



Systemes de retraite, évolutions démographiques et croissance économique

2 décembre 2014, Maison de la Chimie - Paris

Synthèse

Systèmes de retraite, évolutions démographiques et croissance économique

14h00 Ouverture des travaux

Raphaël Hadas-Lebel, président du Conseil d'orientation des retraites

14h20 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 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

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

Volker Schmitt, chef adjoint du bureau « inclusion sociale » au ministère des Affaires sociales allemand (BMAS)

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 nationale des pensions suédoise (Pensionsmyndigheten)

Débat avec la salle

16h00 Pause

16h20 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

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

Yannick Moreau, présidente du Comité de suivi des retraites

Débat avec la salle

17h40 Synthèse et conclusion

Raphaël Hadas-Lebel, président du Conseil d'orientation des retraites

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 vieillessement 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 régimes de retraite, une baisse des frais administratifs par des effets d'économie d'échelle et de progrès techniques, 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 COR

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 selon 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 puisqu'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, équivalents aux cotisations versées, sont revalorisés selon un index prédéterminé (évolution des salaires moyens en Suède, du PIB en Italie) et qu'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 intègrera 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'espérance 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 des Affaires sociales allemand (BMAS)

Le système de retraite public allemand est composé de plusieurs régimes de base en fonction des catégories socio-professionnelles. 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 – 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 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 qu'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, 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 certains travailleurs indépendants, ou types de contrats de travail en développement depuis 20 ans n'ouvrent pas (ou peu) de droits à pension, et 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 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 nationale des pensions suédoise (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 20 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 prévu si les gains d'espérance de vie sont sous-évalués.

C'est pour corriger ces déséquilibres potentiels qu'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.

Suite à la crise financière de 2008 et à 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 bénéficie 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'Etat 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

conjuncture 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 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 sont envisageables.

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 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 30 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 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 Economie 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 du siècle. Il s'agit d'un phénomène qui combine des gains d'espérance de vie continus dans le passé et à l'avenir et celui de la parenthèse dite du baby-boom. L'essentiel de ces effets constituent 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 revalorisation 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 2012 méritent l'attention.

La première consiste à ré-ancrer les retraites sur les salaires, avec une sous-indexation forfaitaire du type « salaires - 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 pas 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 ré-arrimer 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 - 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 4 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 des rendez-vous quadriennaux. 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 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 prennent pas en compte la totalité des phénomènes démographiques auxquels sont confrontés les systèmes de retraite (absorption des gains passés d'espérance de vie, prise en compte du 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.