soit une hausse de 6,1 millions qui représente près de 60% de la hausse totale attendue (Blanpain et Chardon, 2011). 40% du vieillissement total serait donc attribuables à la baisse de la mortalité.

Néanmoins, par construction, la méthode n'isole que l'impact des baisses de mortalité futures. Un calcul plus complet suppose de chiffrer aussi l'impact encore à venir des baisses de mortalité passées dont les effets se diffusent progressivement à la pyramide des âges : par exemple, si la probabilité de décès entre 60 et 61 ans décroît en 1990, cela augmente immédiatement le nombre de personnes de 61 ans, puis

celui de 62 ans un an plus tard, et ainsi de suite. Les effets de cette baisse se manifestent donc pendant une bonne quarantaine d'années, jusqu'en 2030.

Pour mieux apprécier l'effet total de la baisse de la mortalité, la meilleure méthode consiste à re-simuler rétrospectivement une population dans laquelle ce facteur de vieillissement aurait été le seul à jouer. Plus précisément, on simule une population dite « contrefactuelle » dans laquelle les variations effectivement observées et projetées de la mortalité sont appliquées à des générations successives d'effectifs à la naissance parfaitement stables, donc sans baby-boom ni autres fluctuations des flux de naissances, et également sans apport migratoire (voir « Sources et méthodes » ci-dessous).

On constate qu'une telle population aurait connu et connaîtrait un vieillissement très régulier (voir graphique ci-dessous, courbe en trait noir), qui s'avère rendre compte de l'ensemble de la tendance du vieillissement réel. Il aurait été modéré jusque vers 1950 car, à l'époque, les baisses de mortalité profitaient encore beaucoup aux tranches d'âge jeunes ou médianes, mais il se serait ensuite accéléré avec la concentration de la baisse de la mortalité sur les tranches d'âge les plus élevées.

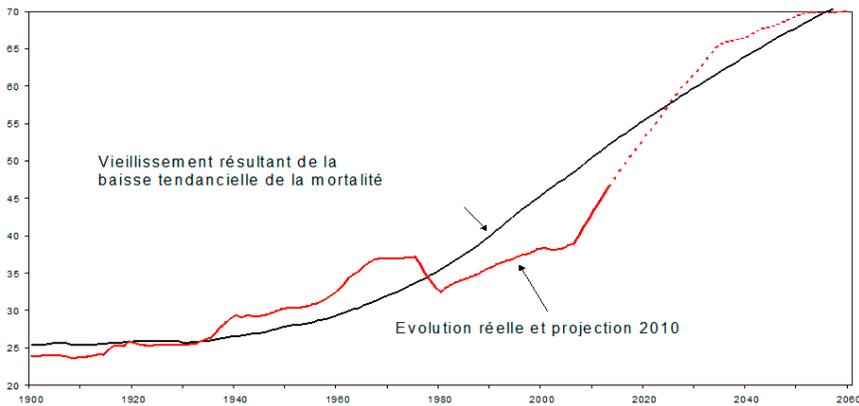
## Le baby-boom : un effet en « V » plutôt qu'un effet en cloche

La hausse de l'espérance de vie serait donc à l'origine de l'ensemble de la tendance séculaire du vieillissement global. Autour de cette tendance globale, les autres facteurs ont des effets qu'il vaut mieux lire en termes d'accélération et de ralentissements voire d'inversions temporaires du processus de vieillissement.

C'est de cette manière qu'il faut analyser la contribution du baby-boom. Elle est parfois décrite en termes de « bosse démographique » : le vieillissement s'accélérait lorsque les baby-boomers arrivent à l'âge de la retraite, puis le processus s'inverserait lorsque les baby-boomers décèdent, avec retour au *statu quo ante*. Mais l'image de la bosse n'est pas la plus appropriée. L'effet dominant du baby-boom sur le ratio retraités/actifs n'est pas un effet en cloche, c'est un effet « en V ». Si ce baby-boom est seul à jouer, sa première conséquence est de rajeunir la structure par âge, tant que les baby-boomers alimentent les tranches d'âge actives : le ratio commence donc par baisser. C'est lorsque ces baby-boomers dépassent 60 ans que ce rajeunissement cède la place au vieillissement. Avec le temps, la hausse des actifs se reporte sur les retraités ; c'est ce décalage temporel entre ces deux hausses qui explique le V. Toutes choses égales par ailleurs, la sortie de ce V ramène exactement à la structure par âge d'avant le baby-boom (voir « Sources et méthodes »).

Cet effet en V se lit sur la courbe du vieillissement effectif à partir du milieu des années 1970 (graphique ci-dessous, courbe en trait rouge). À cette époque, les baby-boomers ont commencé à alimenter la tranche d'âge des 20-59 ans depuis une dizaine d'années mais, dans un premier temps, cela ne suffit pas à compenser la présence dans cette tranche des générations creuses de la Première Guerre mondiale et de l'entre-deux-guerres. L'effet du baby-boom se révèle pleinement quand, à partir de 1975, les générations nées entre 1915 et 1919 arrivent à 60 ans. On entre alors dans une phase où la structure par âge de la population se retrouve durablement plus jeune que ce qui aurait normalement résulté de son niveau de mortalité. Le mouvement s'inverse à nouveau en 2006, au moment où les premiers baby-boomers atteignent 60 ans. Il s'ensuit une phase de vieillissement accéléré qui cumule poursuite du vieillissement tendanciel et seconde branche du V : cette phase devrait durer jusqu'en 2035.

### Vieillissement effectif et vieillissement tendanciel imputable à la baisse de la mortalité (ratio des 60 ans et plus aux 20-59 ans, en %)



Source : INSEE et calculs des auteurs.

Lecture : en 2010, il y avait 39 personnes de plus de 60 ans pour 100 personnes âgées de 20 à 59 ans. Dans une population où le vieillissement n'aurait dépendu que de la baisse de la mortalité, ce ratio aurait été de 48,5%.

Ce vieillissement se trouve en outre légèrement renforcé par le fait que, au sortir du baby-boom, la fécondité ne s'est pas contentée de revenir au seuil de remplacement mais est descendue en deçà, sans que les flux migratoires aient systématiquement comblé ce déficit. C'est à cette seconde composante que peut s'appliquer l'image de la bosse : quand des classes creuses arrivent à l'âge adulte, il y a d'abord une hausse du ratio démographique qui se résorbe ensuite si la fécondité revient au seuil de remplacement. Ce phénomène contribue lui aussi au vieillissement accéléré prévu jusqu'en 2035 et à son ralentissement ultérieur, mais il est moins prononcé que l'effet en V.

## Quelques conséquences

Plusieurs messages se dégagent de cette décomposition des facteurs du vieillissement. Mettre en avant le rôle moteur de l'espérance de vie rappelle que c'est bien à cette évolution tendancielle favorable qu'il s'agit de répondre. Mais cette évolution ne se réduit pas à l'effet des gains d'espérance de vie futurs, et cela aide à comprendre l'ampleur des ajustements qui sont nécessaires. En matière de retraite, par exemple, si les gains d'espérance de vie futurs étaient seuls à jouer, indexer à l'avenir l'âge de la retraite sur les gains d'espérance de vie au fur et à mesure qu'ils sont enregistrés suffirait à stabiliser le ratio actifs/retraités et dispenserait de toute autre mesure. Mais ce n'est pas le cas, car il faut aussi gérer les effets des hausses d'espérance de vie passée qui ont été temporairement masqués par la première phase de l'effet en V du baby-boom. Cela nécessite des ajustements supplémentaires et pérennes : on ne peut guère compter sur la nouvelle décrite qui interviendrait si l'effet du baby-boom était un effet en cloche plutôt qu'un effet en V.

Pour autant, il faut rappeler que les projections démographiques ne sont que des projections, et non pas des prévisions. L'effet du baby-boom est très prévisible car inscrit dans la pyramide des âges. Mais les effets des hausses futures de l'espérance de vie ou des éventuelles variations à venir de la fécondité et des flux migratoires restent nécessairement plus incertains.

## Références

Beaumel C. et Breuil-Genier P. (2011), «De 55 à 65 millions d'habitants : pourquoi la population a-t-elle augmenté plus vite en France que dans les pays voisins ?», *France, portrait social*, édition 2011.

Blanpain N. et Chardon O. (2011), «Un papy-boom aura lieu, même si l'espérance de vie ne progressait plus», *Espace populations sociétés*, n° 2011-3, pp. 617-637.

Chardon O. et Blanpain N. (2010), «Projections de population 2007-2060 pour la France métropolitaine», *INSEE Résultats*, série Société, n° 117.

Dinh Q.-C. (1995), «Projection de population totale pour la France métropolitaine : base RP90, horizon 1990-2050», *INSEE Résultats*, série Démographie-société, n° 44.

Fall F. et Ferrari N. (2008), «Perspectives d'évolution des dépenses de retraite et rôle d'un fonds de réserve», *Lettre Trésor-Éco*, n° 39.

Ce document actualise les résultats présentés dans le document de travail INSEE/DESE n° G2008-04, «Les projections démographiques : principaux mécanismes et retour sur l'expérience française».

## Sources et méthodes

### Les projections démographiques et leurs hypothèses

Les données du premier graphique sont directement reprises des scénarios médians des projections démographiques élaborées par l'INSEE en 1995 (base 1990) et en 2010 (base 2007). D'autres exercices avaient été réalisés entre-temps, en 2003 et 2006, mais ils ne sont pas repris ici. Les projections de 1995 tablaient sur une fécondité de 1,8 enfant par femme combinée à un solde migratoire annuel de 50 000 entrées nettes. Les mêmes chiffres pour l'exercice 2010 étaient de 1,95 et 100 000. En matière d'espérance de vie, les projections de 1995 tablaient sur des espérances de vie à la naissance en 2050 de 90,4 ans pour les femmes et 82,2 pour les hommes. En 2010, au même horizon, les valeurs retenues étaient de respectivement 90,0 et 84,5.

### Simulations contrefactuelles

Les simulations contrefactuelles consistent à réécrire l'histoire en neutralisant une part plus ou moins substantielle des évolutions effectivement constatées. Beaumel et Breuil-Genier (2011) utilisent la méthode pour analyser les sources de la croissance démographique française depuis 1981 : elles bloquent les évolutions de différents facteurs à partir de cette date sans revenir sur les évolutions antérieures synthétisées dans la structure par âge initiale. Ferrari et Fall (2008) s'intéressent aux facteurs du vieillissement, comme c'est le cas ici, avec des résultats voisins, en repartant d'une structure par âge très ancienne, celle de 1740, et en lui appliquant des évolutions lissées des taux de fécondité et des flux migratoires. La démarche adoptée ici est à la fois plus simple et plus systématique : elle revient à simuler une population sans migration et où les générations se succèdent à effectifs à la naissance parfaitement identiques. Il ne s'agit donc pas d'une population à fécondité constante mais à flux constant de naissances. Un scénario à fécondité constante serait peu pertinent pour une analyse de long terme : il est normal que la fécondité baisse tendanciellement au cours de la transition démographique pour accompagner la baisse de la mortalité infantile et juvénile. C'est ce qui est supposé implicitement ici, avec une fécondité constamment égale au seuil instantané de remplacement des générations.

## Baby-boom et autres scénarios de variation de la fécondité : une illustration stylisée

Pour comprendre l'effet en V d'un baby-boom, on peut raisonner sur un exemple très stylisé. On procède à des simulations d'une population à mortalité constante avec une période de temps élémentaire de 20 ans (voir tableau ci-dessous). On suppose une durée de vie fixe de 80 ans, et une vie active comprise entre 20 et 60 ans. Le ratio retraités/actifs est approximé par celui des 60-80 ans aux 20-60 ans : il est égal au rapport entre l'effectif de la génération née trois périodes auparavant et celui des générations nées une et deux périodes auparavant.

Trois scénarios sont simulés, de gauche à droite sur le tableau :

- un baby-boom pur à la période 10 : un choc de fécondité fait passer le nombre de naissances de 100 à 150, puis la fécondité revient au seuil de remplacement et les naissances se restabilisent. Le mouvement qui en découle pour le ratio retraités/actifs est bien un mouvement en «V» : on part d'un ratio de dépendance de 50%, il chute à 40%, puis 33% avant de retrouver sa valeur d'origine;
- une chute de la fécondité à la période 11 au cours de laquelle la génération des 20-40 ans ne se renouvelle qu'à 90%, après quoi on revient à la fécondité de remplacement. C'est ce type de mouvement qui conduit à une évolution en cloche du ratio de dépendance : le ratio de dépendance commence par monter puis on finit par retrouver le ratio initial de 50%.
- le cumul des deux scénarios précédents. Il donne la même évolution initiale, puis une accélération plus rapide du vieillissement lorsque les baby-boomers passent à la retraite en étant suivis d'une génération moins nombreuse. Elle est suivie d'une décrue, mais celle-ci est uniquement le contrecoup de l'accélération due au non-remplacement temporaire des générations du baby-boom.

La superposition d'un vieillissement tendanciel dû à l'allongement de la durée de vie et du type de mouvement décrit par le troisième scénario reproduit à peu près la situation française, au fait près que la basse fécondité des années 1975 voit ses effets en partie compensés par la remontée des flux migratoires.

Période	Baby-boom temporaire seul, suivi d'un retour au seuil de remplacement des générations		Chute temporaire de la fécondité sous le seuil de remplacement		Baby-boom puis chute temporaire de la fécondité en deçà du seuil de remplacement	
	Effectif des générations	Ratio 60-80/20-60	Effectif des générations	Ratio 60-80/20-60	Effectif des générations	Ratio 60-80/20-60
4	100	–	100	–	100	–
5	100	–	100	–	100	–
6	100	–	100	–	100	–
7	100	50	100	50	100	50
8	100	50	100	50	100	50
9	100	50	100	50	100	50
10	150	50	100	50	150	50
11	150	40	90	50	135	40
12	150	33	90	53	135	35
13	150	50	90	56	135	56
14	150	50	90	50	135	50
15	150	50	90	50	135	50

Source : calcul des auteurs.

Lecture : dans un scénario avec baby-boom à la période 10, le ratio 60-80 ans/20-60 ans passe de 50% à 40% entre t = 10 et t = 11.



## Fiche 4

### Les réformes des retraites en France depuis 1993

*Secrétariat général du COR.*

#### Les réformes successives des années 1990 et 2000

Dès le milieu des années 1980, les perspectives de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby-boom conjuguées avec la fin de la montée en charge des régimes de retraite ont conduit à des réflexions portant sur l'avenir à long terme des régimes de retraite. C'est à cette époque que furent notamment réalisés les premiers exercices de projection mettant en avant les besoins de financement futurs du système de retraite. En 1991, le gouvernement soumettait au débat public une analyse sur la question des retraites par la publication du *Livre blanc sur les retraites*, sous le sous-titre «Garantir dans l'équité les retraites de demain<sup>4</sup>».

**La réforme des retraites de 1993** reprenait une grande partie des pistes esquissées et discutées au cours des années précédentes. Dans le régime général et les régimes alignés, elle allongeait la durée d'assurance requise pour le taux plein (passage de 37,5 ans à 40 ans), faisait passer le calcul de la pension des 10 aux 25 meilleures années d'activité et posait le principe d'indexation sur les prix des salaires portés au compte et des pensions. Elle instituait par ailleurs le Fonds de solidarité vieillesse.

Dans le même temps, les régimes complémentaires de salariés du secteur privé adaptaient à la baisse leur rendement, en modifiant les règles d'indexation de leurs paramètres, et augmentaient les taux d'appel de leurs cotisations.

Cet ensemble de réformes était cependant partiel puisqu'il ne concernait pas les régimes de fonctionnaires ni les autres régimes spéciaux, et la persistance d'un chômage élevé accompagné du maintien de dispositifs de cessation anticipée d'activité de grande ampleur achevaient de brouiller la signification de la réforme.

Le conflit, qui, en 1995, a fait suite à la tentative du gouvernement de poursuivre dans les régimes du secteur public le mouvement de réforme engagé en 1993, a ouvert une nouvelle phase d'étude et de concer-

<sup>4</sup> *Livre blanc sur les retraites*, préface de Michel Rocard, Premier ministre, La Documentation française, 1991.

tation avec, en 1995, la publication du rapport Briet<sup>5</sup>, puis, en 1999, celle du rapport Charpin<sup>6</sup>.

Ces rapports ont permis d'enrichir le diagnostic sur l'évolution future des régimes, en mettant en évidence le poids de l'allongement prévu de l'espérance de vie et en précisant les effets à long terme des règles d'indexation. Les propositions contenues dans le rapport Charpin et, en particulier, celle consistant à allonger la durée d'assurance à 42,5 ans dans l'ensemble des régimes de retraite d'ici 2020 ont fait l'objet de vives controverses. Cependant, l'analyse et les propositions ont, en même temps, fait mûrir la réflexion et contribué à la création rapide du Fonds de réserve pour les retraites et à la mise en place d'une instance permanente de suivi des régimes de retraite, à savoir le Conseil d'orientation des retraites.

Dans ce contexte, au lendemain des élections de 2002, le gouvernement annonce son intention d'engager une nouvelle réforme des retraites, qui conduit à la loi du 21 août 2003.

**La réforme des retraites de 2003** est une réforme globale qui, contrairement aux réformes antérieures, concerne la plupart des régimes, privés ou publics, de base, complémentaires ou supplémentaires. Elle ne concerne pas, toutefois, les régimes spéciaux de retraite autres que ceux de la fonction publique et des ouvriers de l'État.

Elle laisse les effets de la réforme de 1993 aller jusqu'à leur terme et fait de la durée d'assurance requise pour le taux plein la principale variable de pilotage du système de retraite à l'horizon 2020, en posant d'ici là le principe de son évolution au fil des générations. L'objectif affiché est de stabiliser le rapport entre la durée d'assurance et la durée moyenne de retraite à son niveau de 2003, conduisant à répartir les gains d'espérance de vie à 60 ans entre un allongement de la durée d'assurance (pour deux tiers environ) et un accroissement de la durée moyenne de retraite (pour un tiers environ). Toutefois, cette évolution de la durée d'assurance n'est pas automatique. Des rendez-vous tous les quatre ans sont fixés, le premier en 2008.

Parallèlement, la réforme met en place un dispositif de départ anticipé à la retraite (avant l'âge de 60 ans) pour les personnes ayant commencé à travailler tôt (avant 17 ans) et ayant eu de longues carrières (dont au moins 42 années validées).

La loi s'inscrit en outre dans un processus d'harmonisation des régimes de retraite déjà engagé depuis plusieurs années. Dans une logique de rattrapage de la réforme du régime général et des régimes alignés de 1993, la réforme de 2003 a ainsi modifié les principaux para-

<sup>5</sup> *Perspectives à long terme des retraites*, groupe de travail présidé par Raoul Briet, La Documentation française, 1995.

<sup>6</sup> *L'Avenir de nos retraites*, La Documentation française, 1999.

mètres de calcul des pensions des régimes de la fonction publique, dont la durée d'assurance qui passe de 37,5 ans en 2003 (génération née en 1943) à 40 ans en 2008 (génération née en 1948). Le processus de rapprochement des règles des régimes a été ensuite étendu aux autres régimes spéciaux, puisque les modifications entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2007 dans le régime de la Banque de France, et le 1<sup>er</sup> juillet 2008 dans six autres régimes spéciaux<sup>7</sup> conduisent à aligner progressivement les principaux paramètres de ces régimes sur ceux applicables dans la fonction publique, avec un décalage dans le temps lié aux réformes plus tardives de ces régimes.

Le premier rendez-vous prévu par la réforme de 2003 s'est déroulé au premier semestre de 2008 et la plupart des mesures ont été inscrites dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2009. Celle-ci comporte notamment une série de dispositions en faveur de l'emploi des seniors (incitation à la conclusion d'accords en faveur de l'emploi des seniors, majoration de la surcote, facilitation du cumul emploi-retraite, etc.), soulignant le lien étroit entre politique de l'emploi et politique des retraites. Un point d'étape est prévu d'être organisé en 2010. En outre, le gouvernement a confirmé le principe d'allongement de la durée d'assurance pour une retraite à taux plein en faisant porter cette durée à 41 ans en 2012 (génération née en 1952).

## La crise économique et la poursuite des réformes

Cette succession de réformes, si elle conduit clairement à rapprocher les règles des régimes, ne suffit pas cependant à assurer l'équilibre financier du système de retraite, comme le confirment les résultats des projections du 8<sup>e</sup> rapport du COR d'avril 2010, qui actualisent les projections réalisées antérieurement à la crise financière et économique.

Le système de retraite français doit en effet faire face à un double défi. L'un de long terme, l'autre plus conjoncturel bien que profond. Le défi à long terme est d'ordre démographique et résulte du jeu combiné de deux phénomènes : d'une part, l'allongement régulier de l'espérance de vie aux âges élevés, de l'ordre d'un trimestre tous les deux ans ; d'autre part, l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du baby-boom, environ 800 000 par an, ce phénomène devant se prolonger jusque vers 2035. Il en résultera une diminution régulière du rapport entre cotisants et retraités, qui aura des conséquences inévitables sur l'équilibre financier de nos régimes. À ce défi de long terme s'ajoutent les conséquences de la crise financière et économique apparue fin 2008 et qui, au travers de ses effets sur l'emploi et les salaires, se répercute sur le niveau des ressources de nos régimes de retraite.

<sup>7</sup> SNCF, RATP, Opéra de Paris, Comédie-Française, industries électriques et gazières (IEG), clercs et employés de notaires.

C'est dans ce contexte que le gouvernement a décidé d'engager une nouvelle réforme, en lieu et place du point d'étape retraites, dont la loi a été promulguée le 9 novembre 2010, avec l'ambition de permettre un retour à l'équilibre du système de retraite à l'horizon 2018.

**La réforme des retraites de 2010** confirme le principe d'allongement jusqu'en 2020 de la durée d'assurance au fil des générations compte tenu des gains d'espérance de vie à 60 ans, qui est au cœur de la réforme de 2003. Elle relève en plus les bornes d'âge de la retraite, selon un calendrier qui a ensuite été accéléré. Ainsi, l'âge d'ouverture des droits à la retraite et l'âge auquel la décote s'annule (respectivement 60 et 65 ans au régime général) sont progressivement relevés pour les assurés nés à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1951 ; ils seront plus élevés de deux ans (soit respectivement 62 et 67 ans) pour les assurés nés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1955. En outre, la réforme comporte des mesures de solidarité, renforce l'effort de convergence public-privé, et prévoit l'apport de ressources nouvelles aux régimes de retraite.

La réforme de 2010 revient en revanche sur le principe des rendez-vous tous les quatre ans, le premier d'entre eux, en 2008, étant apparu sans doute trop anxiogène et le deuxième, prévu en 2012, ayant été abandonné en raison de la crise. La loi du 9 novembre 2010 instaure un processus de pilotage en continu, confié à un nouvel organisme, le Comité de pilotage des régimes de retraite (COPILOR), qui s'appuiera sur les travaux du COR.

Suite au changement de gouvernement et en réaction au relèvement progressif de l'âge d'ouverture des droits à la retraite de 60 à 62 ans, le dispositif de départ anticipé à la retraite pour longue carrière est élargi en 2012 pour permettre à des personnes ayant commencé à travailler à 18 ou 19 ans de continuer à partir à la retraite à 60 ans.

Avec le prolongement de la crise, l'objectif de la réforme de 2010 d'un retour à l'équilibre du système de retraite dès 2018 a été remis en cause, et une nouvelle réforme des retraites a été préparée au second semestre de 2013.

**La réforme des retraites de 2014** (loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites) a pour objectif notamment de pérenniser le système de retraite par répartition.

Pour cela, elle prévoit des hausses progressives de taux de cotisation et prolonge le principe d'allongement de la durée d'assurance requise pour le taux plein, au rythme d'un trimestre toutes les trois générations, pour porter cette durée à 43 ans pour les générations 1973 et suivantes, qui prendront leur retraite à partir de 2035. Le relèvement des bornes d'âge de la retraite prévu par la réforme de 2010 n'est pas remis en cause. En outre, des mesures visant à moins revaloriser les pensions de retraite de base sont prises. À compter de 2014, la date de leur revalorisation annuelle est reportée de six mois, au 1<sup>er</sup> octobre

et non plus au 1<sup>er</sup> avril. Il a ensuite été décidé de prolonger le gel des pensions d'une année supplémentaire, jusqu'en octobre 2015; les pensions les plus basses devaient être épargnées par ce gel, mais ce ne sera pas le cas en raison de la faiblesse de l'inflation et, en contrepartie, une prime exceptionnelle leur sera versée en 2015.

La réforme des retraites de 2014 crée également de nouveaux droits, en particulier pour les jeunes, pour les personnes aux carrières précaires et pour celles ayant connu des conditions de travail pénibles.

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, chaque salarié du secteur privé exposé à des facteurs de risque professionnels bénéficiera d'un compte personnel de prévention de la pénibilité. Ce compte lui permettra de cumuler des points en fonction de son exposition à un ou plusieurs facteurs de pénibilité au travail (manutention de charges lourdes, postures pénibles, températures extrêmes, travail de nuit, etc.). Tout ou partie des points ainsi cumulés pourra être converti pour bénéficier soit d'une formation en vue d'une reconversion professionnelle, soit d'un passage à temps partiel avec maintien de la rémunération, soit d'un abaissement de l'âge de départ à la retraite (à partir de 60 ans). Ce dispositif sera financé par des cotisations à la charge des employeurs.



## Fiche 5

# Vingt ans de réformes des retraites : quelle contribution des règles d'indexation ?

**Anthony Marino**

division « redistribution et politiques sociales », INSEE

INSEE Analyses, *avril 2014*.

Accessible à l'adresse suivante : <http://www.insee.fr/fr/ffc/iana/ia17/ia17.pdf>

Depuis la fin des années 1980, le mode de calcul des droits à retraite a connu de nombreux changements visant à limiter la progression des dépenses de pensions en part du produit intérieur brut (PIB). Si on avait conservé l'intégralité des règles qui ont prévalu jusqu'au milieu des années 1980, cette part se serait élevée à près de 21 points de PIB en 2060, selon des simulations effectuées à l'aide du modèle Destinie 2 de l'INSEE. Avec l'ensemble des modifications intervenues depuis, jusqu'à la réforme de 2014 et les derniers accords AGIRC-ARRCO, cette part se limiterait à environ 14 points, si on retient une hypothèse d'évolution annuelle de la productivité de 1,3% à moyen et à long terme.

Parmi les facteurs de cette modération, les règles d'indexation jouent un rôle majeur. Depuis la fin des années 1980, c'est l'indice des prix qui sert à revaloriser les pensions en cours de service dans le secteur privé, ainsi que les salaires dits « portés aux comptes », ceux sur la base desquels se fait la liquidation. Ce principe a été confirmé par la loi de 1993. La loi de 2003 a étendu le mode d'indexation sur les prix aux pensions de la fonction publique.

Les changements de règles d'indexation contribuent à contenir l'évolution des pensions de manière importante mais variable selon la croissance économique. Selon que les gains de productivité s'élèveront respectivement à 1% ou 2% par an, les simulations réalisées à l'aide de Destinie 2 montrent que cet effet variera de 3,6 à 6 points de PIB à l'horizon 2060. Les réformes des retraites ont ainsi rendu le niveau à long terme du ratio retraites/PIB assez sensible aux hypothèses macroéconomiques. Avec les règles telles qu'elles sont annoncées aujourd'hui, le poids des retraites dans le PIB se situerait en 2060 entre 12 et 15% du PIB entre les hypothèses haute et basse de croissance retenues par le Conseil d'orientation des retraites.

Cette sensibilité vaut également pour le pouvoir d'achat relatif des retraités. Les montants des pensions à la liquidation devraient certes continuer à augmenter. Toutefois, les pensions vont évoluer moins rapidement que les revenus d'activité et l'écart entre les deux sera plus important dans les scénarios de croissance plus forte. Similaire en 2010 à celui des actifs, le niveau de vie moyen des ménages de retraités n'en représenterait plus que 85 % à 70 % en 2060, selon que les gains de productivité s'élèveront respectivement à 1 % ou 2 % par an.

## Un calcul des droits à retraite qui est devenu moins avantageux

Jusqu'aux années 1970, le niveau de vie des retraités était nettement plus faible que celui des actifs. Par la suite, le développement de carrières plus complètes et plusieurs réformes du mode de calcul des droits (loi Boulin, minimum contributif, revalorisation dynamique du minimum vieillesse) ont conduit à améliorer le niveau des pensions et à diminuer le taux de pauvreté des retraités, en même temps que s'abaissaient l'âge légal et l'âge effectif du départ en retraite. Les retraités ont également profité de la montée en charge des retraites complémentaires.

À partir de la fin des années 1980, la question principale devient celle d'adapter le système à l'accélération du vieillissement démographique qui découle de l'allongement de la durée de vie et, à partir de 2006, de l'arrivée à 60 ans des premières générations de baby-boomers.

Parmi les mesures qui ont été prises, on peut distinguer deux grandes catégories. Une première catégorie regroupe l'ensemble des mesures phares des réformes de 1993, 2003, 2010 et 2014. Il s'agit principalement de l'augmentation du nombre d'années prises en compte pour le calcul du salaire de référence (porté de 10 à 25 par la réforme de 1993), de l'augmentation de la durée de cotisation requise pour atteindre le taux plein (en 1993, 2003 puis 2014) ou du relèvement de l'âge minimal d'ouverture des droits à retraite (en 2010). C'est sur ces mesures que s'est le plus souvent focalisée l'attention. Mais un autre volet important de la politique des retraites a été l'évolution des règles de revalorisation à la fois des salaires passés – lors du calcul de la première pension – et des retraites en cours de service. C'est dès la fin des années 1980 qu'on a adopté une indexation sur les prix dans le régime général, dont le principe a été confirmé par la réforme de 1993, puis étendu aux retraites de la fonction publique en 2003.

## L'impact des réformes dépend de la croissance future

L'outil de microsimulation Destinie 2 de l'INSEE a été mobilisé pour isoler les effets de ces deux catégories de mesures, à la fois sur le rapport retraites/PIB et sur le niveau de vie relatif des retraités. Les scénarios utilisés ici sont ceux du onzième rapport (projections 2012) du Conseil d'orientation des retraites (sources et méthodes).

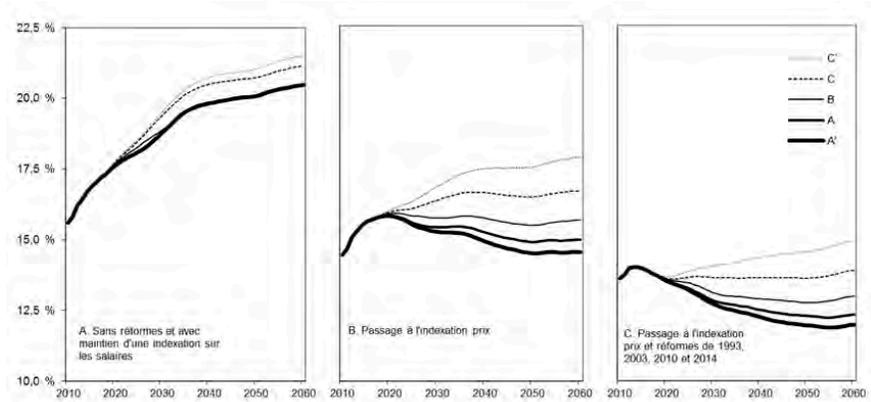
Avec ce modèle, les montants de pension peuvent être projetés en considérant diverses législations (voir graphiques ci-dessous) :

- la législation prévalant avant toute réforme et sans modification des règles d'indexation ;
- la législation avec passage à l'indexation sur les prix mais sans prise en compte d'aucun autre aspect des réformes ;
- la législation telle que prévue en 2014, intégrant l'ensemble des réformes passées et l'indexation sur les prix.

Si aucune mesure n'avait été prise, les dépenses de pensions auraient représenté entre 20 et 21 points de PIB à l'horizon 2060, ce chiffre étant peu dépendant des hypothèses de croissance (premier graphique). Une fois pris en compte l'ensemble des changements de règles, la masse des pensions se situerait au même horizon entre 12 et 15 points de PIB. Les changements de règles ont ainsi rendu le ratio retraites/PIB beaucoup moins dynamique mais également plus sensible aux hypothèses de croissance économique.

Cette sensibilité accrue découle du changement des règles d'indexation. Celui-ci contribue fortement au freinage des retraites mais d'une façon qui dépend beaucoup du taux de croissance (deuxième graphique). L'effet du passage à une indexation sur les prix réduit de 6 points le ratio pensions/PIB dans le scénario macroéconomique le plus favorable (variante A avec des gains de productivité de 2%). Cet effet n'est plus que de 3,6 points dans la variante la moins favorable (variante C avec des gains de productivité de 1%). L'effet des autres mesures, lui, est indépendant de la croissance : il représente de l'ordre de 2,5 points de PIB (dernier graphique).

## Part des dépenses de pensions dans le PIB, selon la législation et le scénario macroéconomique



Hypothèses : départ à la retraite au taux plein, hypothèses démographiques et macroéconomiques des projections 2012 du Conseil d'orientation des retraites.

Lecture : en 2060, sans aucune réforme et en maintenant l'indexation sur les salaires, la part des pensions (droits direct et dérivé) dans le PIB se serait élevée à 20,5 points dans le scénario B du COR.

Source : modèle Destinie 2, INSEE.

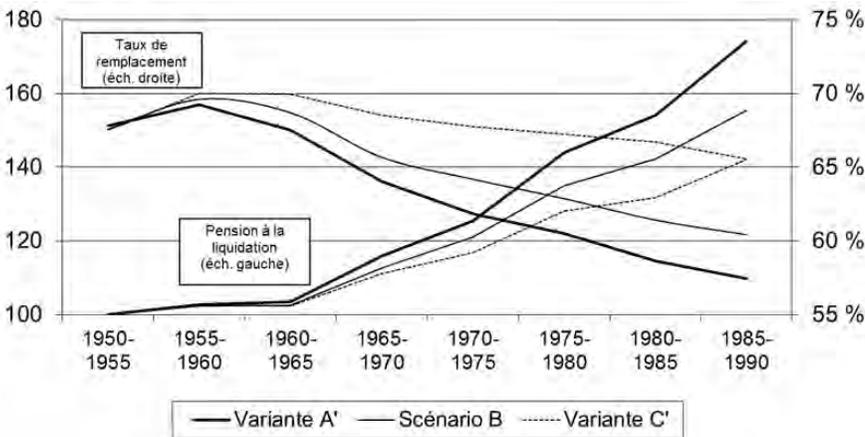
## D'une génération à l'autre, le montant des pensions à la liquidation s'accroît mais le taux de remplacement diminue d'autant plus fortement que les gains de productivité sont élevés

Cet impact des réformes peut aussi s'examiner du point de vue des intéressés. Pour les pensionnés, la modération du poids des retraites dans le PIB découle à la fois du relèvement des âges de départ et d'une évolution moins favorable des pensions. Cette dernière ne signifie pas qu'il y ait baisse des pensions en comparaison des niveaux actuels. Dans tous les scénarios envisagés, la pension moyenne à la liquidation continue de bénéficier des effets de la croissance et donc d'augmenter en termes réels en projection (voir graphique ci-dessous). D'une génération à l'autre, la hausse des revenus d'activité se répercute en effet sur le montant de pension à la liquidation. La progression est d'autant plus forte que la croissance est dynamique. Entre les générations 1950 et 1990, la progression en termes réels de la pension à la liquidation s'élève ainsi à plus 74% dans la variante A', contre plus 42% dans la variante C'.

C'est en pourcentage des salaires que s'opère le décrochement. On le mesure à l'aide du taux de remplacement net, c'est-à-dire le rapport entre la pension nette à la liquidation et le dernier salaire net. Ce taux

varie comme le rapport du salaire de référence et du dernier salaire de la carrière. Or le salaire de référence est calculé à partir de revenus passés revalorisés sur les prix. Son écart avec le dernier salaire perçu ou avec le salaire moyen courant est donc d'autant plus fort que le salaire réel a fortement progressé durant les années précédant la liquidation. C'est par ce biais que les scénarios de forte croissance aboutissent à une diminution plus marquée du taux de remplacement à long terme (voir graphique ci-dessous).

### Pension moyenne à la liquidation (en euros constants et en base 100 génération 1950-1955) et taux de remplacement net médian, par génération et par scénario macroéconomique



Champ : retraités de droit direct résidant en France.

Hypothèses : législation 2014, départ à la retraite au taux plein et scénarios A', B et C' du COR.

Lecture : dans le scénario B, entre les générations 1950-1955 et 1970-1975, la pension à la liquidation augmenterait de 21% mais le taux de remplacement passerait de 67,6% à 64,2%.

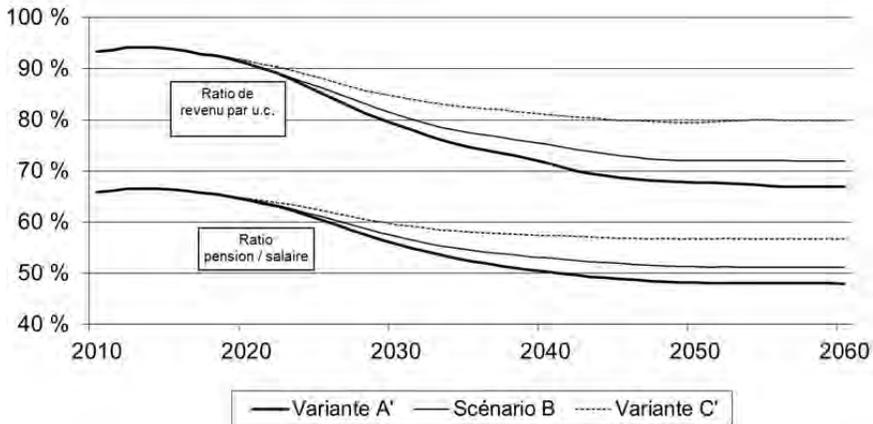
Source : modèle Destinie 2, INSEE.

## D'ici 2060, le niveau de vie des retraités devrait se situer entre 70 % et 85 % de celui des actifs selon le scénario économique

À cette baisse du taux de remplacement due à la seule indexation sur les prix des salaires portés au compte s'ajoute l'effet de l'indexation après liquidation. Une fois leur pension liquidée, la revalorisation sur les prix assure aux retraités un pouvoir d'achat constant. En revanche, ils ne bénéficient plus des effets de la croissance. Une croissance plus rapide se traduit ainsi non seulement par des premières pensions plus basses en proportion du salaire courant, mais aussi par un écart qui se creuse ensuite plus rapidement entre pensions en cours de service et ce salaire courant.

Le ratio entre la pension moyenne de l'ensemble des retraités et le revenu d'activité moyen intègre ces deux effets. Son éventail d'évolutions en fonction de la croissance reproduit à peu près l'éventail d'évolutions du ratio retraites/PIB (voir graphique ci-dessous). De 2010 à 2060, ce ratio passe en effet de 66% à une valeur comprise entre 48% (variante A') et 57% (variante C').

### Ratio pension moyenne/salaire moyen



Champ : retraités de droit direct et personnes en emploi résidant en France.

Hypothèses : législation 2014, départ à la retraite au taux plein et scénarios A', B et C du COR.

Lecture : dans la variante A', en 2060, la pension moyenne représenterait 48% du revenu d'activité moyen, tandis que, au niveau du ménage, le revenu par u. c. d'un retraité représenterait 67% de celui d'une personne en emploi.

Source : modèle Destinie 2, INSEE.

Au-delà du ratio pension/salaire, il convient de comparer les situations des actifs et des retraités au niveau de leurs ménages, en rapportant les ressources de chaque ménage au nombre de ses membres, et plus précisément à son nombre d'unités de consommation (u. c., voir « Sources et méthodes »). Les revenus des ménages sont calculés en considérant uniquement les revenus nets d'activité et les pensions nettes, y compris les pensions de réversions et l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA, ex-minimum vieillesse).

Les ménages de retraités sont de plus petite taille, en raison du départ des enfants. De plus, l'ASPA permet d'assurer un niveau de vie minimum (après 65 ans). Intégrer le nombre d'u. c. conduit ainsi à un ratio de revenu bien supérieur au ratio pension/salaire. En 2010, le ratio pension/salaire s'élevait à environ 66%, et le ratio de revenu corrigé de la taille du ménage était d'environ 93%. Selon les hypothèses de croissance, ce ratio passerait d'ici 2060 à une valeur comprise entre 67% et 80% (voir graphique ci-dessus).

Cette comparaison que permet Destinie 2 reste cependant partielle. Une comparaison plus complète en termes de niveau de vie néces-

site de prendre en compte également certaines sources de revenu non modélisées telles que les revenus du patrimoine, l'ensemble des prestations sociales et les impôts directs. Les comparaisons des situations moyennes entre retraités et actifs en 2011 (et non pas seulement les personnes en emploi) montrent que la prise en compte de l'ensemble de ces informations relève aujourd'hui légèrement le niveau de vie relatif des retraités. Celui-ci atteint en effet, en 2011, 96% du niveau de vie des actifs, voire la parité, lorsqu'on intègre les loyers imputés (COR, 2014), contre 93% tel qu'il est simulé par Destinie 2. Les ménages de retraités ont en effet accumulé plus de patrimoine et sont plus souvent propriétaires de leur logement, ce qui tend à améliorer le ratio. En supposant la stabilité à long terme de ces contributions au niveau de vie relatif des retraités, et en les rajoutant aux revenus simulés par Destinie 2, le niveau de vie moyen des retraités se situerait entre 70% et 85% de celui des actifs en 2060.

## Références

Arnold C., Lelièvre M. (2013), «Le niveau de vie des personnes âgées de 1996 à 2009. Les revenus et le patrimoine des ménages», édition 2013, *INSEE Références*.

Blanchet D. (2013), *Retraites : vers l'équilibre en longue période ?*, note n° 3 de l'Institut des politiques publiques.

Bachelet M., Leduc A., Marino A. (2014), *Les Biographies du modèle Destinie 2 : rebasage et projection*, document de travail INSEE/DESE n°G2014/01.

Commission pour l'avenir des retraites, présidée par Yannick Moreau (2013), *Nos retraites demain : équilibre financier et justice*, rapport au Premier ministre.

Conseil d'orientation des retraites (2012), *Retraites : perspectives 2020, 2040 et 2060*, onzième rapport, La Documentation française.

Conseil d'orientation des retraites (2014), séance de janvier 2014, «Niveau des pensions et niveau de vie des retraités».

## Sources et méthodes

### Le modèle de microsimulation Destinie 2

Le modèle Destinie 2 est un modèle de microsimulation dynamique dont l'objectif principal est la projection à long terme des retraites. Il permet de simuler les trajectoires d'un ensemble d'individus constituant un échantillon représentatif de la population française, d'environ 30 000 personnes. Cet échantillon repose sur l'enquête Patrimoine 2009-2010 et prend donc l'année 2009 comme année de base.

Le modèle est organisé en deux blocs :

- un premier module génère les biographies familiales (unions, séparations, naissances, décès et migrations) et professionnelles (statuts sur le marché du travail et salaires). La simulation de la structure des ménages se fait par une approche dite « en population fermée ». Les mises en couple se font à l'intérieur de l'échantillon simulé, et ce sont les enfants de ces unions qui assurent le renouvellement de la population au cours du temps ;
- le second bloc du modèle simule les départs en retraite et les droits calculés en fonction de l'âge de départ. Ce dernier bloc, flexible, permet d'analyser diverses variantes de législation et de comportement de départ en retraite sur une population d'individus aux caractéristiques fixes et entièrement connues. Ce bloc simule à la fois les pensions de droit direct, y compris les divers avantages non contributifs, les pensions de réversion et l'ASPA (allocation de solidarité aux personnes âgées, ex-minimum vieillesse). La simulation des réversions et de l'ASPA tire parti du fait que le modèle simule les liens conjugaux et familiaux : le calcul de la réversion se fait directement à partir du niveau de retraite du conjoint décédé, et l'ouverture du droit à l'ASPA des couples prend en compte les droits des deux conjoints.

Les retraites simulées sont la retraite du régime général, les retraites complémentaires ARRCO et AGIRC, la retraite de la fonction publique. Pour les indépendants, le calcul se limite à la retraite de base, en appliquant la réglementation du RSI. Il convient de noter que ne sont pris en compte que les seuls individus résidant en France.

Grâce à sa dimension familiale, le modèle permet des analyses au niveau d'un échantillon de ménages représentatifs.

Le revenu total du ménage est rapporté au nombre d'unités de consommation (u.c.) déterminées selon l'échelle d'équivalence dite « de l'OCDE » modifiée : 1 unité au premier adulte, 0,5 unité aux autres adultes ou enfants de plus de 14 ans, et 0,3 unité aux enfants de moins de 14 ans. Par définition, tous les membres d'un même ménage ont le même revenu par u.c.

Les salaires et les retraites nets (y compris réversions et ASPA) sont les seuls éléments de revenu modélisés dans Destinie 2. Le niveau de vie correspond au revenu disponible du ménage par u.c., le revenu disponible intégrant l'ensemble des revenus d'activité et de remplacement, et prenant en compte les prestations sociales et les principaux impôts directs.

## Hypothèses de croissance, de législation et de comportement de départ à la retraite

Les simulations ont été effectuées en considérant les scénarios et variantes de l'exercice de projection du Conseil d'orientation des retraites réalisé en 2012 (onzième rapport, *Retraites : perspectives 2020, 2040 et 2060*). Sur le long terme, les hypothèses de ces scénarios, dont la trajectoire de court terme est commune, peuvent être résumées par le tableau ci-après :

		Croissance annuelle de la productivité du travail à long terme				
		1%	1,3%	1,5%	1,8%	2%
Taux de chômage de long terme	4,5%			B	A	A'
	7%	C'	C			

Les simulations correspondant à la législation 2014 sont réalisées à législation constante, le minimum contributif et l'ASPA sont donc supposés évoluer comme les prix. Dans les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC, à compter de 2016, le salaire de référence et la valeur du point sont indexés selon la progression du salaire moyen par tête minorée de 1,5 point, sans que cette indexation soit inférieure à la progression des prix. En projection, la valeur du point d'indice de la fonction publique est supposée évoluer comme le salaire moyen par tête. Les modifications apportées par la réforme de 2014, notamment en matière de durée d'assurance, ont été prises en compte.

Afin de mesurer l'impact des réformes mises en œuvre, Destinie 2 offre la possibilité de se placer dans des législations antérieures. C'est ainsi que cet outil permet d'estimer les dépenses de pension qui auraient été versées si les règles prévalant en 1992 avaient été maintenues, c'est-à-dire avant toutes les réformes mises en œuvre. Destinie 2 permet aussi de simuler les dépenses en considérant ou non acquise l'indexation des salaires portés au compte et des pensions sur les prix.

La liquidation peut être simulée sous différentes hypothèses de comportement mais, pour simplifier, l'étude s'est limitée ici à l'hypothèse de liquidation au taux plein. Compte tenu de l'évolution de l'âge d'entrée dans la vie active, cette hypothèse de départ au taux plein conduit à un âge moyen de liquidation d'environ 64,5 ans en 2060. Mais il

existe des parts significatives d'individus liquidant avant ou après ce taux plein. Si la part d'individus partant avant le taux plein était amenée à s'accroître, par exemple en raison d'une situation défavorable sur le marché du travail, les indicateurs de taux de remplacement, de ratio pension/revenu d'activité et de revenu par u. c. présentés dans ce document devraient être revus à la baisse. À l'inverse, ils seraient revus à la hausse si davantage de personnes liquidaient leur retraite au-delà de l'âge requis pour bénéficier du taux plein et bénéficiaient ainsi de la surcote. Plus généralement, de tels exercices de projection dépendent des hypothèses de comportement que l'on se donne et sont entourés d'une marge d'incertitude non négligeable. Les grandes tendances et effets des réformes passées n'en restent pas moins assez clairement identifiés.

## Fiche 6

### **Réponse à des chocs démographiques et économiques dans un régime en répartition en annuités, en points ou en comptes notionnels : illustrations à partir d'une maquette simplifiée**

*Extraits du document de travail n°2 de la séance plénière du Conseil d'orientation des retraites de mars 2009, secrétariat général du COR.*

*Accessible à l'adresse suivante : <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1097.pdf>*

L'objet de cette note est d'examiner plus précisément la question du pilotage des différents types de régime (annuités, points, comptes notionnels) face à des chocs ou des fluctuations de nature démographique ou économique. Le pilotage d'un système de retraite est défini ici comme l'ajustement au fil du temps des différents paramètres du système, en vue de garantir à la fois l'équilibre financier du système et certains objectifs concernant le niveau des retraites et/ou des prélèvements consacrés aux retraites.

Pour cela, les effets sur l'équilibre du régime et sur le niveau des pensions de chocs démographiques et économiques dans un régime en annuités, en points ou en comptes notionnels sont simulés à l'aide d'une maquette simplifiée d'un système de retraite en répartition. Les réponses possibles des différents instruments de pilotage disponibles dans chaque régime pour faire face à ces chocs sont ensuite examinées.

L'analyse se concentre ici sur la partie purement contributive des pensions, c'est-à-dire telle qu'elle résulte directement du calcul des pensions selon les différents modes d'acquisition des droits. De ce fait, l'étude porte uniquement sur les effets intergénérationnels des chocs et des différents leviers.

Les principaux résultats qui ressortent de ce travail sont les suivants :

- en l'absence de fluctuations économiques ou démographiques, les régimes en annuités, en points ou en comptes notionnels peuvent sembler relativement équivalents. En particulier, assurer l'équilibre financier du régime et un certain niveau de pension est possible quel que soit le mode de décompte des droits, moyennant le même taux de cotisation;
- face à des fluctuations (ou chocs) démographiques ou économiques, tels qu'un allongement de l'espérance de vie, une baisse de la natalité ou un ralentissement des salaires réels, les différents régimes ne

se comportent pas de la même manière. De tels chocs génèrent des déséquilibres financiers dans les régimes en annuités ou en points, si aucun paramètre du régime n'est ajusté en réponse au choc. Le taux de remplacement offert par le régime n'est en revanche pas affecté par le choc. En l'absence de réponse au choc, les déséquilibres financiers des régimes en annuités ou en points sont permanents en cas de choc durable; ils sont transitoires si le choc est temporaire. À l'inverse, dans un régime en comptes notionnels, les chocs économiques ou démographiques conduisent à un ajustement spontané du taux de remplacement, sans qu'il soit nécessaire pour cela d'ajuster les paramètres du régime. Cela vient du fait que le calcul des droits à retraite fait intervenir des facteurs économiques et démographiques. L'ajustement spontané du taux de remplacement dans un régime de comptes notionnels permet à terme la résorption des déséquilibres financiers induits par le choc. Toutefois, même si le régime revient spontanément à l'équilibre à long terme, l'équilibre financier à court et moyen terme n'est pas nécessairement assuré dans les régimes en comptes notionnels, en cas de baisse de la natalité notamment, ou si le choc n'est pas parfaitement anticipé; – les réponses possibles à des chocs économiques ou démographiques consistent en l'ajustement du taux de cotisation ou la modification du taux de remplacement<sup>8</sup>.

- Les effets d'une variation du taux de cotisation sont immédiats dans un régime en annuités, pour lequel il existe un taux de cotisation qui équilibre le régime, à taux de remplacement donné. Dans un régime en points, l'ajustement du taux de cotisation doit s'accompagner d'une variation similaire de la valeur d'achat du point. La variation du taux de cotisation qui permet à la fois d'équilibrer le régime et de maintenir inchangé le taux de remplacement est la même que dans le régime en annuités. De façon équivalente, l'introduction d'un taux d'appel des cotisations permet d'équilibrer un régime en points sans modifier le taux de remplacement. Dans un régime en comptes notionnels, il est également possible d'équilibrer le régime en ajustant le taux de cotisation. Toutefois, la variation spontanée du taux de remplacement face au choc réduit l'ajustement nécessaire du taux de cotisation. Pour équilibrer le régime tout en maintenant inchangé le taux de remplacement face à un choc, il est nécessaire de sortir du cadre des comptes notionnels, en ajustant les taux de revalorisation entrant dans le calcul des pensions.

- Dans un régime en annuités, une modification du taux de liquidation permet d'équilibrer le régime face à un choc. De même, dans un régime en points, l'ajustement de la valeur de service du point permet d'équilibrer le régime par une variation du taux de remplacement. Dans un régime en comptes notionnels, le retour à l'équilibre financier du

<sup>8</sup> Le décalage de l'âge de liquidation n'est pas modélisé dans la maquette.

régime par un ajustement du taux de remplacement se fait spontanément, mais il peut être progressif.

La présente note est organisée comme suit :

- les différents systèmes en régime de croisière (*i. e.* en l'absence de chocs);
- les effets de chocs démographiques ou économiques dans les différents régimes;
- les réponses possibles aux chocs dans les différents régimes.

### **Les différentes techniques de calcul des droits à la retraite dans un régime en répartition**

Extrait de Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques, 7<sup>e</sup> rapport du COR, janvier 2010. Accessible à l'adresse suivante : <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1773.pdf>

Les droits à la retraite dans un régime en répartition peuvent être déterminés selon trois techniques principales : les annuités, les points ou les comptes notionnels. La technique des annuités et celle des points notamment peuvent prendre des formes un peu différentes selon les régimes de retraite. Dans le rapport, sauf mention contraire, la technique des annuités se référera à l'exemple des régimes en annuités français et celle des points à l'exemple des régimes complémentaires en points français.

#### Les régimes en annuités

Dans un régime en annuités, formule retenue par la plupart des régimes de base en France, la pension est calculée à partir de la durée d'assurance validée au régime et d'un salaire de référence qui dépend des revenus d'activité. Chaque année, l'assuré acquiert un montant de pension représentant un pourcentage (le taux d'annuité) du salaire de référence et, à la date de départ à la retraite, la pension est ainsi égale à une part du salaire de référence multipliée par la durée d'assurance. Les régimes en annuités affichent un objectif de revenu de remplacement.

Selon une formule équivalente, la pension est égale au produit de trois termes : le taux de liquidation, le coefficient de proratisation (rapport, dans la limite de 1, entre la durée d'assurance de l'assuré et une durée d'assurance maximale) et le salaire de référence. Le taux de liquidation peut être défini par rapport à un âge de référence (appelé «âge du taux plein») et/ou par rapport à une durée d'assurance requise. Dans cette situation de référence, le taux de liquidation est égal au «taux plein». Si un assuré liquide sa retraite avant l'âge du taux plein avec une durée inférieure à la durée requise, une minoration (décote) du taux de liquidation peut être appliquée. À l'inverse, en cas de départ après l'âge de référence ou avec une durée supérieure à la durée requise, une majoration (surcote) du taux de liquidation peut être appliquée.

#### Les régimes en points

Dans un régime en points, l'assuré acquiert des points qui vont se cumuler durant toute la carrière. La contrepartie monétaire de ces points n'est connue qu'à la date de liquidation, en fonction de la valeur de service du point à cette date. La valeur de service du point est généralement identique pour tous les assurés et permet donc de convertir les points en euros, à la liquidation mais aussi au cours de la retraite.

Le mode d'acquisition des points varie selon les régimes : dans les régimes complémentaires français, l'assuré acquiert chaque année un nombre de points égal au rapport entre les cotisations versées et la valeur d'achat du point qui est un paramètre du régime; dans le régime de base allemand, le nombre de points acquis chaque année est égal au salaire sous plafond de l'assuré divisé par le salaire moyen de la population assurée cette année-là, indépendamment donc des taux de cotisation. Si l'assuré liquide trop tôt ses droits (par rapport à un âge de référence), il peut être appliqué au montant de la pension un coefficient d'anticipation (inférieur à 1). Au contraire, en cas de liquidation tardive, un coefficient d'ajournement (supérieur à 1) peut être retenu par le régime. Ces coefficients sont les équivalents de la décote et de la surcote dans les régimes en annuités.

### Les régimes en comptes notionnels

Dans un régime en comptes notionnels, chaque assuré est titulaire d'un compte individuel sur lequel sont enregistrés ses droits à la retraite. Les cotisations versées au nom de l'assuré créditent chaque année son compte et augmentent son capital virtuel, qui correspond au cumul des cotisations versées dans le passé et revalorisées. Le capital est virtuel car le régime fonctionne en répartition (les cotisations collectées financent les dépenses de retraite de l'année courante) et il n'y a pas d'accumulation financière pour provisionner les engagements du régime. Le capital virtuel est revalorisé chaque année selon un indice, qui doit refléter au mieux le rendement implicite que le régime en répartition est capable d'offrir sans remettre en cause son équilibre financier sur le long terme (soit, en première analyse, le PIB, la masse salariale ou, dans un contexte de stabilité de l'emploi, le salaire moyen).

Le montant de la pension à la liquidation est proportionnel au capital virtuel qui a été accumulé et revalorisé jusqu'à la date de liquidation des droits à la retraite. Le coefficient de proportionnalité, appelé coefficient de conversion, dépend de l'âge effectif de départ à la retraite et de l'espérance de vie à cet âge de la génération à laquelle appartient l'assuré, c'est-à-dire de la durée anticipée de la retraite. Il dépend également du taux de revalorisation de la pension pendant la période de retraite et du taux de rendement escompté du capital virtuel.

La formule du coefficient de conversion assure, pour chaque génération, l'égalité entre le cumul actualisé des cotisations qui ont été versées durant la période d'activité (le capital virtuel), c'est-à-dire les sommes versées assorties de leur revalorisation en fonction de l'indice retenu par les gestionnaires du régime, et le cumul actualisé des pensions qui seront reçues pendant la période de retraite, cumul qui dépend de la durée anticipée de la retraite, de l'indice de revalorisation des pensions pendant la période de retraite et du rendement escompté du capital virtuel. Le taux d'actualisation est égal, pour la chronique des cotisations, au taux de revalorisation du capital virtuel et, pour la chronique des pensions, au taux de rendement escompté du capital virtuel.

Si les pensions pendant la période de retraite sont revalorisées comme le capital virtuel, le coefficient de conversion correspond simplement à l'inverse de l'espérance de vie à l'âge de départ à la retraite de la génération à laquelle appartient l'assuré.

Dans un régime en comptes notionnels, chaque assuré bénéficie, au moment de la liquidation de ses droits à la retraite, d'un montant de pension, donc d'un taux de remplacement, d'autant plus élevé que la durée anticipée de la retraite sera courte et/ou que le montant de la pension sera ensuite faiblement revalorisé.

## En l'absence de fluctuations économiques ou démographiques, les systèmes en annuités, en points et en comptes notionnels peuvent sembler relativement équivalents

Le pilotage de systèmes de retraite en annuités, en points ou en comptes notionnels est examiné à l'aide d'une maquette simplifiée d'un système de retraite en répartition : chaque génération est composée d'un certain nombre d'individus (tous identiques) et chaque génération travaille (40 ans) puis est retraitée (20 ans).

Chaque année, les cotisations perçues par le régime sont égales au taux de cotisation multiplié par la masse salariale (*i. e.* le produit du salaire moyen par le nombre de cotisants) :

*Masse des cotisations = taux de cotisation X salaire moyen X effectif de cotisants*

Chaque année, les pensions versées par le régime sont le produit de la pension moyenne par le nombre de retraités :

*Masse des pensions = pension moyenne X effectif de retraités*

La pension à la liquidation s'exprime différemment selon le type de régime (voir aussi les documents n° 3, n° 4, et n° 6 de la séance du COR de janvier 2009) :

en annuités : *pension = taux de liquidation X salaire de référence*

en points : *pension = nombre de points acquis X valeur de service du point*

en comptes notionnels : *pension = capital virtuel acquis X coefficient de conversion*

Les instruments permettant de piloter le régime sont les suivants.

Dans un régime en annuités :

- le taux de cotisation ;
- le taux de liquidation et la définition du salaire de référence (notamment la revalorisation des salaires portés au compte) ;
- le taux de revalorisation des pensions liquidées.

Dans un régime en points :

- le taux de cotisation<sup>9</sup> ;
- la valeur de service du point ;

<sup>9</sup> Et éventuellement le taux d'appel des cotisations, supposé égal à 100% dans cette étude.

– la valeur d'achat du point<sup>10</sup>.

Enfin, dans un régime en comptes notionnels :

- le taux de cotisation ;
- le taux de revalorisation du capital virtuel ;
- le taux de revalorisation des pensions liquidées.

L'hypothèse retenue ici pour simplifier les comparaisons est que les pensions liquidées sont ensuite revalorisées en fonction de l'inflation, quel que soit le régime (en annuités, en points ou en comptes notionnels). Pour le régime en points, cela conduit soit à imposer que la valeur de service du point évolue comme les prix, soit à déconnecter la revalorisation des pensions liquidées de l'évolution de la valeur de service du point. Dans le régime en comptes notionnels, le coefficient de conversion dépend alors de l'espérance de vie, mais aussi du taux de revalorisation anticipé du capital virtuel (voir le document n°6 de la séance du COR de janvier 2009). Ce taux de revalorisation est de plus supposé être parfaitement anticipé et il est donc égal au taux de croissance futur de la masse salariale<sup>11</sup>. En effet, les cotisations entrant dans le calcul du capital virtuel sont ici revalorisées en fonction du taux de croissance de la masse salariale<sup>12</sup>. Un choc affectant la masse salariale (choc de salaire ou choc sur les effectifs) se répercutera donc à la fois sur le coefficient de conversion et sur l'évolution du capital virtuel.

Dans la maquette, les paramètres des régimes (taux de cotisation et de liquidation, valeur d'achat et de service...), ainsi que les effectifs et le salaire réel, ont été fixés à des niveaux conventionnels, compatibles avec l'équilibre du régime en l'absence de chocs<sup>13</sup>.

L'équilibre d'un régime par répartition impose dans tous les cas l'égalité entre les cotisations perçues et les pensions versées à chaque date. Sinon, le régime affiche cette année-là un déficit ou un excédent.

Dans un régime en annuités, la condition d'équilibre permet de définir simplement un taux de cotisation d'équilibre, compatible avec l'équilibre du régime<sup>14</sup>.

Ainsi, dans un régime en annuités où chaque génération comprend 10 individus qui travaillent 40 ans puis sont à la retraite pendant 20 ans, les effectifs cotisants sont de 400 et les effectifs retraités de 200. Si le salaire moyen est constant égal à 10 (hypothèse simplificatrice) et le

10 Et le taux de revalorisation des pensions liquidées s'il n'est pas égal à la croissance de la valeur de service.

11 D'autres hypothèses pourront être examinées ultérieurement (cf. section 4).

12 Ce n'est pas le cas en Suède, où le taux de revalorisation est fixé en fonction du taux de croissance des salaires.

13 Ces choix sont sans incidence sur les résultats qualitatifs présentés dans la note.

14 Taux de cotisation d'équilibre = taux de liquidation X (effectif de retraités/effectif de cotisants).

taux de liquidation égal à 50%, le taux de cotisation d'équilibre sera égal à 25%<sup>15</sup>.

Dans un régime en points, il existe à chaque date une valeur de service du point qui permet d'équilibrer le régime<sup>16</sup>.

Dans un régime en comptes notionnels, l'équilibre à chaque date est assuré «par construction», du moins en l'absence de chocs démographiques ou économiques (*cf.* section 2), dans la mesure où le taux de revalorisation est ici supposé égal au taux de croissance de la masse salariale.

À l'équilibre (*i. e.* quand le régime n'affiche ni déficit ni excédent), et pour un même taux de cotisation, les trois régimes sont équivalents en l'absence de chocs démographiques ou économiques (*i. e.* si la population et les salaires augmentent à un rythme régulier) : il existe un taux de cotisation qui permet d'équilibrer le régime en annuités, et pour ce taux de cotisation, il existe une valeur de service du point qui équilibre le régime en points alors que le régime de comptes notionnels s'équilibre automatiquement. Les taux de remplacement offerts par les trois régimes sont alors nécessairement égaux.

Cette équivalence vient du fait que dans un régime de retraite par répartition, la condition d'équilibre du régime induit une relation entre le taux de remplacement, le taux de cotisation et le ratio de dépendance (nombre de retraités rapporté au nombre d'actifs), et ce quel que soit le mode de calcul des droits :

*Taux de cotisation = taux de remplacement X ratio de dépendance*<sup>17</sup>

Si le taux de cotisation et le ratio de dépendance sont les mêmes dans les régimes en annuités, en points et en comptes notionnels, le taux de remplacement est alors également le même<sup>18</sup>.

Cette équivalence peut être illustrée à partir de la maquette simplifiée. En régime de croisière, c'est-à-dire en l'absence de chocs démographiques ou économiques, la taille des générations est supposée croître au rythme

15  $25\% = 50\%$  (taux de liquidation) X 200 (retraités)/400 (cotisants).

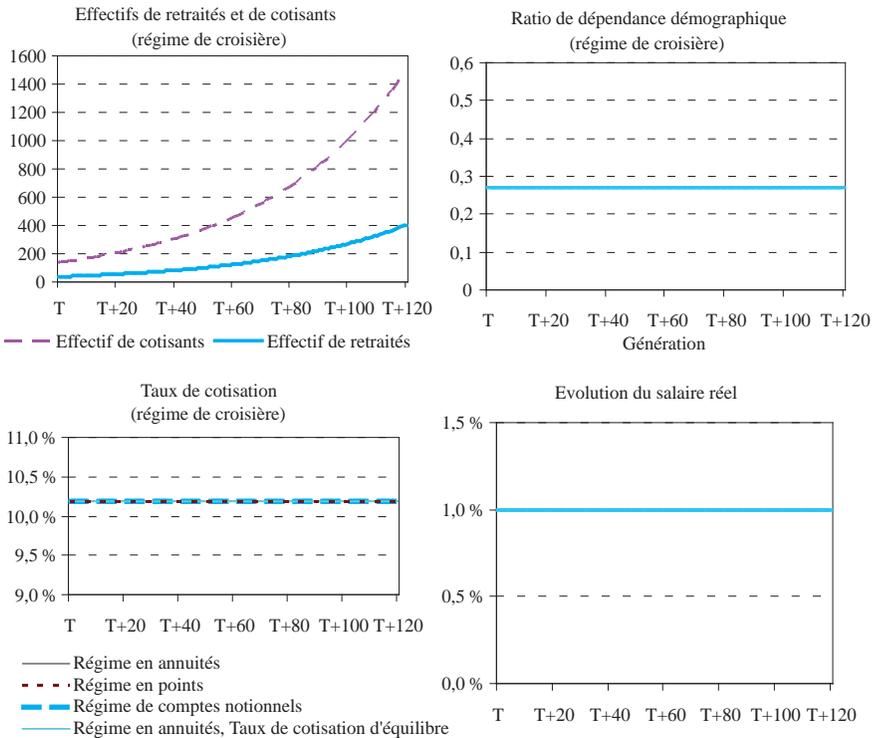
16 Valeur de service d'équilibre = (taux de cotisation X salaire moyen X effectif cotisants)/(nombre de points moyen par retraité X effectif de retraités), à titre d'exemple, dans le cas où les effectifs, la valeur de service, et le nombre de points sont supposés constants au cours du temps.

17 Plus précisément, ce n'est pas exactement le taux de remplacement qui intervient ici, mais le ratio de la pension moyenne de l'ensemble des retraités, rapporté au salaire moyen à la même date.

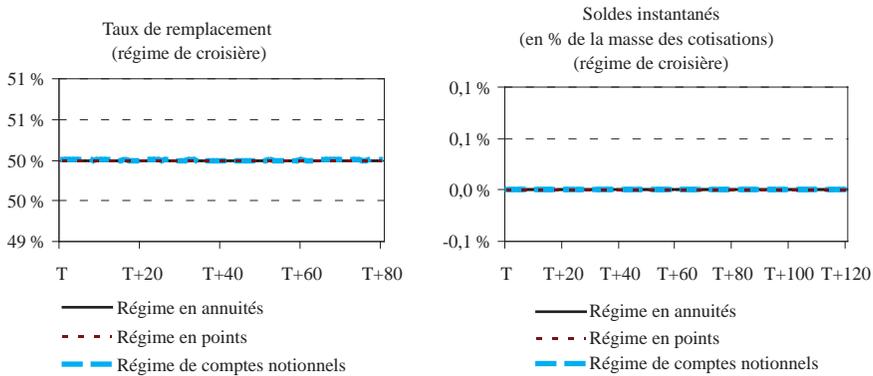
18 Dans la mesure où les pensions liquidées sont ici supposées évoluer de la même façon (comme les prix) dans les trois régimes.

de 2% par an sur toute la période<sup>19</sup> et le ratio de dépendance (qui rapporte le nombre de retraités au nombre de cotisants) est donc constant (graphiques 1). La croissance du salaire réel est supposée constante, égale à 1% par an, sur toute la période. Le taux de liquidation du régime en annuités est fixé à 50%. Le taux de cotisation d'équilibre du régime en annuités vaut alors environ 10%. Par rapport à l'exemple simplifié présenté précédemment, dans lequel le taux de cotisation d'équilibre était de 25% avec une population et un salaire constants, la croissance de la population et du salaire réel permettent en effet d'équilibrer le régime en annuités avec un taux de cotisation plus faible, pour un même taux de liquidation de 50%. Le salaire de référence est défini ici comme le salaire moyen sur toute la vie active, les salaires portés au compte étant revalorisés en fonction de l'évolution des prix. Le taux de remplacement, calculé par rapport au salaire moyen est donc égal à 50%. Dès lors que le régime est équilibré et que le taux de cotisation est fixé au même niveau dans tous les régimes (soit environ 10%), le taux de remplacement est également le même, égal à 50%, quel que soit le mode de décompte des droits à la retraite (voir graphiques ci-après).

### Régime de croisière



<sup>19</sup> La taille de chaque génération croît de 2% par an, et il en va donc de même pour les effectifs de cotisants et de retraités qui en découlent (l'âge de départ en retraite est stable au fil des générations, de même que l'âge d'entrée sur le marché du travail).



Source : secrétariat général du COR.

## Les effets de fluctuations économiques ou démographiques dans les régimes en annuités, en points et en comptes notionnels

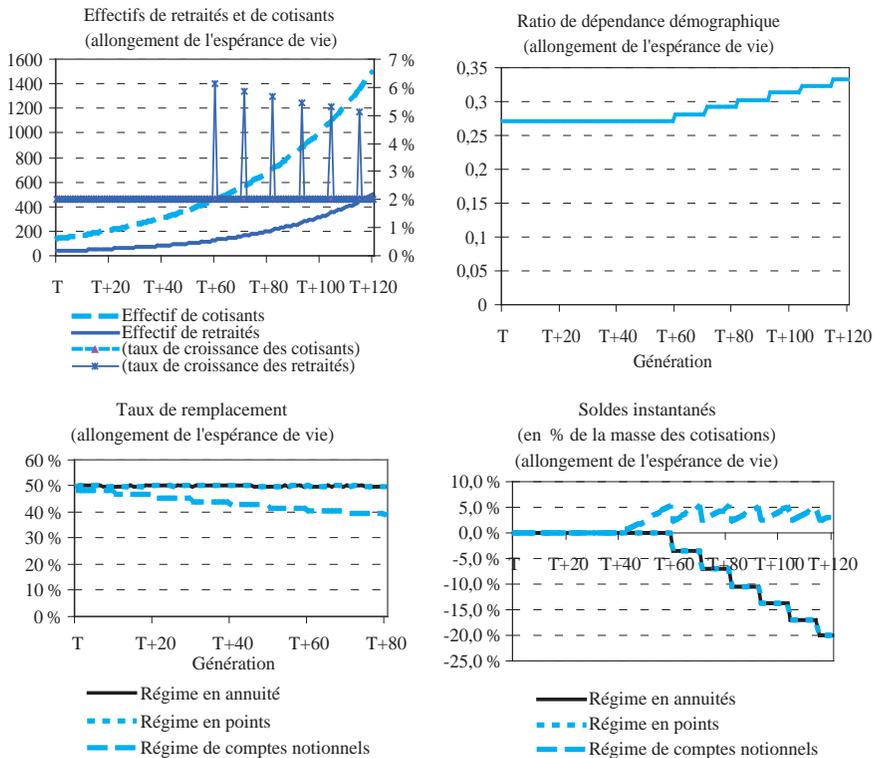
**Choc démographique : augmentation de l'espérance de vie**

Parmi les chocs démographiques susceptibles d'affecter un régime de retraite figure d'abord l'allongement de l'espérance de vie au fil des générations. Par rapport à la situation en régime de croisière précédente, dans laquelle l'espérance de vie était supposée constante, que se passe-t-il dans les différents régimes si l'espérance de vie augmente, par exemple de un an tous les cinq ans ? Ici, il est supposé que cet allongement se répercute intégralement en un allongement de la vie en retraite (de 20 à 21 ans, puis à 22 ans, etc.), la durée de travail restant de 40 ans, et aucun paramètre des différents régimes n'est ajusté. Les effectifs de retraités augmentent donc plus rapidement et le ratio de dépendance se dégrade progressivement (voir graphiques ci-après).

Dans un régime en annuités et dans un régime en points, cette dégradation du ratio de dépendance conduit à des déficits qui se creusent progressivement, en l'absence d'ajustement des paramètres. Les taux de remplacement offerts par les régimes sont en revanche inchangés (voir graphiques ci-après).

Dans un régime en comptes notionnels, le calcul de la pension prend en compte cet allongement de l'espérance de vie, par le biais du coefficient de conversion qui dépend de l'espérance de vie en retraite. Cela conduit à un ajustement spontané du niveau des pensions face à l'allongement de l'espérance de vie, supposée parfaitement anticipée, qui permet de maintenir le régime au voisinage de l'équilibre année après année, au prix d'une baisse progressive du taux de remplacement (voir graphiques ci-après).

## Effets d'un allongement de l'espérance de vie permanent



Source : secrétariat général du COR.

## Choc démographique : baisse de la fécondité

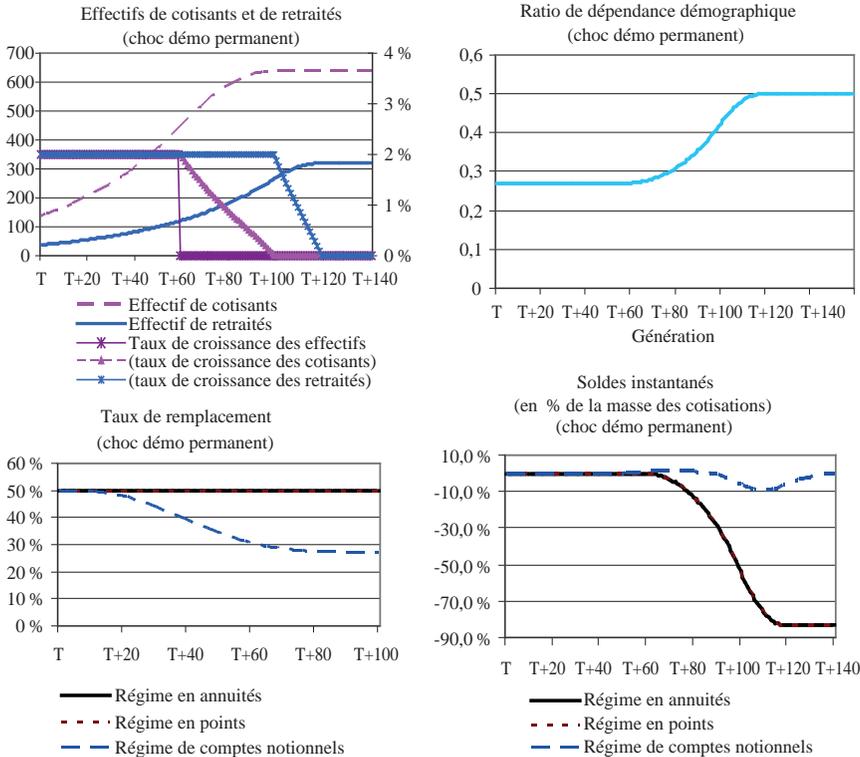
### • Choc permanent

Au lieu de croître régulièrement au taux de 2% par an sur toute la période, la taille des générations entrant sur le marché du travail croît maintenant au rythme de 2% jusqu'à une certaine date (T + 60), puis reste constante à partir de cette date (taux de croissance nul). Concrètement, un tel choc correspond par exemple à une baisse durable de la fécondité. Cela conduit d'abord à un ralentissement progressif du nombre de cotisants puis, avec un certain décalage, à un ralentissement du nombre de retraités. Le ratio de dépendance augmente progressivement avant de se stabiliser à un niveau plus élevé qu'initialement (voir graphiques ci-après). À ce stade, aucun paramètre des régimes n'est ajusté en réponse à ce choc démographique<sup>20</sup>. En particulier, le taux de cotisation est inchangé, de même que la valeur de service du régime en points.

<sup>20</sup> Les réponses possibles des différents paramètres font l'objet de la section 3 de cette note.

Dans un régime en annuités comme dans un régime en points, des déficits apparaissent et se creusent, puis se stabilisent en pourcentage de la masse des cotisations (en l'absence d'ajustement des paramètres face à une moindre croissance démographique). En revanche, les taux de remplacement des régimes en annuités et en points sont inchangés suite au choc (voir graphiques ci-après).

### Effets d'un choc démographique permanent



Source : secrétariat général du COR.

Dans un régime en comptes notionnels, au contraire, le calcul de la pension prend en compte le ralentissement de la population, par le biais du capital virtuel, qui est alors revalorisé à un taux plus faible (égal par construction à celui de la masse salariale, qui ralentit comme le nombre de cotisants), mais aussi par le biais du coefficient de conversion. En effet, dans le cas où, comme ici, les pensions liquidées sont revalorisées en fonction de l'inflation, le coefficient de conversion fait intervenir le taux de croissance de la masse salariale, qui est de plus supposé être parfaitement anticipé. Le régime revient donc spontanément à l'équilibre. Il enregistre toutefois des déficits temporaires pendant une période assez longue, d'environ 40 ans (voir graphiques

ci-dessus). Ces déficits sont certes transitoires et moins importants que ceux des régimes en annuités et en points (dans la simulation réalisée à l'aide de la maquette, ils sont de l'ordre de 10% de la masse des cotisations, contre près de 90% pour les régimes en points et en annuités). Le retour spontané à l'équilibre du régime en comptes notionnels se fait au prix d'une dégradation du taux de remplacement, qui commence bien en amont du ralentissement démographique. Cette baisse très anticipée du taux de remplacement s'explique par le fait que le coefficient de conversion prend en compte le taux de croissance anticipé de la masse salariale sur la période de retraite. Elle n'est toutefois effective que si le ralentissement démographique à venir est correctement anticipé très en amont (environ 40 ans avant).

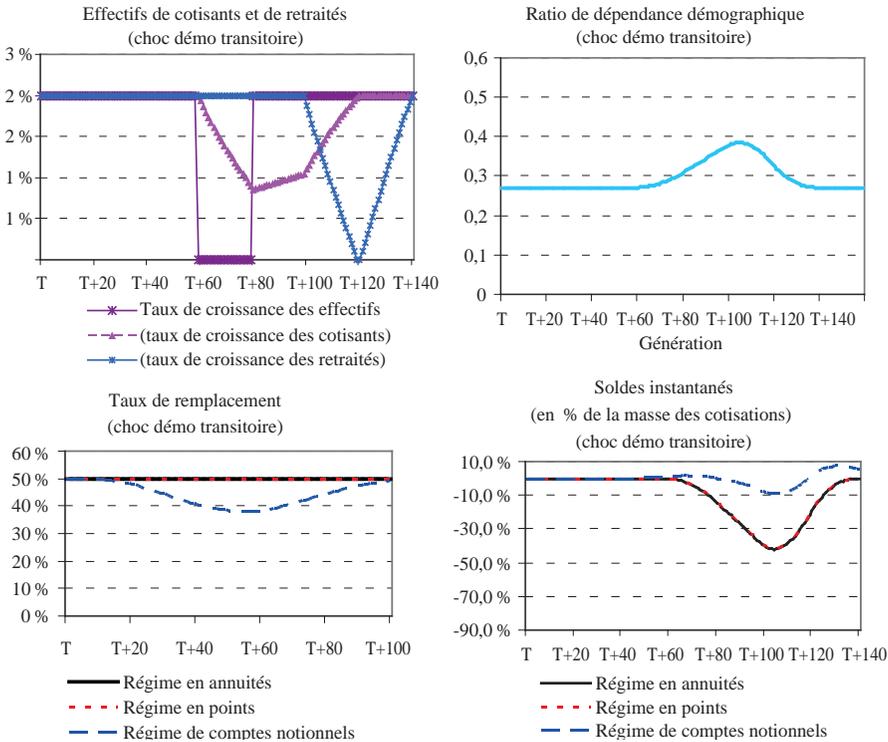
- *Choc transitoire*

Il est également intéressant d'examiner les effets d'un choc démographique transitoire, correspondant par exemple à une baisse temporaire de la natalité. Dans la simulation, il est ainsi supposé que la taille des générations entrant sur le marché du travail croît au rythme de 2% par an jusqu'en  $T + 60$ , puis au rythme de 0% jusqu'en  $T + 80$ , et retrouve ensuite son rythme de croissance de 2% par an. La hausse du ratio de dépendance démographique est ainsi temporaire.

Dans ce cas, les mécanismes sont les mêmes que précédemment et en l'absence d'ajustement des paramètres, les régimes en annuités et en points accusent des déficits. Ces derniers sont toutefois transitoires (voir graphiques ci-après).

Dans un régime en comptes notionnels, l'ajustement se fait spontanément, et se traduit par les évolutions suivantes : tout d'abord, une baisse du taux de remplacement, qui débute bien avant le choc lui-même, ce qui suppose que le choc soit correctement anticipé ; puis l'apparition de déficits – d'ampleur moindre que dans les régimes en points et en annuités dans lesquels le taux de remplacement n'a pas baissé – pendant une période d'environ 40 ans ; à la différence du choc permanent, le régime connaît ensuite une période d'environ 20 ans d'excédents financiers : en effet, le taux de remplacement ne retrouve que progressivement son niveau initial, alors que les effets du choc transitoire sur les cotisations s'estompent plus rapidement. Ces excédents sont toutefois plus faibles et moins durables que les déficits, et les excédents cumulés ne permettent pas dans les simulations réalisées de combler les déficits accumulés précédemment (voir graphiques ci-dessous).

## Effets d'un choc démographique transitoire



Source : secrétariat général du COR.

## Choc économique : ralentissement des salaires réels

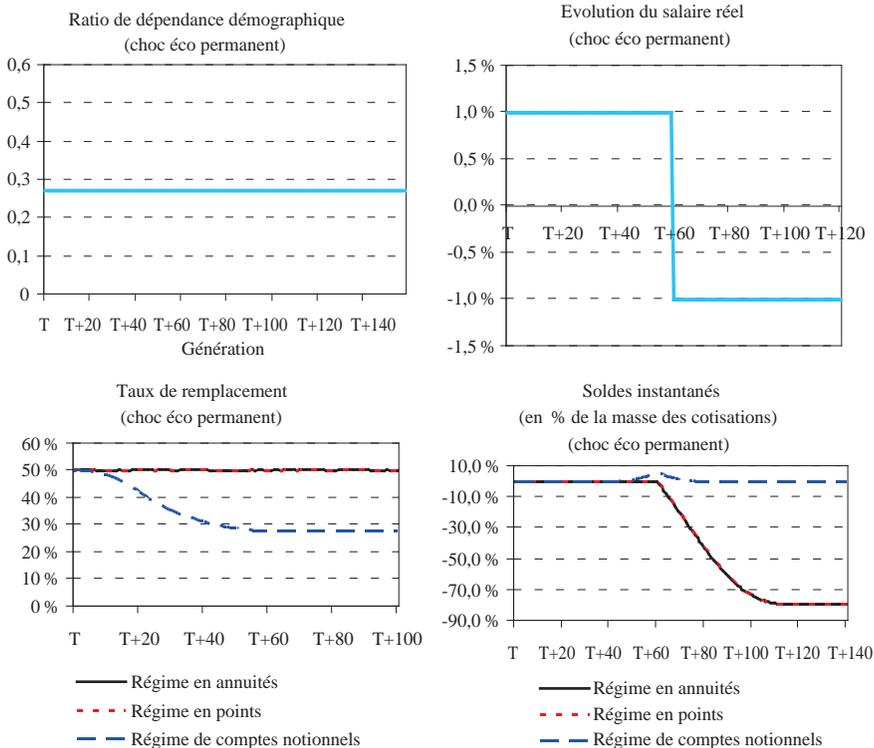
Les effets d'un choc économique, consistant en un ralentissement des salaires réels, dû par exemple à un ralentissement de la productivité, sont examinés maintenant, toujours à l'aide de la maquette simplifiée d'un système de retraite. Ce choc est ici supposé permanent, c'est-à-dire que le taux de croissance des salaires réels passe de plus 1% avant le choc, qui a lieu en T + 60, à moins 1% à partir du choc et jusqu'à la fin de la période<sup>21</sup> (voir graphiques ci-après).

Dans un régime en annuités, la moindre croissance de la masse salariale conduit, en l'absence d'ajustement des paramètres, à un creusement des déficits, qui se stabilisent ensuite en pourcentage de la masse des cotisations (ou du PIB). En effet, la masse des cotisations ralentit immédiatement du fait du choc salarial, alors que la masse des pensions n'est affectée que progressivement et avec retard, par le biais du ralentissement du salaire de référence. À court terme, le régime enregistre donc des déficits. À plus long terme, la masse des cotisations et

<sup>21</sup> Les effets d'un choc économique transitoire ne sont pas présentés ici : ils apportent peu d'éléments nouveaux.

la masse des prestations évoluent à nouveau au même rythme (celui de la masse salariale après le choc) et le déficit se stabilise en pourcentage des cotisations (voir graphiques ci-après).

### Effets d'un choc économique permanent



Source : secrétariat général du COR.

Dans un régime en points, les effets observés avant ajustement des paramètres sont exactement les mêmes que dans un régime en annuités. La masse des cotisations ralentit immédiatement, alors que la masse des pensions ne s'infléchit que progressivement et avec retard par le biais d'une moindre accumulation de points. Le régime enregistre exactement la même chronique de déficits que le régime en annuités. Dans les deux cas, en l'absence d'ajustement des paramètres, les taux de remplacement sont inchangés (voir graphiques ci-dessus).

Dans un régime en comptes notionnels, les mécanismes d'ajustement sont intégrés dans le calcul des pensions. Le ralentissement de la masse salariale se traduit par une moindre croissance de la masse des cotisations, comme dans les régimes en points ou en annuités. Mais ce ralentissement des salaires pèse également sur la croissance du capital virtuel et sur le coefficient de conversion, dans la mesure où il est correctement anticipé, ce qui conduit à une réduction du taux de remplacement offert par le régime. Cette baisse spontanée du taux de

remplacement permet d'équilibrer automatiquement le régime (voir graphiques ci-dessus).

## Les réponses à des fluctuations démographiques ou économiques dans les régimes en annuités, en points et en comptes notionnels

Différents paramètres des régimes peuvent être modifiés en réponse à un choc : le taux de cotisation, la valeur de service ou la valeur d'achat du point d'un régime en points, le taux de liquidation ou la définition du salaire de référence d'un régime en annuités. Les ajustements de ces différents paramètres dans les différents régimes en réponse à un choc démographique permanent sont examinés successivement<sup>22</sup>. Pour simplifier, il est supposé ici que les pensions liquidées restent revalorisées selon l'inflation, comme dans la section précédente<sup>23</sup>.

### Réponses à un choc démographique

- *Par la modification du taux de cotisation*

Dans un régime en annuités, une hausse du taux de cotisation permet d'équilibrer le régime, face à un choc démographique, tout en laissant le taux de remplacement inchangé. Si le choc démographique est permanent, cette hausse du taux de cotisation devra également être permanente (voir graphiques ci-dessous, régime en annuités); s'il est transitoire, au sens où le ratio de dépendance revient à son niveau initial, la hausse du taux de cotisation permettant de maintenir le régime à l'équilibre sera également temporaire, le taux de cotisation revenant ensuite à son niveau initial.

Dans un régime en points, il est également possible d'équilibrer le régime en augmentant le taux de cotisation<sup>24</sup>. Il est toutefois alors nécessaire d'augmenter également la valeur d'achat du point, dans les mêmes proportions, afin de ne pas générer des droits supplémentaires. Cela dégrade le rendement instantané du régime, mais permet de revenir à l'équilibre tout en maintenant un taux de remplacement inchangé (voir graphiques ci-dessous, régime en points). Il serait complètement équivalent d'introduire un taux d'appel des cotisations, en laissant inchangés le taux de cotisation contractuel et la valeur d'achat du point. La hausse du taux de cotisation permettant ainsi d'équilibrer le régime en points à taux de remplacement inchangé est exactement

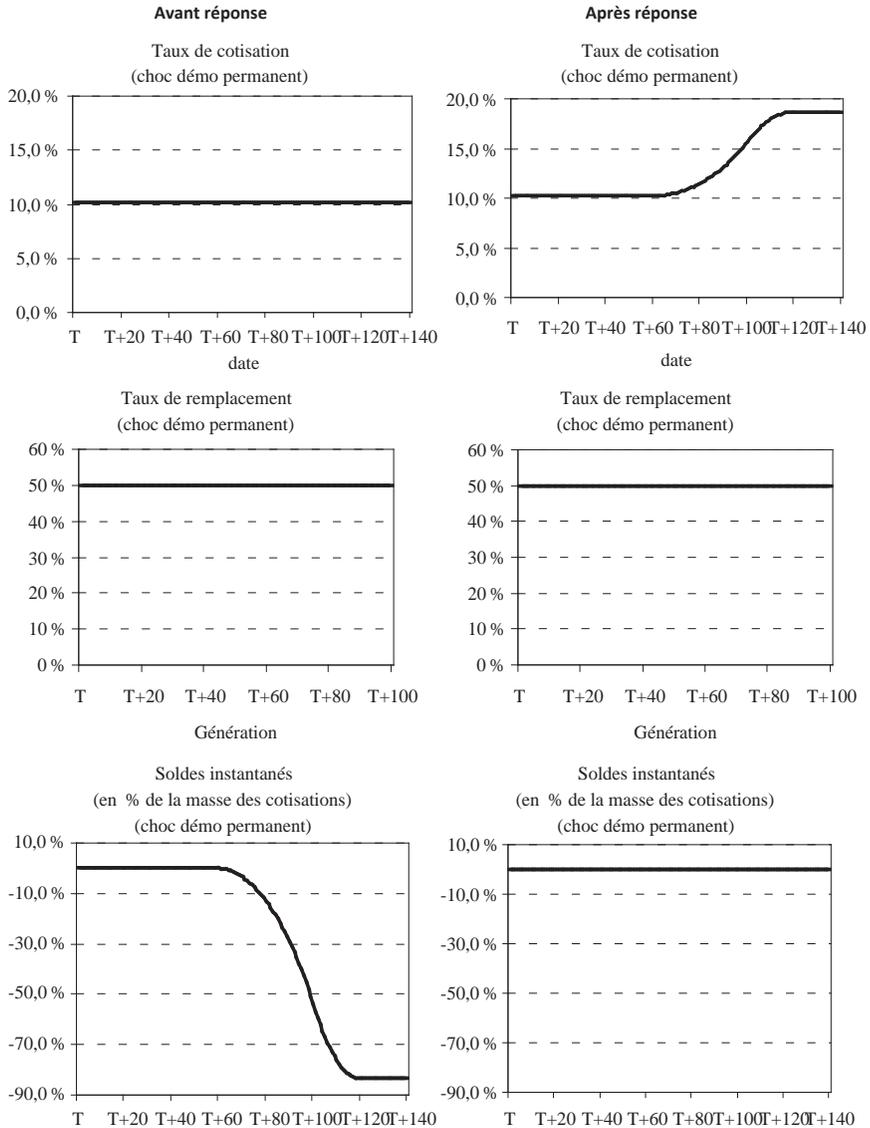
<sup>22</sup> L'analyse des réponses à un choc économique n'est pas présentée ici, les mécanismes étant analogues.

<sup>23</sup> Dans le régime en points, les pensions liquidées sont donc déconnectées de la valeur de service du point, si celle-ci est ajustée pour équilibrer le régime : elles restent revalorisées en fonction de l'inflation.

<sup>24</sup> Il s'agit ici du taux de cotisation contractuel.

la même que dans le régime en annuités : comme en régime de croisière, dans un régime en répartition, l'équilibre du régime à un taux de remplacement donné n'est compatible qu'avec une seule chronique de taux de cotisation, que ce régime soit en annuités ou en points<sup>25</sup>.

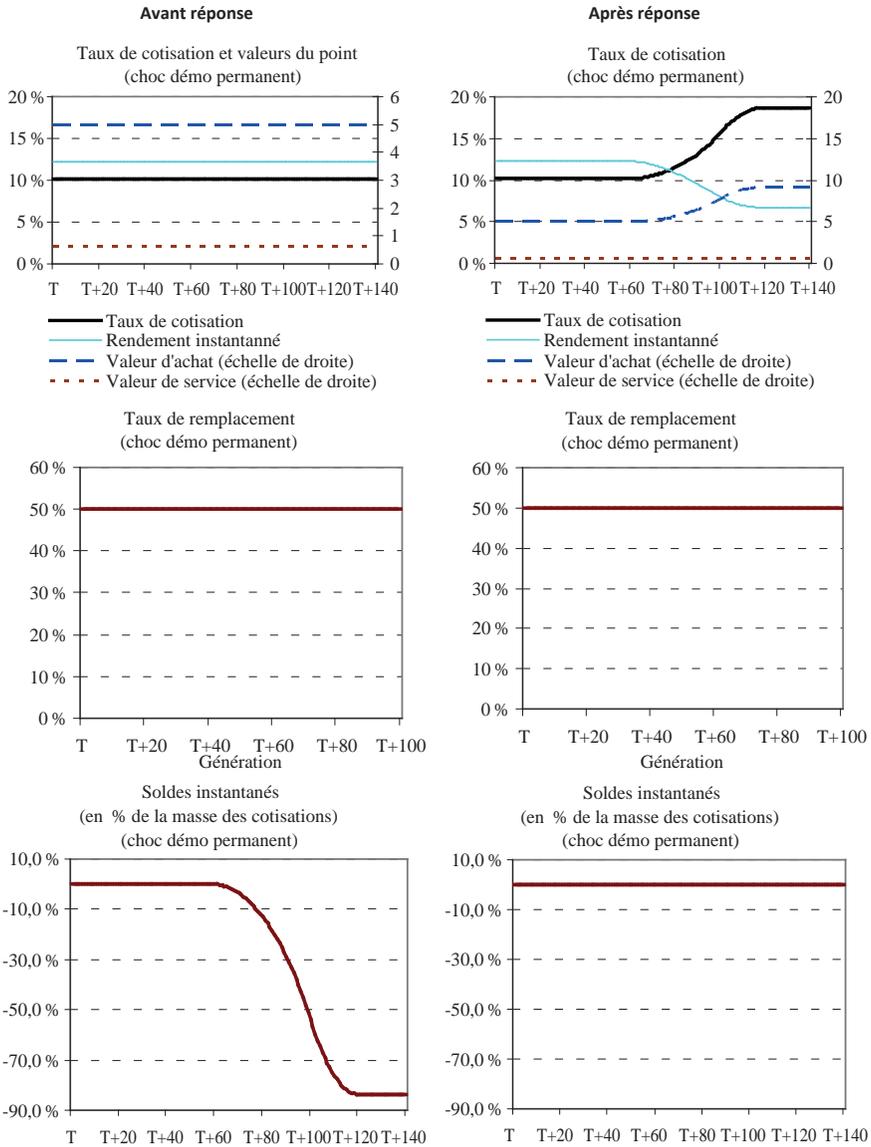
### Régime en annuités : réponse à un choc démographique permanent par une hausse du taux de cotisation



Source : secrétariat général du COR.

<sup>25</sup> En cas de choc transitoire, la hausse du taux de cotisation et celle de la valeur d'achat du point seront transitoires.

## Régime en points : réponse à un choc démographique permanent

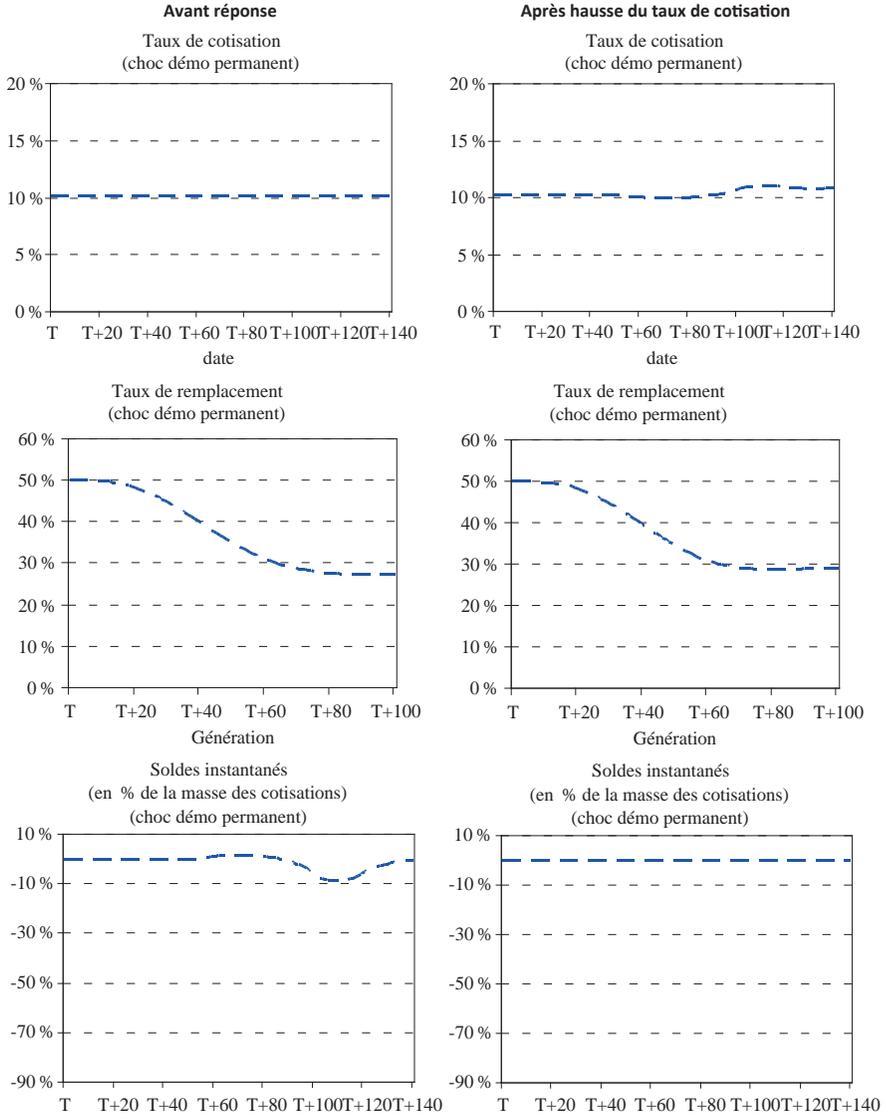


Source : secrétariat général du COR.

Dans un régime en comptes notionnels, il est également possible d'équilibrer le régime par une hausse du taux de cotisation (voir graphiques ci-dessous, comptes notionnels). La hausse du taux de cotisation qui équilibre les régimes en annuités ou en points conduit toutefois à des excédents dans un système de comptes notionnels, car le choc démographique, supposé parfaitement anticipé, entraîne automatiquement une baisse

du taux de remplacement<sup>26</sup>. Si l'objectif se limite à équilibrer le régime, l'augmentation du taux de cotisation nécessaire est ainsi plus faible que dans le cas d'un régime en points ou en annuités, car les déficits sont plus limités du fait de la baisse automatique du taux de remplacement.

### Comptes notionnels : réponse à un choc démographique permanent par une hausse du taux de cotisation



Source : secrétariat général du COR.

<sup>26</sup> C'est ce mécanisme de baisse automatique du taux de remplacement qui limite l'ampleur des déficits en l'absence de réponse au choc dans un régime en comptes notionnels par rapport aux régimes en annuités ou en points.

- *Par la modification du taux de remplacement*

L'autre principal levier pour équilibrer le régime face à un choc consiste à agir sur le taux de remplacement<sup>27</sup>. Dans un régime en annuités, cela peut se faire par une modification du taux de liquidation ou des règles déterminant le salaire de référence (indexation sur les prix ou allongement de la période prise en compte par exemple). Dans un régime en points, la modification du taux de remplacement se fait par un ajustement de la valeur de service du point. Dans un régime en comptes notionnels en revanche, l'ajustement du taux de remplacement face à un choc démographique ou économique est automatique : il n'est pas nécessaire d'ajuster les paramètres du régime pour assurer le retour à l'équilibre par une modification du taux de remplacement, même si ce mécanisme propre aux comptes notionnels ne permet pas à lui seul d'éviter des déséquilibres temporaires.

Dans un régime en annuités, une baisse du taux de liquidation permet d'équilibrer le régime face à un choc démographique permanent, à taux de cotisation inchangé (voir graphiques ci-dessous, régime en annuités). Elle conduit à une baisse similaire du taux de remplacement<sup>28</sup>.

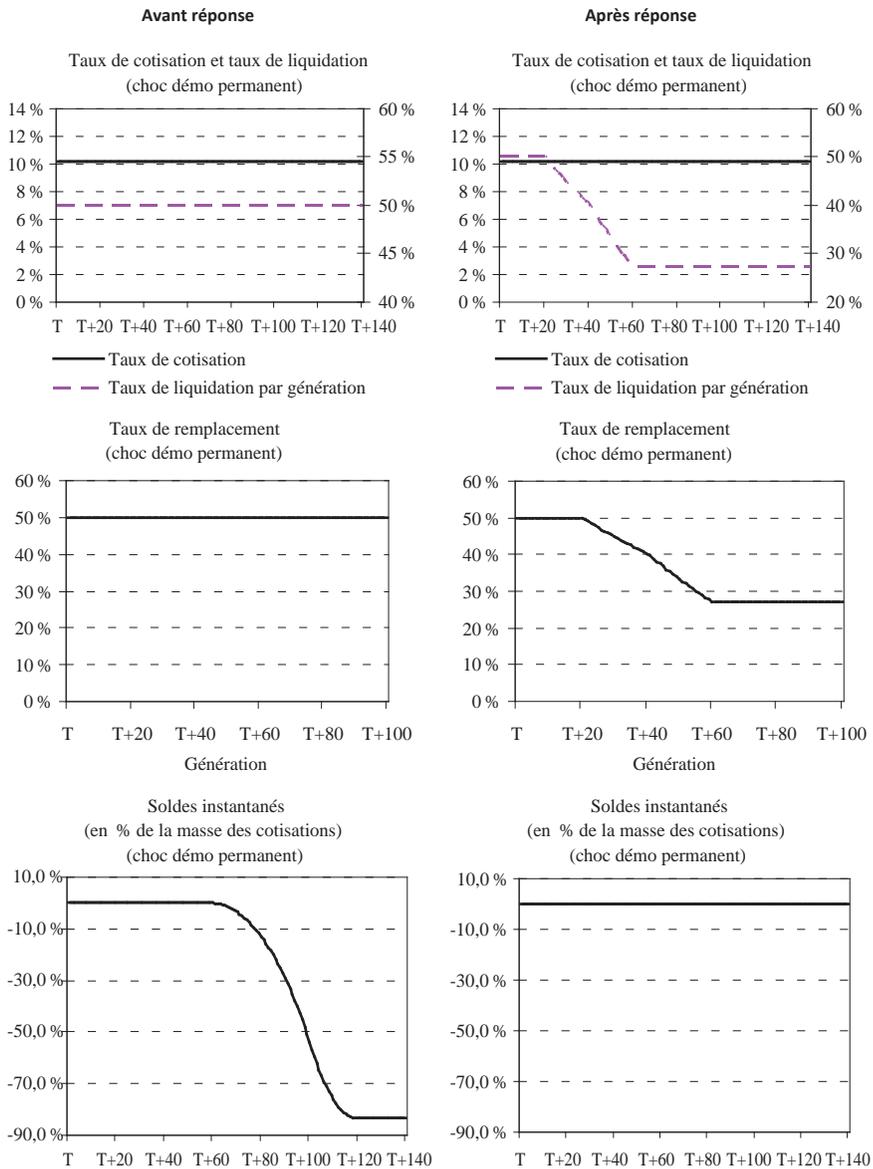
Dans un régime en points, une réduction de la valeur de service du point permet d'équilibrer le régime face à un choc. La baisse du taux de remplacement offert par le régime est alors la même que dans le cas d'un régime en annuités (voir graphiques ci-dessous, régime en points).

Dans un régime en comptes notionnels, aucun ajustement des paramètres n'est nécessaire pour ramener le régime à l'équilibre à long terme, face à un choc démographique permanent et à taux de cotisation inchangé. La baisse du taux de remplacement induite par le ralentissement démographique est automatique, dans la mesure où le choc est anticipé, et elle est à long terme identique à celle qui permet d'équilibrer le régime en annuités ou en points (à taux de cotisation inchangé). Toutefois, le régime de comptes notionnels connaît des déficits temporaires face à un choc démographique permanent. Pour éviter ou limiter ces déficits transitoires, il est nécessaire de prévoir un mécanisme d'ajustement automatique supplémentaire et de disposer de réserves permettant de faire face à des déficits transitoires.

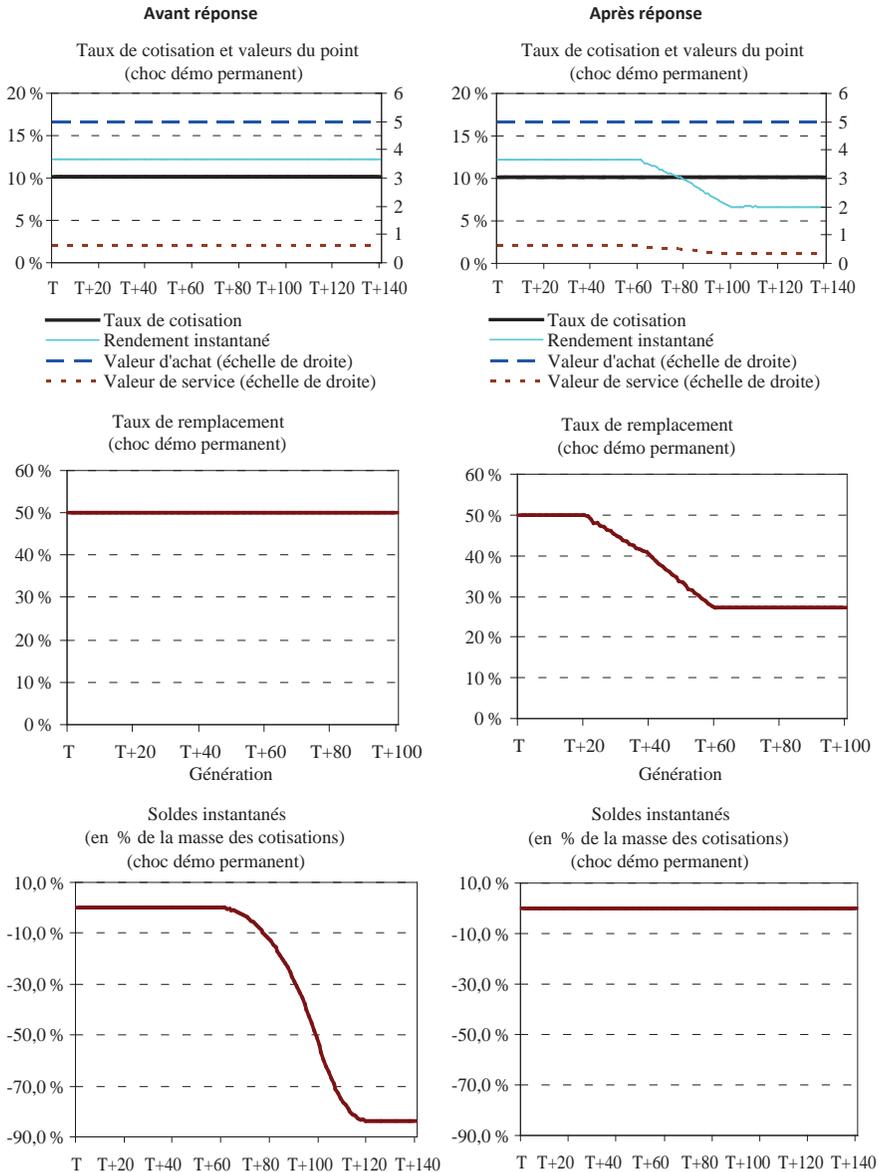
27 Le troisième levier, qui consiste à reculer l'âge de liquidation de la retraite, n'est pas examiné ici.

28 Pour simplifier, le taux de remplacement est calculé dans cette note par rapport au salaire moyen sur toute la carrière, qui est également le salaire de référence. Taux de liquidation et taux de remplacement sont donc égaux.

## Régime en annuités : réponse à un choc démographique permanent par une baisse du taux de liquidation



## Régime en points : réponse à un choc démographique permanent par une baisse de la valeur de service du point



Source : secrétariat général du COR.



## Biographie des intervenants

*Par ordre d'intervention*

### **Raphaël Hadas-Label**

Président du Conseil d'orientation des retraites (COR)<sup>29</sup>.

Président de section honoraire au Conseil d'État, Raphaël Hadas-Label est ancien élève de l'ENA.

Après avoir été conseiller juridique du secrétariat général pour les affaires européennes, il a occupé les fonctions de conseiller du Premier ministre pour les affaires sociales et judiciaires (1973-1981). Secrétaire général du groupe ELF (1984-1994), puis directeur général de France 2 (1994-1996), il a été membre du Conseil économique et social (1994-1999). Rapporteur général au Conseil d'État (1997-2000), puis membre de la Commission de régulation de l'énergie (2000-2003), il a été président de la section sociale du Conseil d'État de 2003 à 2006. Raphaël Hadas-Label est président du COR depuis 2006.

### **Monika Queisser**

Chef de la division des politiques sociales de l'OCDE.

Diplômée en sciences économiques et politiques, Monika Queisser a débuté sa carrière à l'institut allemand Ifo pour la recherche économique (Munich), après avoir été journaliste de presse et de radio en Allemagne. Avant de rejoindre l'OCDE, elle a travaillé à la Banque mondiale (Washington), où elle était membre du groupe des pensions et assurance, au sein du département chargé du développement du secteur financier. Elle a alors collaboré avec différents gouvernements de pays d'Asie, d'Afrique, d'Amérique latine et d'Europe de l'Est sur les questions de retraite et d'assurance. Depuis 1999, en tant qu'experte des systèmes de retraite, elle conseille les gouvernements des pays de l'OCDE sur les stratégies de réforme en la matière. De 2007 à 2008, elle a été conseillère du secrétaire général de l'OCDE. Monika Queisser siège au COR en tant que personnalité qualifiée.

### **Marco Geraci**

Chargé de mission au secrétariat général du COR.

Marco Geraci est économiste de formation (université Pierre-Mendès-France, Grenoble II). Enseignant-chercheur au CREPPEM (Grenoble II) durant quatre ans, il a rédigé et publié plusieurs articles sur les systèmes de retraite. Ses thèmes de recherche portent sur les évolutions

<sup>29</sup> Raphaël Hadas-Label a quitté ses fonctions début janvier 2015.

du financement des systèmes de retraite européens, les systèmes de retraite suédois et italien, et le développement de droits non contributifs dans les systèmes de retraite. Marco Geraci a rejoint le secrétariat général du COR en juin 2007, où il est notamment en charge des questions internationales.

### **Volker Schmitt**

Adjoint au chef du bureau « inclusion sociale » du ministère du Travail et des Affaires sociales allemand (*BMAS*).

Diplômé en sciences économiques, Volker Schmitt a débuté sa carrière en 1996 comme assistant scientifique sur les questions de croissance, de capital humain et d'économie du vieillissement à l'Institut de l'économie nationale de la *J.-W. Goethe-Universität Frankfurt*. En 2000, il rejoint la Fédération des caisses d'assurance vieillesse allemandes (*DRV*). Jusqu'en 2005, il était responsable du développement du réseau de recherche de la *DRV* et responsable, pour la *DRV*, du suivi de la « *méthode ouverte de coordination dans le domaine des pensions* » de la Commission européenne. Depuis 2003, Volker Schmitt est également le délégué allemand du sous-groupe des indicateurs du Comité de la protection sociale en Europe.

### **Ole Settergren**

Directeur des études, de la recherche et de la prospective à l'Agence nationale des pensions suédoise (*Pensionsmyndigheten*).

Ole Settergren est titulaire d'un MBA de la *Stockholm School of Economics*. Entre 1995 et 2000, il a participé en tant qu'expert aux travaux du groupe de réforme mis en place par le ministère suédois de la Santé et des Affaires sociales, qui a été à l'origine de l'instauration du mécanisme de stabilisation automatique des comptes notionnels du nouveau système de retraite suédois. Économiste en chef à l'Office national de Sécurité sociale (*Riksförsäkringsverket, RFV*) de 2001 à 2003, il a coordonné les recherches sur les pensions et assuré le développement du rapport annuel du système de retraite suédois (le rapport Orange, qui vient en complément de l'enveloppe Orange). Il a été nommé directeur du département des retraites en répartition (*Försäkringskassan*) de 2004 à 2008, puis secrétaire général de la Commission gouvernementale chargée de l'unification administrative des régimes publics de retraite suédois (fusion du département des retraites en répartition, *Försäkringskassan*, et en capitalisation, *Premiepensionsmyndigheten*), de 2008 à 2010.

### **Thomas Fatome**

Directeur de la Sécurité sociale.

Ancien élève d'HEC et de l'ENA, Thomas Fatome a commencé sa carrière à l'IGAS, où il a mené différentes missions dans le champ sanitaire et social, avant de devenir, en 2003, conseiller chargé des comptes sociaux au sein de plusieurs cabinets ministériels. Il est directeur de cabinet du directeur général de la CNAMTS de 2005 à 2008 et du ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi de 2008 à 2009. De 2010 à 2012, il est conseiller chargé des politiques sociales à la présidence de la République, après avoir été adjoint du directeur de la Sécurité sociale de 2009 à 2010. Thomas Fatome est membre du COR en sa qualité de directeur de la Sécurité sociale.

### **Didier Blanchet**

Rédacteur en chef de la revue *Économie et Statistique* de l'INSEE.

Didier Blanchet est titulaire d'un doctorat en économie de l'IEP de Paris. Il a débuté sa carrière en 1978 comme chercheur à l'INED. Il travaille à l'INSEE depuis 1993, où il a notamment été responsable de la division « redistribution et politiques sociales » et du département des études économiques d'ensemble. Il a été coordinateur de la première vague française de l'enquête *SHARE (Survey on Health, Ageing and Retirement in Europe)*. Il est membre du Comité de suivi des retraites, après avoir siégé au COR de 2001 à 2014. Il est chercheur associé au CREST, à l'Institut des politiques publiques et à la chaire Transitions démographiques-Transitions économiques de l'université Paris-Dauphine. Ses travaux portent sur l'économie des retraites et du vieillissement, le marché du travail, les méthodes de microsimulation appliquées à l'évaluation des politiques sociales.

### **Yannick Moreau**

Présidente du Comité de suivi des retraites.

Ancienne élève d'HEC, de l'ENA et docteur en droit, Yannick Moreau a commencé sa carrière au Conseil d'État où elle a été présidente de la section sociale de 2006 à 2011. Elle a occupé des fonctions variées au service de l'État : d'abord chargée de mission au Commissariat général du Plan en 1975, elle est ensuite conseillère technique au secrétariat général de l'Élysée en 1981, puis directrice de cabinet du ministre de l'Éducation nationale en 1984, et secrétaire générale du ministre de la Défense en 1989. En 1992, elle devient directrice générale adjointe de la SNCF chargée des ressources humaines. Elle a été présidente du COR de 2000 à 2005. En 2013, elle a présidé la Commission pour l'avenir des retraites, chargée par le Premier ministre de remettre un rapport au gouvernement pour préparer la réforme de 2014.

