

Lettre pour le débat

sur les retraites

N° 2

Le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites

Retraites : renouveler le contrat social entre les générations

Orientations et débats

Le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites¹, remis au Premier ministre le 6 décembre 2001, est le fruit d'un peu plus d'un an de concertation.

Il ne prétend pas proposer des réformes clés en main, mais élaborer un diagnostic et préparer les choix à effectuer, relevant de l'État et des partenaires sociaux, lors de négociations ou de décisions futures.

Après avoir présenté la situation actuelle et analysé les éléments à prendre en compte pour le futur, le rapport propose trois orientations majeures : renouveler le contrat entre les générations, fixer un objectif sur le niveau des pensions et mener une grande politique sur l'emploi des plus de 50 ans. Il présente ensuite des données claires sur les choix financiers à effectuer et formule des propositions complémentaires.

La situation actuelle

L'extension de l'assurance vieillesse à l'ensemble des professions et la diminution très sensible de la mortalité ont progressivement donné substance au droit à la retraite, en faisant un élément central du contrat social. La retraite est devenue ainsi promesse d'un nombre significatif d'années "libérées" pour le plus grand nombre.

L'espérance de vie à 60 ans, d'une quinzaine d'années en moyenne en 1932, est passée aujourd'hui à une vingtaine d'années pour les hommes et à près de vingt cinq ans pour les femmes. Les régimes de retraite garantissent désormais l'indépendance financière des personnes âgées, leur

assurant un niveau de vie moyen comparable à celui des personnes d'âge actif.

La pauvreté qui caractérisait la situation des retraités dans les années 60, a fortement reculé, comme en témoigne le nombre d'allocataires du minimum vieillesse, divisé par trois en quarante ans.

Cet ensemble de données témoigne de la réussite du système de retraite par répartition mis en place après 1945 et qui est peu à peu monté en charge au cours des Trente glorieuses.

¹ Le Conseil d'orientation des retraites est présidé par Mme Yannick Moreau, conseiller d'État. Le décret du 10 mai 2000 qui l'a créé, prévoit qu'il réunit des parlementaires, les partenaires sociaux des secteurs privé et public, des représentants des personnes âgées et des familles, les directeurs des administrations principalement concernées, et des experts. Si le MEDEF (Mouvement des entreprises de France) n'a pas, pour le moment, souhaité désigner ses représentants et participer aux travaux du Conseil, tous les autres partenaires sociaux y siègent, notamment la CGPME (Confédération générale des petites et moyennes entreprises), l'UPA (Union des professions artisanales) et les représentants des travailleurs indépendants (professions libérales et exploitants agricoles) ainsi que les organisations représentant les salariés.

Contrairement à ce que l'on dit parfois, *des réformes d'une grande ampleur ont été entreprises* au début des années 90, contribuant à l'équilibre à long terme des régimes de salariés du secteur privé. Dans le régime général, une modification progressive des paramètres est ainsi engagée², cependant que les accords conclus dans les régimes complémentaires prévoient une baisse du rendement de ces derniers. La réforme du régime général, en cours de montée en charge, et les dispositions des régimes complémentaires, qui doivent être rediscutées en 2002, si elles sont maintenues jusqu'en 2040, conduisent à une diminution du rapport entre le niveau des pensions et celui des salaires nets de cotisations de 15 à 20 % entre 2000 et 2040.

Plus récemment, un *Fonds de réserves des retraites* a été institué qui devrait réunir 150 Md€ en 2020 et lisser d'ici 2040 les efforts nécessaires pour assurer l'équilibre des régimes.

Néanmoins, l'inquiétude subsiste dans l'opinion, aussi bien parce que les réformes engagées ne suffisent pas à assurer l'équilibre à long terme des régimes, que parce que leurs objectifs et leur portée effective sont mal identifiés. Par ailleurs, la situation de l'emploi s'accompagne depuis de longues années d'une exclusion des travailleurs de plus de 55 ans sous des formes diverses (préretraites, chômage...). Cet état de fait pèse lourdement sur la question des retraites. Il rend difficilement compréhensibles les mesures d'allongement de la durée d'assurance engagées dans certains régimes de retraite et donne une valeur d'autant plus grande à la sécurité procurée par le passage à la retraite, qu'elle s'oppose à la précarité du marché du travail. ■

Les éléments à prendre en compte pour le futur

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

Le Conseil d'orientation des retraites a retenu, pour les projections réalisées à l'horizon de 2040, un scénario de référence et différentes variantes.

Le scénario de référence est un scénario *volontariste* dans lequel l'économie française retournerait *d'ici 2010 au plein emploi*, la croissance économique suivant ensuite celle des facteurs de production et dépendant, d'une part, de l'évolution à long terme de la population active et, d'autre part, de celle de la productivité du travail.

Lorsque l'on considère l'équilibre à long terme des régimes de retraite, l'évolution démographique a un poids considérable en raison de deux phénomènes d'une portée comparable pour les régimes entre 2000 et 2040 : l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du *baby boom* (nées entre 1945 et 1960) qui fait passer, à partir de 2005, les flux de personnes atteignant 60 ans de moins de 600 000 par an à plus de 800 000 ; l'allongement de l'espérance de vie à 60 ans, qui pourrait passer de un peu plus de 22 ans en moyenne aujourd'hui à un peu plus de 28 ans en 2040.

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

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

Le scénario de référence

Les hypothèses retenues pour bâtir le scénario de référence sont retracées dans le tableau suivant.

Hypothèses démographiques

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

Hypothèses économiques

⊙ Chômage	Retour au plein emploi en 2010, à 4,5 % de chômage, puis stabilisation à ce niveau
⊙ Taux d'activité	Remontée d'ici 2010 des taux d'activité des jeunes et des plus de 50 ans (résorption partielle des préretraites)
⊙ Productivité	Augmentation annuelle de la productivité du travail de 1,6 % jusqu'en 2040
⊙ Partage de la valeur ajoutée	Légère remontée en début de période de la rémunération du travail puis stabilisation du partage de la valeur ajoutée entre travail et capital

À partir de ces hypothèses, deux exercices de projection ont été conduits : l'un analytique réalisé par les différents régimes de retraite, l'autre synthétique effectué à l'aide d'une maquette globale. Ils ont permis de mesurer l'évolution de la part des dépenses d'assurance vieillesse dans la richesse nationale, des besoins de financement des

régimes et des niveaux moyens de pension, comparés aux revenus d'activité entre 2000 et 2040.

Avec les hypothèses du scénario de référence, l'évolution de la part des dépenses de retraite dans la richesse nationale (le PIB) et celle du besoin global de financement du système de retraite sont les suivantes :

	2000	2020	2040
⊙ Part des dépenses de retraite dans le PIB ³	11,6%	13,6 à 13,8%	15,7 à 16%
⊙ Besoin de financement en points de PIB	- 0,2	2	4

À réglementation inchangée, le besoin de financement global du système de retraite serait compris entre 33 et 38 Md€ en 2020 et entre 97 et 106 Md€ en 2040.

Les projections du solde entre les cotisations perçues et les prestations versées des principaux régimes sont les suivantes :

En Md€ 2000	2000	2020	2040
⊙ Régime général des salariés du privé	1,5	- 10,9	- 39,7
⊙ Régime complémentaire des non cadres du privé	3,9	0,0	- 13,2
⊙ Régime complémentaire des cadres du privé	0,3	- 1,6	- 3,8
⊙ Fonction publique d'État	0,0	- 20,2	- 36,8
⊙ CNRACL (fonction publique territoriale et hospitalière)	2,7	- 7,5	- 20,5

Pour la fonction publique d'État, c'est par convention que le solde est nul en 2000.

³⁾ La fourchette présentée correspond aux incertitudes techniques pesant actuellement sur l'évolution à long terme de la pension moyenne du régime général.

Selon les hypothèses d'indexation des pensions, c'est entre 2005 et 2010 que le régime général connaît des difficultés financières et au-delà de cette date pour les régimes complémentaires des salariés du privé. Les problèmes de financement des pensions de la fonction publique apparaissent plus rapidement en raison notamment d'une situation démographique différente. À ces projections a été associée une projection du Fonds de réserve pour les retraites qui doit constituer, d'ici 2020, 150 Md€ de réserves. Entre 2020 et 2040, le Fonds devrait reverser les réserves aux régimes, ces réserves étant épuisées en 2040. Ainsi, s'il ne dispense pas des efforts permettant de rejoindre un sentier d'équilibre en 2040, le Fonds permet de prendre des mesures plus progressives.

Avec la croissance, le niveau de vie des retraités et des actifs va augmenter et, de ce point de vue, les craintes formulées sont souvent excessives. En revanche, il est exact que la réglementation actuelle est bâtie de telle sorte que le niveau des retraites augmente moins vite que celui des revenus d'activité. De ce fait, si la réglementation actuelle était maintenue jusqu'en 2040, le rapport entre la pension moyenne et le revenu d'activité moyen, nets de cotisations sociales, passerait de 0,78 en 2000 à 0,64 en 2040. Cette baisse est due à une indexation des pensions proche des prix dans la plupart des régimes et à la baisse du taux de remplacement (rapport entre première pension et dernier salaire) pour les salariés du secteur privé, à la suite de la réforme de 1993 et des réformes des régimes complémentaires (1996, 2001).

L'évolution, jusqu'en 2040, du taux de remplacement net de cotisations des salariés du secteur privé peut être ainsi estimée, dans une hypothèse de constance des taux de cotisations :

	2000	2020	2040
⊙ Carrière toujours au SMIC	81 %	70 %	68 %
⊙ Carrière au salaire moyen des non-cadres	84 %	71 %	67 %
⊙ Carrière passant en 40 ans d'un salaire au plafond de la Sécurité sociale à deux plafonds	56 %	50 %	47 %
⊙ Carrière au salaire moyen des cadres	75 %	62 %	58 %

Les variantes étudiées

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

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

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

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

Besoin de financement en 2040 exprimé en points de PIB et écarts au scénario de référence

⊙ Scénario de référence	4
⊙ Fécondité haute (2,1 enfants par femme)	- 0,4
⊙ Mortalité haute (espérance de vie moindre de 1,2 an pour les hommes et 2,3 ans pour les femmes en 2040)	- 0,3
⊙ Migrations hautes (+ 100 000 par an)	- 0,2
⊙ Productivité haute (2,5 % par an) :	
Si maintien de la réglementation actuelle	- 1,1
Si partage des gains de productivité entre actifs et retraités	0

⊙ Productivité basse (1 % par an) :	
Si maintien de la réglementation actuelle	+ 0,8
Si partage des gains de productivité entre actifs et retraités	0
<hr/>	
⊙ Modification du partage de la valeur ajoutée (voir commentaires ci-dessous)	
<hr/>	
⊙ Scénario gris (taux de chômage à 7 %)	+ 0,7
<hr/>	
⊙ Scénario optimiste (chômage à 3 %)	- 0,4

Les variantes étudiées appellent quelques commentaires.

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

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

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

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

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

Trois priorités pour l'évolution future du système de retraite

Le Conseil d'orientation des retraites présente trois priorités pour l'avenir des retraites.

Bâtir un contrat social renouvelé entre les générations

Le fort sentiment d'inquiétude actuellement répandu dans l'opinion sur l'avenir des retraites justifie que soient affirmés solennellement les principes sur lesquels s'engagent pour le long terme les responsables du système de retraite, pouvoirs publics et partenaires sociaux. Le Conseil préconise que soient réaffirmés : *le choix de la répartition* matérialisant la solidarité entre les générations ; *le choix d'un système où le montant de la pension est en rapport avec les revenus de la vie active* mais comprend également une part de redistribution ; la reconnaissance d'un droit au travail indissociable du droit à la retraite.

Des principes complémentaires, tenant compte d'aspirations ou de contraintes nouvelles, lui semblent devoir être posés : *la solidité financière* du système de retraite ; *l'égalité de traitement* entre cotisants ; *des marges de choix individuels encadrées* ; *le droit à l'information* pour les assurés.

Fixer des objectifs en termes de niveau de pension

Le Conseil estime qu'il convient de clarifier les objectifs quant au niveau futur des pensions, comparées aux revenus d'activité, en même temps que l'on engage les réformes qui permettent de garantir la solidité financière des régimes. Ceci suppose que des objectifs soient fixés :

- ⊙ sur le niveau des pensions comparées aux revenus d'activité professionnelle, au moment du passage à la retraite ;
- ⊙ sur l'évolution des pensions tout au long de la retraite, c'est-à-dire sur les règles d'indexation qui, compte tenu de l'espérance de vie à la retraite, ont une grande importance pour le niveau de vie des retraités.

Fixés de façon itérative avec l'analyse des besoins de financement, ces choix sont indispensables pour permettre à chacun de savoir ce qu'il est en droit d'attendre à l'avenir du système de retraite. Il n'appartient pas au Conseil d'orientation des retraites de recommander le niveau moyen à fixer, mais il souligne que les Français ont besoin de clarté.

Mettre en place immédiatement une grande politique nationale pour l'emploi des plus de 50 ans

Dès son installation, le Conseil d'orientation des retraites a fait de l'emploi des salariés expérimentés un thème central de sa réflexion. Il faut agir d'urgence pour sortir du cercle vicieux qui aboutit, depuis plusieurs décennies, à l'exclusion des salariés de plus de 55 ans du monde du travail. L'enjeu est stratégique pour la croissance, il l'est également pour le système de retraite. Le Conseil préconise que soit engagée une grande politique nationale, articulant un ensemble d'actions concertées, sous l'impulsion et le contrôle d'une conférence tripartite associant l'État et les organisations représentatives des employeurs et des salariés, visant notamment à :

- ⊙ modifier les perceptions et la capacité de gestion des âges dans les entreprises et les administrations, notamment par le biais d'une campagne nationale d'information et d'un programme de formation de l'encadrement à la gestion des âges ;
- ⊙ repenser la gestion des ressources humaines (formation, deuxième partie de carrière) et les conditions de travail des 40-50 ans ;
- ⊙ resserrer les conditions d'accès aux cessations totales et anticipées d'activité et favoriser la préretraite progressive ;
- ⊙ assurer un environnement réglementaire favorable par l'élimination de tous les freins à la poursuite de l'activité et des discriminations en fonction de l'âge. ■

Des choix politiques à effectuer pour assurer le financement

Une fois fixé un objectif relatif au niveau des pensions, il reste deux modes d'action possibles pour assurer l'équilibre financier des régimes : trouver de nouveaux financements ou allonger la durée d'activité.

Les divers moyens d'accroître les financements ont été examinés par le Conseil, du redéploiement de finan-

cements en provenance d'autres régimes sociaux à la réforme de l'assiette du financement des retraites, en passant par l'augmentation des taux de cotisation.

Les diverses modalités possibles d'un allongement de la durée d'activité ont également été étudiées : allongement résultant d'une politique active de l'emploi à destination notamment des plus de 55 ans, allongement résultant de mesures incitatives (majorations des droits à pension pour prolongation de l'activité) ou de mesures contraignantes (allongement de la durée de cotisation requise pour avoir le taux plein dans les régimes de retraite).

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

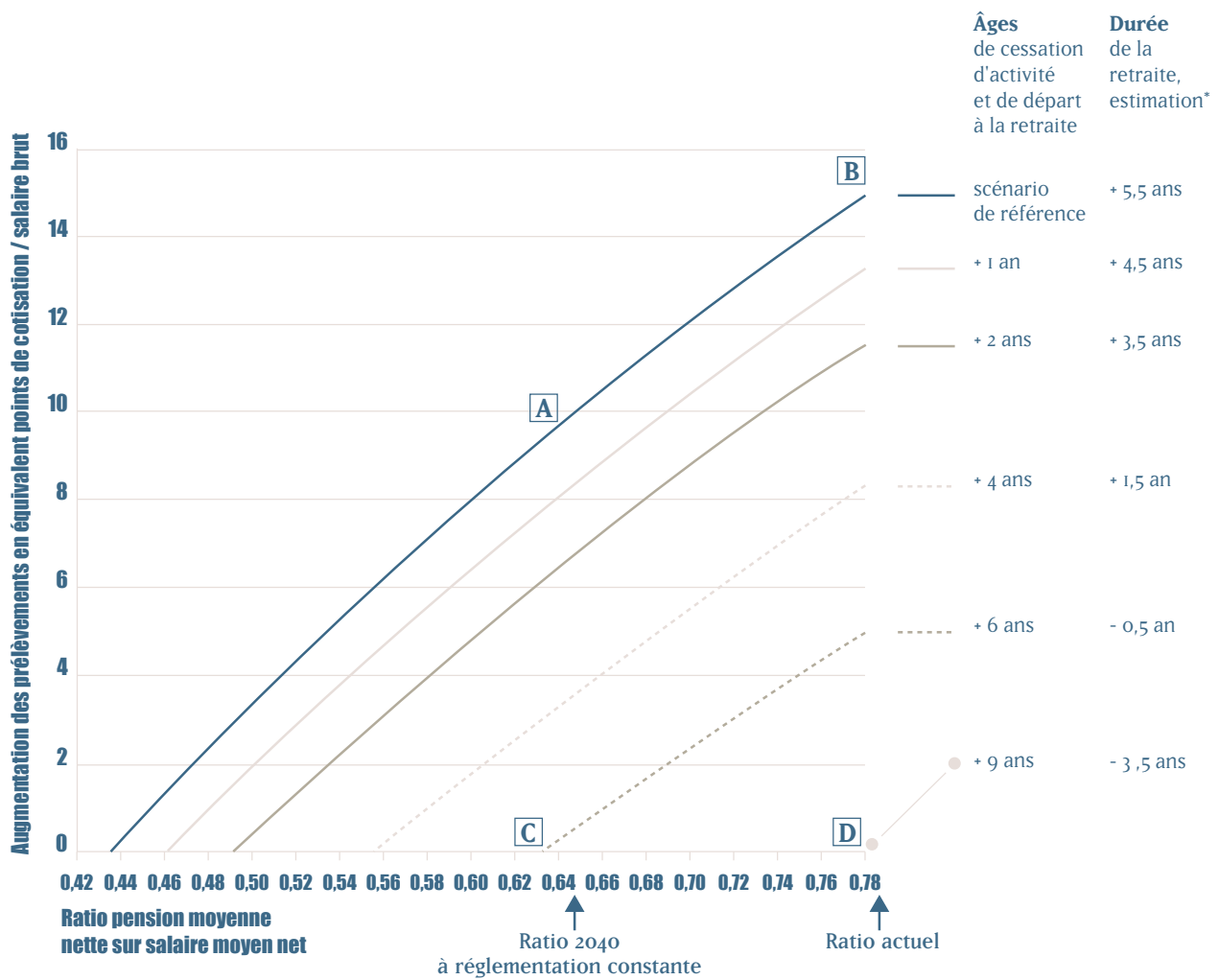
Ce graphique représente la relation qui existe entre l'augmentation des prélèvements, l'âge de cessation d'activité et le rapport entre le niveau des pensions et le niveau des revenus d'activité. L'augmentation des prélèvements, correspondant au besoin de financement global, est traduit en équivalent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

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

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

Les diverses combinaisons possibles pour le financement des retraites

Choix 2040 : prélèvements, âge, niveau de retraite



* Variation de la durée de la retraite par rapport à 2000 ; estimation approchée, fondée sur la baisse de la mortalité et l'allongement de l'espérance de vie en projection, et tenant compte des hypothèses des âges de cessation d'activité dans le scénario de référence.

Des recommandations complémentaires

Dans le cadre d'une future adaptation du système de retraite, les préoccupations d'égalité, de liberté de choix et d'accès à l'information doivent également être présentes. Elles figurent parmi les principes recommandés par le Conseil d'orientation des retraites. Le premier rapport a prolongé la réflexion sur ces trois objectifs.

L'égalité de traitement entre cotisants

L'égalité de traitement entre cotisants est aujourd'hui une aspiration largement partagée. Au cours de ses premiers travaux, le Conseil a notamment fait porter son attention sur :

- ⊙ la prise en compte de la pénibilité par les régimes de retraite,
- ⊙ la question des différences de traitement entre les salariés du secteur privé et de la fonction publique,
- ⊙ la compensation des aléas de carrière.

Sur tous ces sujets, le Conseil est unanime pour préconiser des évolutions assurant l'égalité de traitement de l'ensemble des cotisants et des mesures propres à répondre à certaines situations particulières, générées notamment par la pénibilité du travail ou les difficultés d'insertion dans la vie active.

S'agissant de l'égalité entre secteurs public et privé, un point de désaccord existe au sein du Conseil entre ceux qui souhaitent l'égalité par un retour de la durée d'assurance des salariés du secteur privé à 37,5 ans et ceux qui pensent que l'égalité de traitement doit être réalisée par un alignement de la durée de cotisation dans la fonction publique à 40 annuités.

Ouvrir des choix plus larges aux assurés

Disposer de marges de choix individuel plus grandes, notamment dans la détermination du moment de sa retraite, répond à une aspiration souvent exprimée à plus de liberté, mais doit s'accompagner de garanties : de tels choix ne seront réellement possibles que si le marché du travail fait toute leur place aux salariés âgés. Deux voies de réflexion ont été explorées : le rachat de cotisations au titre, par exemple, d'années d'études ; l'assouplissement des conditions de départ à la retraite (révision des barèmes des régimes, développement des dispositifs de cessation progressive d'activité...).

Donner un droit effectif à l'information

Il est nécessaire de fournir aux Français une visibilité sur l'avenir du système de retraite, mais aussi de donner à chacun une information claire sur sa future retraite. Le Conseil préconise que les dispositifs existants, développés par les régimes de retraite, soient complétés et améliorés pour mieux répondre aux besoins, notamment à ceux des nombreux assurés ayant effectué leur carrière dans plusieurs régimes.

Organisme permanent, le Conseil poursuit ses travaux sur les sujets qui n'ont pu être approfondis dès le premier rapport. Il publiera régulièrement des projections financières et des travaux prospectifs.

Le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites, du 6 décembre 2001, est publié par la Documentation française et est également disponible en ligne sur le site www.ladocfrancaise.gouv.fr ■

Le Conseil d'orientation des retraites est un organisme chargé de réaliser d'une manière régulière une analyse de la situation des régimes de retraite et de faire des propositions pour assurer leur solidité financière et leur fonctionnement solidaire.

Il n'est pas un organisme chargé de donner aux assurés des informations ou des conseils sur leur situation personnelle.

Conseil d'orientation des retraites

113, rue de Grenelle - 75007 Paris

Téléphone : 01 53 85 15 50

Télécopie : 01 53 85 15 49

Adresse électronique : secretariat@cor.premier-ministre.gouv.fr