

Premières réflexions sur une politique et des mesures de rééquilibrage du système de retraite

Le Conseil d'orientation des retraites a examiné au cours de la séance plénière du 5 juin 2001 les projections financières des régimes de retraite réalisées par les principaux régimes et celles qui ont été réalisées par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques à partir d'une maquette globale. Cet examen doit se poursuivre. Il est cependant nécessaire d'engager une première réflexion sur des éléments de rééquilibrage.

Une approche qui consisterait simplement à modifier les paramètres des régimes de retraite serait vouée à l'échec, soit qu'elle ne puisse être acceptée initialement, soit qu'elle ne puisse être poursuivie dans la durée. Tel serait, par exemple, le cas d'une modification des paramètres sur la durée de cotisation, qui ne serait accompagnée par aucune politique de l'emploi, du travail et de la gestion des ressources humaines. On voit bien, en effet, que les salariés peuvent difficilement comprendre aujourd'hui la justification d'un nouvel allongement de la durée de cotisation, lorsqu'ils constatent que la cessation effective d'activité se fait actuellement à un âge moyen inférieur à celui qui correspondrait à une durée moyenne de cotisation de 40 ans et qu'ils ne voient pas se mettre en place dans les entreprises ou le secteur public une politique permettant un relèvement effectif des taux d'activité ou encourageant la prolongation de la carrière.

Les questions concernant le financement des retraites obligent, au contraire, à poser des questions de fond :

- sur la politique de l'emploi, de la formation et du travail ;
- sur le financement de la protection sociale.

Des mesures de rééquilibrage sont en même temps naturellement tout à fait nécessaires. Ce qui peut avoir une portée et faire sens est constitué par un ensemble de politiques comprenant notamment mais pas uniquement des mesures de rééquilibrage.

La présente note a pour but d'engager une première réflexion sur les politiques qui ne concernent pas les paramètres des régimes des retraites mais sont nécessaires pour assurer l'avenir des retraites, et sur les mesures concernant la modification des paramètres.

I. Les politiques ayant une incidence sur le financement des régimes de retraite ne concernent pas seulement les réformes paramétriques des régimes

I-1/ La politique de l'emploi, de la formation et du travail

On évoquera ici rapidement ces questions dont les débats du Conseil ainsi que le colloque « Age et travail » qu'il a organisé ont montré le caractère essentiel. Elles ont, en effet, été étudiées à d'autres moments des travaux du Conseil. On rappellera simplement quelques données essentielles et on indiquera les axes de réflexion pour une politique de remontée des taux d'activité qui peut avoir des effets bénéfiques avant même tout changement de législation et qui est indispensable si l'on veut faire évoluer à court ou long terme cette législation.

Les travaux menés depuis près d'un an par le Conseil ont permis de s'accorder sur le fait qu'il était impossible aujourd'hui de se préoccuper de l'avenir de notre système de retraite sans envisager la situation de l'emploi et les conditions dans lesquelles s'exerce concrètement l'activité professionnelle.

I- Aujourd'hui, les constats sont clairs. Les éléments statistiques disponibles montrent, en effet, la poursuite des processus d'exclusion du marché du travail des salariés vieillissants.

- Les taux d'activité et d'emploi au-delà de 55 ans restent globalement à la baisse. En 1999, le taux d'activité dans la tranche d'âge de 55 à 64 ans s'élève à un peu plus de 37% et le taux de chômage à environ 9%, ce qui conduit à un taux d'emploi dans cette tranche d'âge d'environ 34%.
- En moyenne, il y a deux ans et demi d'écart entre l'âge de cessation d'activité d'un salarié du secteur privé et l'âge de la liquidation de la retraite. Les situations en marge de l'activité continuent de se développer, les modes les plus courants de sortie de l'activité professionnelle, pour les salariés du secteur privé, étant la préretraite, le chômage dispensé de recherche d'emploi, voire même l'invalidité.
- Les changements sont devenus indispensables, dans un contexte de modification de la répartition par âges de la population. Selon les projections de l'INSEE, la population active commencera à diminuer en 2010, alors même que le nombre de personnes de plus de 60 ans augmentera de près de 5 millions de personnes d'ici 2020. L'augmentation de la part des plus de 45 ans dans la population active est désormais à intégrer comme une donnée irréversible.

2- Les conséquences de cette situation commencent aussi à être bien connues, tant du point de vue économique, que du point de vue du travail et de celui des retraites. Elle amoindrit les recettes des régimes et conduit, dans le secteur privé, à un écart de plus de deux ans entre l'âge moyen de cessation d'activité et l'âge d'ouverture des droits à pension, qui pèse dans le débat sur la durée de cotisation.

3- Bien que ces constats paraissent clairs et largement partagés tant par de nombreux rapports que dans une instance comme le Conseil d'orientation des retraites, il faut bien constater qu'il existe en fait, en même temps, une sorte de consensus implicite et qu'on ne voit pas d'inversion de ces tendances. La question est donc de rechercher comment inverser ce consensus implicite.

4- *Les pistes de travail* pour inverser ce consensus implicite ont été évoquées au cours des travaux du Conseil, ainsi que lors du colloque du mois d'avril 2001.

On sait en effet qu'à elles seules, les évolutions démographiques et économiques ne signifient pas automatiquement l'amélioration du taux d'emploi des salariés âgés. Ceci conduit à mettre en avant la nécessité d'une politique volontariste pour inverser une tendance que le fonctionnement spontané du marché du travail ne permettra pas d'infléchir suffisamment. C'est d'ailleurs ce que font tous les pays qui cherchent effectivement à modifier ces tendances.

Cette évolution ne pourra résulter que d'une mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés autour d'un projet collectif qui porte aussi bien sur l'emploi, que sur les conditions de travail, la prise en compte de la pénibilité de certains travaux, les formes d'organisation du travail et les modes de gestion des entreprises.

Les pistes de réflexion qui sont ouvertes s'ordonnent autour de deux axes principaux : l'adaptation des dispositifs de cessation d'activité et l'incitation au maintien en activité des salariés âgés. On donnera des indications sur ces deux évolutions en indiquant au préalable que la tenue d'une *conférence* tripartite qui avait été évoquée au colloque du 5 avril 2001 (État et partenaires sociaux) n'est évidemment pas un préalable mais paraîtrait utile pour donner un signal fort d'une orientation nouvelle et coordonner des actions dont l'efficacité serait ainsi renforcée.

4-1- L'adaptation des dispositifs de cessation d'activité

Parmi les questions qui devront être traitées rapidement, celle du *resserrement des conditions d'accès aux cessations totales et anticipées d'activité* est importante. Ce resserrement ne peut être assimilé à une suppression de toutes les préretraites ; il est, en effet, clair que celles-ci peuvent être utiles notamment en cas de restructuration intervenant dans des bassins d'emploi aux ressources limitées.

Cependant, on sait aussi que l'essentiel des situations d'inactivité des salariés âgés n'est pas lié à de telles restructurations.

C'est ainsi que les systèmes de préretraite totalement gérés par les entreprises se multiplient, à la faveur, notamment, d'un régime fiscal et social avantageux.

En même temps, le durcissement des conditions d'accès aux conventions ASFNE qui a certes produit des résultats sensibles en termes de nombre de bénéficiaires de ce type de préretraite, a été contrebalancé par le développement de dispositifs d'origine conventionnelle (comme l'ARPE), par une diffusion plus rapide et plus importante que prévue du dispositif de "cessation d'activité de certains travailleurs salariés" (CATS) ainsi que par une augmentation du nombre de chômeurs dispensés de recherche d'emploi.

Enfin, il existe aussi des préretraites pour les fonctionnaires qui se sont développées au détriment des préretraites progressives.

Ces évolutions exigent que chacun des acteurs concernés revoie son positionnement en la matière, dans le secteur privé comme dans le secteur public :

- . l'Etat, sur le durcissement des mécanismes sociaux et fiscaux applicables aux préretraites d'entreprise et sur l'avenir et l'articulation des deux types de retrait anticipé d'activité dans la fonction publique (le CFA et le CPA) ;
- . les partenaires sociaux, s'agissant des dispositifs dont ils sont à l'initiative.

4-2- L'incitation au maintien en activité des salariés âgés

Essentiellement centrées sur l'adaptation des dispositifs de cessation d'activité, ces mesures ne doivent pas éclipser les actions qu'il est indispensable de mener sur le terrain de l'incitation au maintien en activité des salariés âgés, pour que des réponses soient trouvées à deux questions essentielles : comment rendre possible une prolongation de l'activité sans usure ? Comment motiver les salariés à rester plus longtemps dans l'entreprise ?

Sans prétendre à l'exhaustivité, on listera simplement quelques-unes des orientations majeures ou des mesures que l'on peut envisager.

- *Le développement de mécanismes incitatifs au retrait progressif d'activité*, qui rendraient plus attractifs un maintien en activité à mi temps (par le biais, par exemple, d'une majoration des droits à retraite de manière progressive selon le temps passé en préretraite).
- *L'assouplissement de certaines règles actuelles d'interdiction de cumul emploi retraite*, qui pourrait constituer un signal positif sur la question de l'âge et du travail, pourrait être envisagé pour certains cas où ces règles paraissent pénalisantes. La proposition faite par le rapport de M. Balmaty d'ouvrir la possibilité de modifier ces règles en cas d'accord des partenaires sociaux dans un secteur mérite d'être discutée dans ce sens.
- *La formation professionnelle* (avec, notamment, la validation des acquis professionnels), *la gestion des fins de carrière* et *l'amélioration des conditions de travail* sont également des leviers essentiels pour une incitation au maintien en activité.
- *Une campagne nationale d'information*, pour agir sur les mentalités et les représentations collectives, autour de la valorisation de l'expérience. Des pays, proches de nous, comme le Royaume-Uni ou la Finlande se sont d'ailleurs mobilisés dans ce sens.

Ces points ne sont pas développés dans le cadre de cette note mais constituent des axes essentiels aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé.

I-2/ Le financement de la protection sociale

Le financement de la protection sociale est historiquement largement assuré par des cotisations assises sur la masse salariale. Face au dynamisme limité des ressources issues des cotisations salariales depuis une vingtaine d'année, en raison du chômage massif, de l'augmentation modérée des salaires, du développement de rémunérations non salariales,

des réformes du financement de la protection sociale ont été engagées, qui visaient notamment à promouvoir l'emploi. Le basculement de la part salariés des cotisations maladie vers la CSG et les exonérations de cotisations sociales pour les bas salaires ont constitué deux réformes importantes.

Si des réformes notables ont ainsi été mises en œuvre, certains changements sont parfois avancés consistant à rechercher des financements nouveaux portant sur des assiettes élargies ou différentes, soit qu'il s'agisse de transférer des financements existants en modifiant leur assiette, soit qu'il s'agisse d'instituer des prélèvements complémentaires qui viendraient s'ajouter à ce qui existe aujourd'hui.

Deux choses sont alors à noter :

- d'une part, en dehors de la CSG, d'autres ressources non assises sur la seule masse salariale existent déjà qui assurent en partie le financement de la protection sociale : le prélèvement social sur les revenus du capital, divers impôts et taxes, des subventions d'équilibre de l'Etat, etc. ;
- d'autre part, la question du financement de la protection sociale se pose dans le cadre plus large de la politique économique et fiscale optimale, des modifications d'assiette ou des prélèvements nouveaux ne devant pas pénaliser l'investissement et l'emploi.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement le financement de l'assurance vieillesse, il semble important de conserver un lien fort entre salaires et retraites et donc de ne pas remettre en cause le principe du financement par des cotisations assises sur la masse salariale. Il n'est cependant pas inconcevable que des financements nouveaux couvrent une partie des besoins de financement des régimes, notamment des dépenses de solidarité.

Le Conseil d'orientation des retraites a déjà discuté des voies envisageables dans la recherche de nouveaux financements lors de la séance plénière du 6 février 2001¹. Rappelons que les financements parfois proposés sont divers : cotisation assise sur la valeur ajoutée, taxe sur la consommation, CSG, etc. Le Fonds de réserve des retraites s'inscrit dans ce schéma de recherche de financements non assis sur la masse salariale, avec par exemple une part du prélèvement sur le capital, des recettes issues de la CSG et de la contribution sociale de solidarité des sociétés, des versements exceptionnels comme le produit de la cession des parts sociales des Caisses d'épargne, une part des recettes provenant de la vente des licences UMTS, etc. Rappelons que les orientations prises par le Gouvernement portent sur une dotation d'environ 30 MdF par an.

Comme dans le cadre plus large de la protection sociale dans son ensemble, il est alors prioritaire, si l'on envisage la création de financements nouveaux, de choisir des modes de financement qui ne soient pas défavorables à l'emploi.

¹ Cf. la note "*Mode de financement des régimes*" jointe au dossier de la séance du 6 février 2001 du Conseil d'orientation des retraites.

II Les mesures de rééquilibrage du système de retraite

Les projections réalisées par les régimes montrent que, dans le scénario de référence, le poids des pensions dans le PIB devrait s'accroître de 2 points d'ici 2020 et d'un peu plus de 4 points d'ici 2040, ceci sous l'hypothèse d'une indexation des pensions sur les prix (sur les prix + 0,5 % dans la fonction publique). Avec une indexation sur les prix + 0,8 %, le poids des pensions dans le PIB serait accru de 3,4 points en 2020 et de 6,7 points en 2040.

Les projections des régimes ont été réalisées avec le maintien des règles actuelles concernant l'âge de la retraite, la durée de cotisation et le taux de cotisation. Les besoins de financement qui apparaissent dans les tableaux remis en séance plénière ne sont donc pas financés. Au contraire, en ce qui concerne la maquette globale, les besoins de financement sont intégralement financés par des cotisations assises sur la masse salariale.

Comme le montrent les travaux réalisés sur la maquette, certaines variantes démographiques peuvent avoir un impact non négligeable sur le montant des dépenses à financer ; mais, d'une part, ces variantes ne sont pas des variantes de commande et, d'autre part, il n'est pas légitime de les additionner. Dans ces conditions, ces paramètres doivent être suivis dans la durée par le Conseil d'orientation des retraites pour le diagnostic mais non comme des paramètres d'équilibrage.

Les paramètres permettant d'ajuster les ressources aux dépenses d'un système de retraite par répartition sont bien connus.

- le premier paramètre est constitué par la diminution du montant des dépenses en réduisant le *niveau des prestations* versées ;
- le second paramètre consiste à augmenter les ressources dont disposent les régimes pour financer les prestations sans en modifier le niveau, voire, comme le souhaitent certains, pour réaliser certaines améliorations des droits dans tel ou tel régime. Cette piste comporte deux volets : le premier consiste à augmenter les *taux de cotisation* sur la masse salariale, le second consiste à trouver d'autres financements, soit par *redéploiement de cotisations*, soit par création de *prélèvements spécifiques* ;
- le troisième paramètre consiste à augmenter la population active et diminuer le nombre de retraités, notamment en augmentant les *taux d'activité* des salariés les plus âgés², ou en *reculant de fait l'âge de passage de l'activité à la retraite*, ce qui peut résulter de politiques diverses et de mesures telles que l'instauration d'une surcote pour les salariés qui ont une carrière supérieure à une carrière complète, l'augmentation de la durée de cotisation correspondant à une carrière complète, ou encore le décalage de l'âge légal de la retraite.

On donnera dans cette note des ordres de grandeur sur l'impact d'une modification de chaque paramètre. La discussion devra ensuite porter sur plusieurs points :

- quels sont les paramètres à privilégier ;

² Une certaine augmentation des taux d'activité est déjà prise en compte dans le scénario macro-économique de référence ayant servi de base aux projections des régimes par la résorption d'une part significative des préretraites.

- quelle est l'ampleur de la modification à apporter à chaque paramètre, et donc comment se combinent les différents paramètres pour constituer un scénario de rééquilibrage ;
- en termes de cheminement, dans quel ordre utiliser les leviers correspondant à chaque paramètre.

La difficulté pour apprécier l'ampleur nécessaire des modifications à apporter à la durée et au taux de cotisation, ou encore au niveau des prestations, pour répondre au besoin de financement du système de retraite réside dans les disparités entre les réglementations actuelles des régimes.

On peut dire par exemple que le besoin de financement du système de retraite à horizon 2020 représente x points de cotisation en rapportant ce besoin de financement au montant projeté des cotisations ; mais ce niveau x n'a qu'une signification globale et ne s'applique pas de la même façon à tous les régimes, qui ont aujourd'hui des taux de cotisation différents. La remarque est la même pour ce qui concerne la durée de cotisation : on peut dire qu'il faudrait n années de cotisations supplémentaires par cotisant pour équilibrer le régime de retraite ; il est cependant nécessaire de tenir compte du fait que pour certains régimes une carrière complète représente aujourd'hui 37,5 ans et que pour d'autres elle représente 40 ans.

Si, pour compléter l'étude du système de retraite pris dans son ensemble, on réfléchit aux modifications de paramètres permettant d'équilibrer chaque régime individuellement, on ne peut pas faire l'économie des postes financiers non pris en compte dans les projections de solde technique réalisées par les régimes, notamment les impôts et taxes affectés, la compensation et les résultats financiers.

Pour ce qui concerne le paramètre taux de cotisation, on donnera donc un ordre de grandeur global de l'impact d'une augmentation du taux de prélèvement du système de retraite sur les salaires pour faire face au besoin de financement, puis on évaluera plus précisément l'effort différencié qui serait nécessaire dans les principaux régimes.

Pour ce qui concerne la durée de cotisation, on évaluera, en premier lieu, l'impact sur le besoin de financement d'un allongement à 40 annuités dans les régimes où la carrière complète représente 37,5 ans, puis on estimera, en second lieu, l'impact du décalage de la fin d'activité d'une année supplémentaire dans l'ensemble des régimes.

Pour ce qui concerne le niveau des prestations, on donnera un ordre de grandeur de l'impact sur le besoin de financement global d'une augmentation moins rapide de la pension moyenne que l'augmentation projetée avec le maintien de la réglementation actuelle.

Ces premiers exercices de simulation ont été réalisés à partir des projections du nombre d'actifs et de retraités par âge et du ratio de la pension moyenne sur le salaire moyen issues de la maquette globale de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. Ces exercices sont relativement sommaires et nécessiteront dans l'avenir des approfondissements : il faudrait tenir compte finement des flux de départ annuels selon les régimes, modéliser le comportement des individus, déterminer un salaire moyen et une pension moyenne par âge et non seulement pour l'ensemble des cotisants et des retraités. On peut estimer cependant qu'ils fournissent des ordres de grandeur utiles pour

entamer la réflexion sur les scénarios de rééquilibrage possibles³. L'hypothèse retenue d'évolution de la pension moyenne est celle d'une évolution comme le salaire net moyen moins 0,5 %⁴, dont on estime qu'elle correspond à peu près à l'incidence de la réglementation actuelle après agrégation de l'ensemble des régimes.

Dans le scénario de référence de la maquette globale de la DREES, le taux de prélèvement vieillesse (c'est à dire de l'ensemble du système de retraite) sur la masse des salaires « super bruts » (c'est à dire le total des salaires bruts et des cotisations sociales employeur) est de 21,6 % en 2000. Si, comme la maquette en fait l'hypothèse, l'ensemble des besoins de financement du système de retraite est financé par des cotisations assises sur les salaires et en faisant l'hypothèse que les taux de prélèvement des prestations autres que la vieillesse sont stables, le taux de prélèvement global pour la retraite sur la masse salariale devrait passer à 27,9 % en 2040. Pour financer environ 4 points d'augmentation des dépenses de retraite dans le PIB, les prélèvements sur la masse salariale globale doivent donc progresser du taux de 21,6 % au taux de 27,9%, soit un accroissement de 29 %. Cet accroissement est aussi celui de la part des retraites dans le PIB, car on a supposé dans le scénario de référence que la part des salaires dans la valeur ajoutée est constante.

Par rapport à ce scénario, est indiqué ci-dessous l'ordre de grandeur de l'impact de la modification de certains paramètres sur la variation de la part des retraites dans le PIB :

Modification de paramètre	Réduction de la variation de la part des retraites dans le PIB par rapport au scénario de référence	
	en 2020	en 2040
Augmentation moins rapide de 0,1 % de la pension moyenne chaque année ⁵	13 à 15 %	11 à 13 %
Décalage de l'âge de départ de 2,5 ans dans la fonction publique et les régimes spéciaux ⁶	15 à 25 % ⁷	10 à 15 %
Décalage de l'âge de départ d'1 an dans tous les régimes ⁸	40 à 45 %	15 à 20 %

Lecture : si la pension moyenne augmente chaque année comme le salaire net moins 0,6 % au lieu d'augmenter comme le salaire net moins 0,5 %, l'augmentation de la part des retraites dans le PIB est en 2020 de 85 à 87 % de l'augmentation constatée dans le scénario de référence (dans lequel la réglementation est inchangée).

³ Ces résultats ont été estimés par le Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites à partir de données issues de la maquette globale de la DREES : toute erreur d'utilisation ou d'interprétation n'engage donc pas la DREES. Des études complémentaires plus fines pourront être réalisées par la DREES sur sa maquette.

⁴ Sur le choix de l'évolution de la pension nette moyenne comme le salaire net moyen moins 0,5 %, voir la note de la DREES "Exercices de simulation de l'évolution à long-terme du système de retraite" jointe au dossier de la séance plénière du 5 juin 2001 du Conseil d'orientation des retraites.

⁵ La pension moyenne augmente donc comme le salaire net moyen moins 0,6 %.

⁶ Sur le lien entre la modification effective de l'âge de départ et la variation de la durée de cotisation, d'une part, l'existence d'une décote, d'autre part, cf. *infra*, paragraphe II-3.

⁷ Le fonctionnement actuel de la maquette globale n'intègre pas d'informations sur les niveaux relatifs de salaires et de pensions dans les régimes spéciaux et la fonction publique d'une part, dans les autres régimes d'autre part. Des analyses complémentaires seraient nécessaires pour préciser l'impact d'un décalage de l'âge de départ dans les régimes spéciaux et la fonction publique.

⁸ Ce décalage d'un an s'entend après décalage de 2,5 ans dans la fonction publique. Une incertitude sur l'impact d'une telle mesure est liée au comportement des individus âgés de 65 ans ou plus.

Des indications sont données ci-dessous sur les différents paramètres tant en ce qui concerne l'ensemble des régimes que les principaux régimes pris distinctement.

II-1/ Le niveau des prestations

La baisse du taux de remplacement induite dans le régime général par la réforme de 1993 et dans les régimes complémentaires par les changements d'indexation successifs n'a pas fini de produire ses effets. Des taux de remplacement sur cas-types devraient être étudiés prochainement en groupe de travail. Il est d'ores et déjà possible d'estimer qu'avec le maintien des règles en vigueur, le taux de remplacement assuré par le régime général sur la carrière-type d'un salarié toujours au plafond de la sécurité sociale devrait encore baisser à long-terme de 4 points environ. A ces 4 points devraient s'ajouter, à réglementation inchangée, une baisse au moins aussi importante pour les régimes complémentaires. Dans la fonction publique et les régimes spéciaux en revanche le taux de remplacement sur carrière-type n'est pas modifié au cours de la période.

On peut penser qu'un consensus existe pour ne pas dégrader le taux de remplacement des salariés du secteur privé au-delà de ce qui est projeté avec le maintien des règles actuelles. Ceci ne veut pas dire que l'ensemble de la réglementation du régime général devrait être considéré comme figé car on peut fort bien considérer que des évolutions doivent être réalisées sur certaines règles (par exemple et dans le sens d'un alourdissement des dépenses, par l'institution d'une surcote ou, dans l'autre sens, par la proratisation de la pension en 160^e) même s'il paraît difficile aujourd'hui de proposer un ensemble de mesures ayant un effet significatif sur le taux de remplacement d'une carrière type. Certains partenaires souhaitent une amélioration du taux de remplacement du secteur privé. Cette question très importante fait débat. Elle a déjà été abordée, notamment dans la réunion du Conseil d'orientation des retraites relative au contrat entre les générations, et le sera également largement pour la préparation du rapport. En revanche, tel n'est pas l'objet de cette note.

Dans d'autres régimes en revanche, le niveau du taux de remplacement n'est pas forcément intangible, sauf à laisser se creuser les inégalités entre régimes au cours de la période de projection. A ce stade cependant, aucune étude précise n'a été menée sur ce point, d'autant plus que la dynamique d'évolution de ces régimes doit tenir compte de politiques d'entreprise ou de gestion de la fonction publique.

De façon générale, l'importance accordée au maintien d'un niveau suffisant du taux de remplacement conduirait à privilégier les autres paramètres pour faire face aux besoins de financement : durée de cotisation et âge de départ, taux de cotisation, recherche d'autres financements.

II-2/ L'accroissement des ressources du système de retraite

II-2-1/ L'augmentation des taux de cotisation

On donnera ci-dessous des ordres de grandeur de l'augmentation nécessaire des taux de cotisation pour couvrir le besoin de financement des soldes techniques de quelques régimes. Ces ordres de grandeur n'incluent pas les recettes et dépenses comme la

compensation, les frais de gestion, les impôts et taxes, les produits financiers, etc. Ils méritent donc d'être précisés et modifiés dans un cadre correspondant plus strictement à l'équilibre financier des régimes.

Pour ce qui concerne la CNAV

L'augmentation de 1 point du taux de cotisation⁹ (au sens ordinaire) à la CNAV réduirait le déficit du solde technique de 32 à 44 % en 2020¹⁰ et de 12 à 15 % en 2040.

Pour ce qui concerne l'ARRCO et l'AGIRC

A l'ARRCO, dans les hypothèses du scénario macro-économique de référence, en appliquant les règles actuelles et en tenant compte des réserves, il pourrait y avoir un équilibre en 2020. L'augmentation de 1 point du taux de cotisation réduirait le déficit du solde technique de moitié en 2040. A l'AGIRC, l'augmentation du taux de cotisation de 1 point réduirait le déficit du solde technique de moitié en 2020 et du tiers en 2040.

Pour ce qui concerne la fonction publique

L'augmentation de 1 point du taux de cotisation implicite¹¹ de la fonction publique d'Etat réduirait le déficit du solde technique de 4 % en 2020 et de 3 % en 2040. L'augmentation de 1 point du taux de cotisation à la CNRACL réduirait le déficit du solde technique de 6 % en 2020 et de 3 % en 2040.

II-2-2/ La recherche d'autres financements

Le redéploiement de cotisations

On peut envisager que certaines cotisations affectées à d'autres prestations sociales soient redéployées vers le système de retraite. D'une certaine façon, ce mouvement a déjà commencé, même si ce ne sont pas des cotisations mais des dépenses qui sont redéployées, avec le transfert partiel des majorations pour enfants vers la Caisse nationale d'allocations familiales.

Il faudra disposer de projections financières de la CNAF et de l'UNEDIC pour évaluer les marges de manœuvre disponibles en matière de redéploiement. D'ores et déjà, certains proposent que la cotisation salarié à l'assurance chômage de 0,5 % sur la tranche B du salaire soit redéployée vers les régimes de retraite, notamment vers l'AGIRC.

Sans attendre le travail sur ces projections, on peut faire dès maintenant deux remarques :

⁹ On ne fait porter ici l'augmentation du taux de cotisation que sur les cotisations et pas sur les versements du FSV pour chômage et majorations pour enfants.

¹⁰ L'incertitude porte sur l'évolution de la pension moyenne versée par la CNAV.

¹¹ Le taux de cotisation implicite est fixé dans les projections de façon à ce que les cotisations couvrent exactement les charges de pensions en 2000. Il est calculé en 2000 en rapportant la masse des prestations à la masse salariale ; cette masse salariale s'entend hors primes, hors traitements des agents en détachement dans les établissements publics, etc. Le taux de cotisation implicite est un indicateur de calcul commode qu'on utilise donc ici mais on sait que si l'on veut comparer les différents régimes entre eux, il faut affiner le calcul en utilisant la méthodologie retenue dans la fiche "*Taux de cotisation dans les différents régimes*" de la séance du Conseil d'orientation des retraites du 21 mars 2001.

- les possibilités de transferts d'ici 2020 ne paraissent pas négligeables, si et seulement si on est bien dans un scénario de baisse du chômage et de maintien à un niveau peu élevé (4,5 % dans le scénario de référence) ;
- la question de savoir si les ressources éventuellement disponibles doivent être affectées aux retraites ou à d'autres prestations sociales ou dépenses publiques demande une réflexion de fond car on ne peut évidemment pas raisonner comme si toutes les disponibilités financières devaient couvrir automatiquement les besoins financiers des régimes de retraite.

La recherche d'autres financements

La réflexion sur d'éventuels financements nouveaux engage plus largement la réflexion sur le partage des richesses et sur les formes de prélèvement privilégiant la croissance. On se référera sur ce point aux développements du paragraphe I-2.

Rappelons cependant que de nombreux pays prévoient des financements complémentaires pour assurer l'avenir de leurs systèmes de retraite. C'est par exemple le cas pour l'Allemagne, où, s'il est vrai que la récente réforme prévoit que le taux de cotisation sera plafonné à 22 %, de nouveaux prélèvements publics sont cependant prévus, sous forme en l'occurrence d'aides publiques à la retraite par capitalisation. Le coût approximatif de ces aides devrait être de 10 milliards d'euros par an à partir de 2008, avec un surcoût possible de 5 milliards d'euros dû à une modification du système d'imposition¹², soit au total un coût annuel de 60 à 100 MdF.

II-3/ La modification des règles de décote / surcote et l'allongement de la durée de cotisation

Avant toute simulation des effets liés à des mesures d'allongement de la durée de cotisation, il faut rappeler, comme il a été indiqué plus haut, la nécessité impérieuse que de telles mesures soient intégrées dans une politique de l'emploi et du travail plus large.

L'allongement de la durée de cotisation pourrait éventuellement s'accompagner, ou être précédé, d'une réforme des barèmes de décote et de l'instauration de règles de surcote afin d'assouplir les conditions de départ à la retraite et de développer la liberté de choix des individus, cette liberté ne pouvant s'entendre que dans le cadre de la politique de l'emploi évoquée dans le paragraphe I.

II-3-1/ Assouplissement des règles de départ et instauration d'une surcote

Il faut être bien clair sur les objectifs d'un éventuel assouplissement. En aucun cas la retraite à la carte ne peut apporter de solution automatique aux problèmes de financement. Elle ne peut non plus dispenser de politique d'emploi et du travail ni de références à un âge et une durée pivots. En revanche, elle peut répondre au souhait de certains salariés de disposer d'une marge de choix. Elle peut, à cet égard, représenter une amélioration de la

¹² Source : "Ont-ils coulé Bismarck ?", Florence Legros, La lettre du CEPII, mai 2001.

situation actuelle et un corollaire d'une politique donnant une certaine place à l'allongement de la durée de cotisation.

Par ailleurs, l'institution d'une surcote peut avoir un effet significatif sur les âges de départ. La simulation réalisée par l'INSEE d'une réforme instaurant une surcote de 0,3 % à la CNAV par trimestre cotisé au-delà de 40 annuités et du 60^e anniversaire permet d'estimer que l'âge moyen de départ à la retraite des générations 1945 à 1954 serait retardé de 8 mois par rapport à la situation attendue avec la réglementation actuelle¹³.

II-3-2/ Effets d'un allongement de la durée de cotisation

Lorsqu'on cherche à simuler l'effet d'un allongement de la durée de cotisation, on se heurte à une difficulté posée par le passage de la théorie à la réalité. Pour plusieurs raisons, l'allongement de la durée correspondant à une carrière complète sans décalage de l'âge de la retraite ne se traduit pas forcément par l'allongement des carrières réelles.

- Pour les individus qui ont une carrière dépassant 40 annuités à 60 ans, un allongement de la durée ne se traduirait pas par un décalage de l'âge de départ ou se traduirait par un décalage inférieur à la durée de l'allongement. Par ailleurs, les personnes qui obtiennent le taux plein à 65 ans sans disposer d'une carrière complète actuellement ne prolongeraient peut-être pas leur activité en cas d'allongement si l'âge limite de 65 ans pour le taux plein n'était pas modifié, comme cela est généralement envisagé. Ainsi, au total, on peut estimer que l'allongement de la durée de cotisation de 2,5 ans dans le régime général à la suite de la réforme de 1993 se traduira par un décalage de moins d'un an de l'âge moyen de liquidation¹⁴. L'incidence des modifications de législation de la durée de cotisation sur les âges de départ dépend des générations, des validations de périodes non travaillées et des règles de décote et surcote. Dans ces conditions, cette incidence devrait augmenter dans le temps.
- Pour les personnes qui n'ont pas une carrière complète, le comportement de départ dépend des taux d'abattement : si le taux est trop élevé aujourd'hui au régime général et conduit les individus à prolonger systématiquement leur carrière jusqu'à l'obtention du taux plein, en revanche l'absence de taux de réfaction dans les régimes de fonctionnaires et les régimes spéciaux conduirait probablement à d'assez faibles prolongations d'activité.
- L'allongement des carrières réelles en cas d'allongement de la durée de cotisation peut dépendre de mesures d'accompagnement telles que le rachat de cotisations. Si de telles possibilités sont envisagées, il conviendra d'examiner très précisément l'incidence financière de ces projets.

Tous ces points sont importants car les impacts financiers ne résultent pas seulement de la modification du paramètre relatif à la durée de cotisation mais des comportements réels et donc des âges de prise effective de la retraite.

¹³ Voir la note de l'INSEE "*Fin de carrière et départ à la retraite*" jointe au dossier du groupe de travail du Conseil d'orientation des retraites du 12 juin 2001.

¹⁴ Voir "*L'activité après 55 ans : évolutions récentes et éléments de prospective*", Didier Blanchet et Pierre Marioni, Economie et Statistique n°300, 1996.

On simule ici l'effet du décalage de l'âge de départ moyen à la retraite, qui, comme on l'a indiqué ci-dessus, n'est pas équivalent à une augmentation de la durée.

Une première simulation pour la fonction publique d'Etat montre que le décalage de l'âge de départ de 2,5 ans des agents pourrait réduire le besoin de financement du régime fictif des fonctionnaires de l'Etat du quart en 2020 et du tiers en 2040¹⁵.

Si on simule ensuite le décalage de l'âge de départ de l'ensemble des cotisants, on observe que le décalage de 2,5 ans dans les régimes spéciaux puis le décalage de l'âge moyen de départ de 1 an dans tous les régimes pourraient réduire de deux tiers le besoin de financement du système de retraite en 2020 et du tiers en 2040.

*
* *

Les données ainsi fournies peuvent servir au débat sur les scénarios possibles qui restent à construire, même si les débats qui ont déjà eu lieu permettent de poser des jalons dans la réflexion à mener. Cette réflexion devra être enrichie par les travaux en groupe de travail et lors de la séance plénière du Conseil du 4 juillet 2001 et se poursuivre sur la base d'un nouveau document de travail au mois de septembre.

¹⁵ Ces résultats sont de simples ordres de grandeur ; ils sont dépendants de l'introduction ou non d'une décote pour les individus n'ayant pas une carrière complète.