

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

« Retraites : les réformes en France et à l'étranger, le droit à l'information »

Deuxième rapport
2004

INTRODUCTION

En décembre 2001, le Conseil d'orientation des retraites, créé par décret en mai 2000, remettait son premier rapport au Premier Ministre. En août 2003, la loi portant réforme des retraites était publiée.

Ni la remise d'un rapport sur les retraites au Premier Ministre, ni l'adoption d'une loi sur les retraites n'étaient choses nouvelles en France. Dans les années 1980 et 1990, plusieurs rapports ont été demandés par le Premier Ministre et la publication en 1991 du Livre Blanc à la demande de M. Rocard fut suivie par une réforme de grande ampleur décidée en juillet 1993 par le Gouvernement dirigé par M. Balladur.

C'est pourtant à un changement sensible du processus de préparation et d'adoption des réformes des retraites que la France vient de procéder avec la création du Conseil d'orientation des retraites, organisme permanent d'expertise concertée sur les retraites, et l'adoption d'une loi couvrant un très vaste champ, prévoyant des réformes pour 20 ans et un mode élaboré de pilotage avec différentes étapes.

Un peu plus de deux ans après son premier rapport, le Conseil d'orientation des retraites, dont les missions sont désormais fixées par la loi, présente ici un travail dont le caractère est nécessairement très différent. Dans le premier rapport, il s'agissait, après une période de turbulences marquée par l'échec des projets de 1995 et les controverses auxquelles avaient donné lieu les documents sur le sujet publiés en 1999 et 2000¹, non de présenter une réforme clés en mains, mais d'élaborer un constat partagé sur les données financières, la nécessité d'une réforme et les éléments du débat, de chiffrer l'impact financier des différents paramètres et de proposer des orientations pour l'avenir.

Le Conseil poursuit ici trois objectifs : présenter les évolutions récentes des régimes de retraite, rendre compte des analyses qu'il a conduites sur différents sujets en présentant des orientations sur les questions abordées, enfin donner une information solide sur les réformes conduites à l'étranger.

¹ « L'avenir de nos retraites », Rapport du Commissariat général du Plan, La Documentation française, 1999 ; « L'avenir des systèmes de retraite », Avis et rapports du Conseil économique et social, 2000.

La première partie (**Première partie : les évolutions des régimes de retraite en France**) présente le contexte économique et social, différent de celui qui existait en décembre 2000, ce qui conduit nécessairement à s'interroger sur le tableau de la situation brossé à cette date ainsi que sur les travaux de projection alors réalisés. Elle analyse aussi le cadre juridique profondément modifié par la loi d'août 2003. Elle décrit les réformes introduites par la loi et présente les premiers éléments de chiffrage aujourd'hui établis par des administrations et les régimes. Ces chiffrages devront être confirmés ou ajustés lors des prochaines projections. Le rapport analyse les débats que suscite la loi et met en relief le pari sur l'emploi qu'elle représente.

La deuxième partie (**Deuxième partie : le droit à l'information des assurés**) ainsi que plusieurs annexes² rendent compte de travaux menés par le Conseil sur des sujets importants qui n'avaient pu être traités dans le cadre du premier rapport. Contrairement à ce que l'on croit trop souvent, même si l'état des études est largement suffisant pour mener à bien des réformes, de nombreux aspects des questions touchant les retraites ont encore été soit relativement peu étudiés soit, lorsqu'ils ont donné lieu à des travaux d'experts, relativement peu abordés dans le cadre d'une concertation destinée à alimenter directement le débat public.

Le droit à l'information des assurés en matière de retraite constitue l'une des orientations majeures préconisées par le Conseil d'orientation des retraites. Le Conseil s'est attaché à éclairer les conditions de la mise en œuvre de cette orientation retenue par la loi portant réforme des retraites ; il présente ici ses analyses et ses propositions. C'est un sujet d'actualité sur lequel des actions importantes sont en cours. Des progrès substantiels sur certains points peuvent être obtenus rapidement, mais, pour atteindre tous les objectifs proposés, il faudra plusieurs années ainsi qu'une volonté continue tant des caisses de sécurité sociale que des pouvoirs publics.

Le thème traité dans la dernière partie (**Troisième partie : Les réformes à l'étranger**) est plus descriptif mais essentiel dans le débat public qui fait une place importante aux comparaisons avec les pays étrangers. On découvre cependant, à travers l'étude des différents pays, des projections internationales réalisées par les pays eux-mêmes ou par des organismes internationaux et de l'approche de l'Union européenne, un paysage tout aussi riche d'enseignements qu'il peut l'être de malentendus. Le paysage, plus divers que ce qu'on l'imagine souvent, ne peut pas se décrire seulement à partir de données légales comme, par exemple, l'âge légal de la retraite ; la description doit, en outre, tenir compte de tous les éléments qui conduisent à ce que la fin de l'activité professionnelle soit souvent sensiblement différente de ce que donne à penser l'analyse juridique. L'analyse approfondie permet de tirer des enseignements généraux intéressants, même s'il est clair que, dans ce domaine particulièrement, chaque pays doit trouver une voie qui lui est propre. Elle permet aussi au Conseil de formuler quelques recommandations sur la poursuite et l'utilisation des comparaisons internationales ainsi que sur la participation aux travaux conduits par l'Union européenne.

² Trois annexes sont consacrées à d'autres sujets examinés au cours des travaux du Conseil : égalité entre les hommes et les femmes ; pénibilité et retraite ; égalité entre les générations. Ces thèmes ont été choisis pour figurer dans ces annexes en raison de leur importance, même si, sur certains points, le Conseil est pleinement conscient de la nécessité de poursuivre de larges réflexions complémentaires.

PREMIERE PARTIE

LES EVOLUTIONS DES REGIMES DE RETRAITE EN FRANCE

Au lendemain de l'adoption d'une réforme très vaste, il importe au préalable de bien situer son contexte. Celui-ci est, sur bien des points essentiels, identique à celui qui a présidé aux premiers travaux du Conseil d'orientation des retraites. La France est toujours confrontée à l'arrivée à l'âge de la retraite des classes nombreuses nées dans les années suivant la deuxième guerre mondiale et doit s'adapter à une augmentation régulière de l'espérance de vie, qui est une chance pour notre pays mais qui entraîne des besoins de financement nouveaux importants. Sa situation reste marquée par un taux d'emploi des plus de 55 ans qui est parmi les plus faibles d'Europe et se trouve dans un singulier décalage avec l'augmentation de l'espérance de vie.

Cependant, le contexte économique et celui de l'emploi ont évolué et des données sociales nouvelles doivent être prises en compte, même si une évolution économique sur les premières années d'une période de 40 ans ne remet pas en cause les éléments essentiels d'une projection comportant d'ailleurs plusieurs scénarios. Pour cette raison, le chapitre 1 s'attachera à décrire les principales évolutions en matière d'assurance vieillesse, d'emploi et de pensions au cours des dernières années.

Dans le chapitre 2, seront présentées les grandes lignes de la réforme de 2003, l'une des plus substantielles que la France ait connue. Au-delà de la présentation des mesures, sont également rassemblés les premiers éléments de chiffrage des effets attendus de la réforme et posées un certain nombre de questions que la réforme soulève et sur lesquelles les points de vue exprimés diffèrent. Ce sera l'occasion de formuler quelques orientations sur des points essentiels qui nous paraissent devoir être pris en compte pour l'avenir.

CHAPITRE 1 – SITUATION DE L'ASSURANCE VIEILLESSE, DE L'EMPLOI ET DES RETRAITÉS

Le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites, remis en décembre 2001, présentait les données relatives à la situation des régimes de retraite, à l'emploi des seniors et aux niveaux de vie comparés des actifs et des retraités, telles qu'elles étaient connues en 2000. C'est sur la base de ce constat qu'ont été réalisées les projections à l'horizon 2040 présentées en 2001 par le Conseil.

Le Conseil fera un nouvel exercice de projection en 2005. Il paraît néanmoins utile de faire dans le présent rapport un point intermédiaire sur les changements intervenus depuis 2000 et de donner quelques indications sur leur éventuelle incidence à long terme sur l'équilibre des régimes de retraite.

Après une présentation de la situation du système d'assurance vieillesse depuis 2000 (I) et une rapide appréciation portée sur l'incidence à long terme des évolutions conjoncturelles constatées (II), seront successivement examinées l'évolution de l'emploi des seniors (III), puis celle du revenu des retraités comparé à celui des actifs (IV).

I - La situation de l'assurance vieillesse depuis 2000

Les dernières données définitives publiées sont relatives à l'année 2002. On présente donc ici les évolutions de la situation de l'assurance vieillesse en 2000, 2001 et 2002, en les mettant en perspective avec les évolutions observées depuis 1990.

1. La progression de l'ensemble des prestations de retraite a été modérée depuis 2000

Le champ couvert par le risque vieillesse-survie, dans les comptes de la protection sociale, correspond à celui qui avait été retenu pour les premières projections du Conseil d'orientation des retraites effectuées à partir de la maquette globale de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES). Il est plus large que celui des dépenses de retraite résultant des projections du Conseil faites à partir des projections des différents régimes³. Il inclut, en particulier, les dépenses d'assurance veuvage et d'assurance décès, les sommes versées par les institutions de prévoyance ou certaines dépenses d'action sociale.

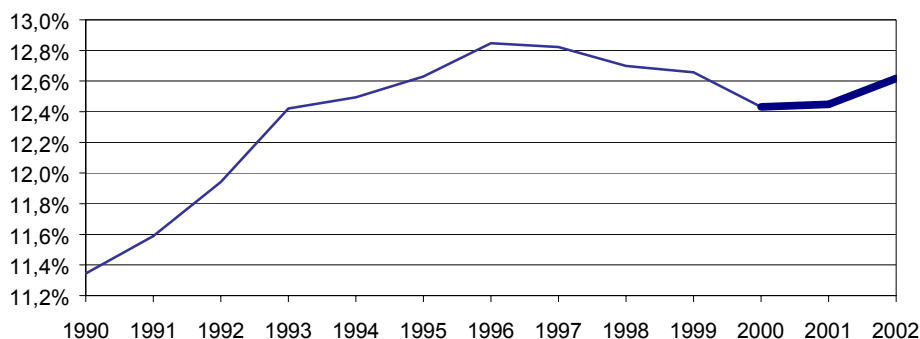
Au sein de la protection sociale, le risque vieillesse-survie est toujours le poste de dépenses le plus important, avant le risque santé. Les dépenses de vieillesse-survie représentent 192,6 Md€ en 2002, soit près de 12,6% du PIB. Cette part a augmenté d'environ 0,2 point depuis 2000⁴, davantage sous l'effet du ralentissement économique que d'une croissance particulièrement vive du volume des dépenses de retraite. En effet, celles-ci ont progressé de 2,4% en 2001 et 2,9% en 2002, globalement à un rythme proche de celui qui a été observé en

³ Les dépenses de retraite de l'ensemble des régimes obligatoires étaient estimées à 11,6% du PIB en 2000, contre 12,6% du PIB pour les prestations du risque vieillesse-survie.

⁴ Dans le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites, la part des dépenses de vieillesse-survie dans le PIB en 2000 était estimée à 12,6%. Celle-ci est désormais évaluée à 12,4%, compte tenu des révisions à la hausse de la valeur du PIB intervenues depuis.

moyenne au cours des années 1990, et la croissance en 2000 a été limitée à 1,4%, évolution la plus faible depuis 1990.

La part des dépenses de retraite dans le PIB depuis 1990



Source : Comptes de la protection sociale, DREES (champ « vieillesse-survie »)

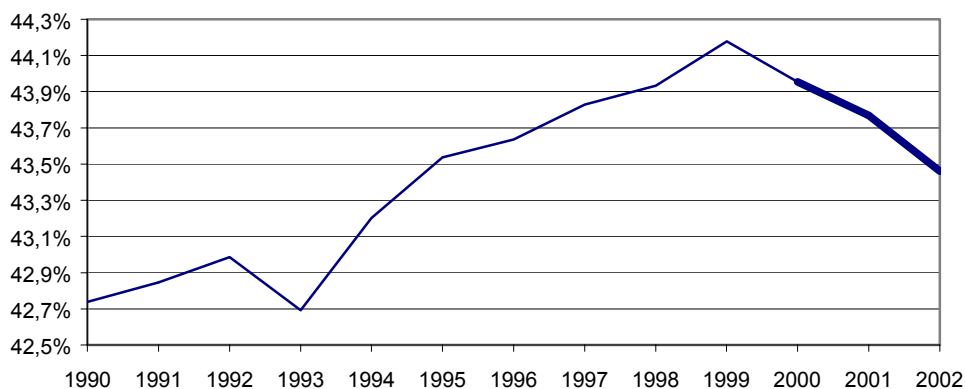
Aussi, sur la période récente, la croissance des dépenses de vieillesse-survie est moins rapide que celle des autres prestations de protection sociale et la croissance régulière, au cours de la décennie précédente, de leur part dans l'ensemble des prestations de protection sociale est provisoirement interrompue. Cette part a retrouvé en 2002 son niveau de 1995 (43,5%).

L'évolution des dépenses de retraite depuis 1990

	1990	1995	2000	2001	2002
Montant en milliards d'euros courants	114,5	149,3	176,5	183,7	192,6
Part dans l'ensemble des prestations de protection sociale en %	42,7	43,5	44,0	43,8	43,5

Source : d'après les Comptes de la protection sociale 2002, DREES (champ « vieillesse-survie »)

La part des dépenses de retraite dans l'ensemble des prestations de protection sociale depuis 1990



Source : Comptes de la protection sociale, DREES (champ « vieillesse-survie »)

Ce ralentissement s'explique certes, en partie, par la forte croissance des dépenses pour l'emploi et des dépenses de santé sur la fin de la période, mais aussi par l'arrivée à l'âge de la retraite des générations peu nombreuses nées pendant la seconde guerre mondiale, qui freine

la progression des dépenses de retraite depuis 2000. Se superposent à ce dernier effet les conséquences de revalorisations annuelles de pensions relativement faibles pour les principaux régimes de retraite (*voir ci-après*).

2. La hausse des prestations a été inégale selon les régimes, mais modérée dans l'ensemble

Au niveau plus fin des principaux régimes de retraite, les évolutions des dépenses de retraite apparaissent très contrastées sur la période 2000-2002, notamment en raison des disparités des flux de départ à la retraite.

Ainsi, **la caisse de retraite des fonctionnaires des collectivités locales** (la CNRACL), dont le régime est relativement jeune, enregistre de fortes progressions du volume des pensions servies, principalement en raison d'une hausse soutenue de ses effectifs de nouveaux pensionnés.

Les dépenses de retraite du **régime des fonctionnaires de l'Etat**, qui représentent plus d'un cinquième de la masse des pensions des régimes de base (ou uniques), augmentent en moyenne plus rapidement que celles du régime général depuis le début de la décennie, en raison notamment d'une hausse plus rapide du nombre des retraités.

En revanche, les dépenses de retraite des **régimes agricoles**, des **régimes de non salariés** et de l'ensemble des **régimes spéciaux**, autres que la CNRACL et le régime des fonctionnaires de l'Etat, progressent relativement peu en 2000, 2001 et 2002. Ces dépenses représentent environ un quart de la masse des pensions des régimes de base (ou uniques).

L'évolution des dépenses de prestations des régimes de retraite en 2000, 2001 et 2002

	2002 (en milliards d'euros)	Evolutions en termes réels (1)		
		2000	2001	2002
Régimes de base (ou uniques), dont	133,9	1,3%	2,1%	1,9%
Régime général (CNAV)	62,4	1,4%	2,6%	2,2%
Régime des fonctionnaires de l'Etat	30,5	2,8%	2,2%	2,5%
Régime des fonctionnaires des collectivités locales (CNRACL)	7,9	4,1%	4,8%	4,6%
Autres régimes spéciaux	13,5	-0,3%	0,7%	0,1%
Régimes agricoles	13,2	-0,6%	0,3%	0,5%
Régimes de non salariés, non agricoles	6,0	-0,4%	1,1%	0,5%
Régimes complémentaires ARRCO-AGIRC	43,4	1,2%	2,5%	1,5%

(1) Valeurs déflatées de l'indice des prix de la dépense de consommation finale des ménages

Source : d'après les Comptes de la sécurité sociale, Direction de la sécurité sociale (DSS)

Le **régime général** verse, en 2002, 62,4 Md€ de prestations, soit plus de 45% de la masse des pensions de l'ensemble des régimes de base. Les inflexions annuelles de la croissance des prestations servies par le régime général résultent en partie des décisions prises en matière de revalorisation des pensions et de l'évolution des effectifs de retraités. C'est ainsi que la revalorisation des pensions du régime général limitée à 0,5% en 2000 contribue à la faible

croissance du volume des dépenses de retraite cette année-là, alors que les revalorisations de 2,2%, chaque année en 2001 et 2002, ont quelque peu soutenu la hausse des dépenses de retraite.

Sur la période 2000-2002, la croissance des dépenses du régime général a également été influencée par la hausse plus modérée du nombre de retraités, en raison notamment de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations peu nombreuses nées pendant la seconde guerre mondiale. Au total, les effectifs de retraités de droit direct ont augmenté de moins en moins vite. Leur progression annuelle est passée de 4% à 2% environ au cours des années 1990 ; elle est inférieure à 2% en 2000, 2001 et 2002.

Enfin, le volume des pensions servies par les **régimes complémentaires ARRCO et AGIRC** augmente, en moyenne, à un rythme proche de celui des pensions servies par l'ensemble des régimes de base. Cette évolution s'inscrit dans le cadre de l'accord entre les partenaires sociaux du 10 février 2001, prorogé jusqu'au 1^{er} janvier 2004, qui fixe en particulier la revalorisation des pensions en fonction de l'évolution des prix hors tabac.

La croissance des dépenses de retraite dans chaque régime depuis 2000 reflète essentiellement l'augmentation des effectifs de retraités et des effets liés au renouvellement de la population à la retraite, dans la mesure où les taux de revalorisation des principales prestations vieillesse se sont révélés plus faibles que l'inflation. Elle est au total faible, la croissance des effectifs de retraités restant modérée du fait de l'arrivée à l'âge de la retraite de classes d'âge creuses.

Effets des seules revalorisations sur l'évolution du montant brut des principales prestations vieillesse en 2000, 2001 et 2002

en euros constants, en moyenne annuelle (en %)

	2000	2001	2002
Retraite du régime général (*)	-1,2%	0,5%	0,3%
Retraite complémentaire ARRCO	-0,9%	0,0%	-0,2%
Retraite complémentaire AGIRC	-1,7%	0,1%	-0,2%
Régime des fonctionnaires	-0,8% (**)	-0,7% (**)	-0,6% (**)

(*) et des régimes de base alignés (CANCAVA, ORGANIC, MSA salariés...)

(**) Hors les revalorisations catégorielles des fonctionnaires. De 1990 à 2000 inclus, les revalorisations, dont bénéficient, le cas échéant, les retraités du fait des revalorisations de salaire des fonctionnaires de leur catégorie, ont été estimées par la direction du budget à +0,4% par an en moyenne. Cette disposition a été supprimée par la loi de 2003.

Estimations à partir des taux d'évolution des barèmes des différents régimes, c'est-à-dire des revalorisations appliquées par les régimes sur l'année considérée.

Source : DREES, « Les retraites en 2002 », *Etudes et Résultats* n°272, novembre 2003

3. Le dynamisme de la masse salariale a dopé jusqu'en 2001 les ressources de la protection sociale et des régimes de retraite en particulier, puis s'est ralenti

L'ensemble des cotisations sociales, qui constituent environ les deux tiers du total des ressources de la protection sociale, augmente moins vite que la masse salariale en 2000 et en 2001. L'écart de croissance, supérieur à un point chacune des deux années, s'explique notamment par le développement en 2000 et 2001 des exonérations de cotisations, qui ont conduit à modérer l'évolution des cotisations patronales dans un contexte de forte croissance de la masse salariale. Les ressources de la protection sociale restent cependant largement déterminées par l'évolution de la masse salariale, dans la mesure où la majorité des exonérations de cotisations fait l'objet d'une compensation financière à la sécurité sociale par l'Etat (88% en 2002)⁵.

Au total, la masse des cotisations est dynamique en 2000 et en 2001, avec des rythmes annuels de croissance supérieurs à 4%. En 2002, le rythme de croissance a à peine faibli car la moindre croissance de la masse salariale, sous l'effet de la conjoncture économique, est contrebalancée par le moindre développement des exonérations de cotisations.

Evolution des cotisations sociales et de la masse salariale totale en 2000, 2001 et 2002

	en moyenne annuelle (en %)		
	2000	2001	2002
Ensemble des cotisations	4,2%	4,1%	3,9%
dont cotisations d'employeurs	3,5%	3,5%	3,7%
et dont cotisations de salariés	5,6%	4,3%	4,7%
Masse salariale totale	5,5%	5,4%	3,5%

Sources : Comptes de la protection sociale, DREES, et Comptes nationaux, INSEE

Au sein du régime général de la sécurité sociale, les recettes de la branche vieillesse fluctuent également en fonction du dynamisme de la masse salariale du secteur privé. En particulier, la masse des cotisations sociales de la branche vieillesse a fait un bond de 6,7% en 2001, conduisant à une forte progression du résultat net de la branche.

Evolution des produits et des charges de la branche vieillesse du régime général en 2000, 2001 et 2002

	2000	2001	2002
Produits de la branche vieillesse (1)	2,0%	6,8%	2,6%
dont cotisations sociales	2,9%	6,7%	2,3%
Charges de la branche vieillesse (2)	2,4%	5,3%	2,4%
Résultat net en points(1)-(2)	-0,4 pt	+1,5 pt	+0,2 pt
en millions d'euros courants	+507,7	+1 518,3	+1 659,0

Source : les Comptes de la sécurité sociale 2002 et 2003, DSS

⁵ Les exonérations de cotisations sociales non compensées concernent principalement des contrats de travail spécifiques : contrats emploi solidarité, contrats emploi consolidés, embauche d'un premier salarié, temps partiel, emplois familiaux et associations intermédiaires. Leur montant, qui s'est élevé à 2,2 milliards d'euros en 2002, dépendra à l'avenir, entre autres, de l'évolution des dispositifs collectifs d'épargne retraite, qui bénéficient d'exonérations de cotisations non compensées.

4. Le fonds de réserve pour les retraites a accumulé 16,5 milliards d'euros au 31 mars 2004

Rappelons que le fonds de réserve pour les retraites a été créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 et institué en un établissement autonome par la loi du 17 juillet 2001. Il doit recevoir, notamment, les excédents de la branche vieillesse du régime général, tout ou partie du résultat excédentaire du fonds de solidarité vieillesse, une fraction du produit de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés et une fraction du produit du prélèvement de 2% sur les revenus du patrimoine. S'y ajoute le produit du placement des actifs du fonds.

Celui-ci a pour objet, selon la loi, de constituer des réserves qui, judicieusement placées, contribueront après 2020 au financement du régime général, des régimes des commerçants, des artisans, et des salariés agricoles.

En 2003, les abondements au fonds de réserve ont représenté environ 3,7 milliards d'euros, provenant essentiellement du versement de l'excédent de la CNAV (1,7 milliard d'euros) et de la fraction du produit du prélèvement de 2% sur les revenus du patrimoine affectée au fonds (1,2 milliard d'euros). Au 31 mars 2004, les réserves du fonds s'élevaient à 16,5 milliards d'euros.

Les orientations générales pour la politique de placement du fonds de réserve ont été approuvées par le conseil de surveillance du fonds. Le directoire, via les entreprises d'investissement qu'il sélectionnera par appel d'offres, est autorisé à placer progressivement les réserves du fonds, en fonction des conditions de marché, sur les principales classes d'actifs en se fondant sur une allocation cible composée à 55% d'actions (38% d'actions de la zone euro et 17% d'actions internationales) et à 45% d'obligations (38% d'obligations de la zone euro et 7% d'obligations internationales).

La première phase de sélection des entreprises d'investissement portant sur l'attribution de 27 mandats de gestion d'actifs pour le compte du fonds de réserve est achevée.

II - Premiers éléments de réflexion concernant les incidences du début de période sur les projections à long terme du Conseil

Si le ralentissement de la croissance économique n'a guère affecté la situation financière des régimes de retraite en raison de la modération de la croissance des dépenses, il pose la question de la pertinence des scénarios économiques qui avaient été retenus dans le premier rapport du Conseil pour effectuer les projections à long terme des régimes de retraite.

1. Le ralentissement conjoncturel ne remet pas en cause les éléments essentiels des projections à long terme

Dans le scénario de référence retenu en 2001 pour le premier exercice de projections du Conseil d'orientation des retraites, le retour au plein emploi se faisait d'ici 2010, avec un taux de chômage de 4,5% ; l'économie française connaissait ensuite une croissance conforme à la croissance potentielle de long terme, calculée comme le produit de la croissance tendancielle de la population active et de celle de la productivité du travail.

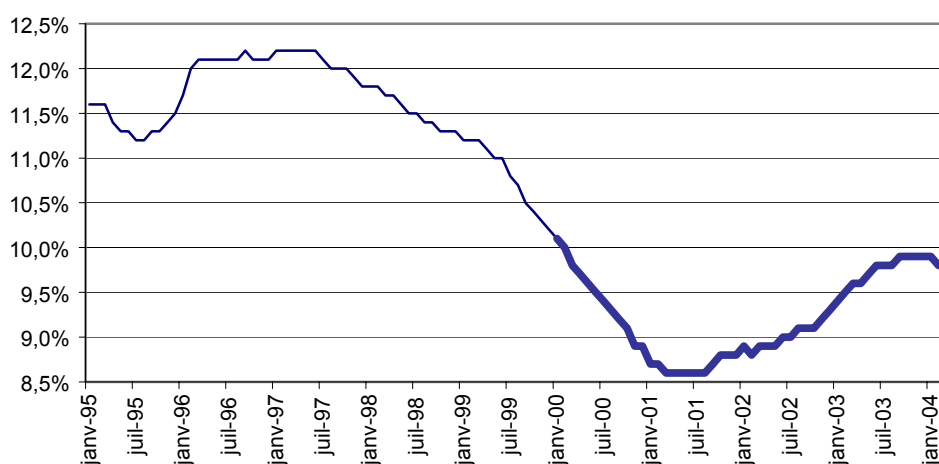
Il est tout d'abord nécessaire de rappeler la signification de ce scénario de référence, en reprenant les termes mêmes du premier rapport du Conseil : « au moins pour le début de période, ce scénario n'a aucune des caractéristiques d'un scénario « central », intermédiaire entre un scénario « haut » favorable à l'équilibre des régimes de retraite et un scénario « bas » défavorable. C'est un scénario volontariste fondé sur l'hypothèse d'une prolongation du processus vertueux qu'a connu l'économie française entre 1997 et 2001 et qui lui permettrait d'atteindre le plein emploi en 2010. Il suppose la poursuite de la remontée des taux d'investissement, la capacité à continuer à mobiliser une main-d'œuvre supplémentaire sans tensions excessives sur le marché du travail et un bon positionnement de la France en termes de compétitivité. Il suppose également la réunion de conditions favorables du point de vue de l'environnement international : stabilité du prix du pétrole et de l'euro, neutralité de l'évolution des taux d'intérêt et croissance mondiale soutenue ».

Le rapport poursuit : « la dégradation de l'environnement économique international qui pèse sur l'économie française en cette fin d'année 2001 ne remet pas en cause le choix de ce scénario de référence, dont le noyau essentiel se trouve dans la capacité que pourra avoir l'économie française à revenir au plein emploi d'ici 2010. Cette capacité, qui peut être retardée par de mauvaises conditions économiques de court terme, reste à construire sur le moyen terme et rien n'indique que cela soit subitement devenu impossible ».

Or, en 2002 et 2003, les conditions économiques n'ont pas été favorables à la réalisation de ce scénario volontariste de retour au plein emploi dès 2010. En particulier, l'économie française a pâti d'un environnement international dégradé : la croissance de la demande mondiale de biens adressée à la France est demeurée très faible en 2002, et le conflit irakien a pesé sur l'économie internationale en 2003 ; les cours du pétrole ont continué à fortement fluctuer, notamment avec la crise irakienne ; l'euro s'est fortement apprécié par rapport au dollar depuis le deuxième trimestre 2002. Dans ce contexte international, marqué également par la chute des cours boursiers, l'investissement des entreprises françaises s'est contracté en 2002 et en 2003.

En conséquence, la poursuite de la baisse du taux de chômage au-delà de 2001, qui était inscrite dans le scénario volontariste de retour au plein emploi en 2010, ne s'est pas réalisée. Alors qu'il a fortement diminué de mi-1997 à mi-2001, passant en quatre ans de 12,2% à 8,6%, le taux de chômage a augmenté au cours des années 2002 et 2003 et s'établissait à 9,8% à la fin du mois de mars 2004.

Taux de chômage au sens du BIT en France depuis 1995 *Source : INSEE*



Il est prématuré de décrire précisément les conséquences du ralentissement conjoncturel en début de période sur les projections à long terme du Conseil. Les remarques suivantes doivent toutefois être faites :

- si la situation de l'emploi ne devait pas s'améliorer durablement, l'équilibre à moyen et long terme du système de retraite serait rendu difficile et le maintien du chômage à un niveau élevé aurait une incidence forte sur la possibilité de couvrir une partie des besoins de financement sans augmenter les prélèvements obligatoires grâce à une baisse de cotisations chômage ;
- si la situation de l'emploi se rétablit rapidement, le niveau de chômage plus élevé que dans le scénario de référence de 2001 en début de période devrait avoir des conséquences limitées sur les conditions d'équilibre financier du système de retraite à moyen et long terme ;
- les résultats des variantes sur l'évolution du taux de chômage, qui ont été présentés dans le premier rapport du Conseil, permettent de donner une illustration de cet effet à moyen terme. Dans le scénario « gris » du premier rapport du Conseil, où le taux de chômage atteignait 7% en 2010, la part des dépenses de retraite dans le PIB a été estimée à 12,9% en 2010, soit 0,5 point de plus que dans le scénario de référence retenu en 2001. Cet impact s'avère limité si on le compare au besoin de financement à long terme (pour 2040), estimé entre 4 et 6,5 points de PIB selon l'hypothèse faite sur l'évolution du montant des pensions. Ceci s'explique par le fait que l'impact du chômage en début de période sur l'ensemble des droits acquis à la retraite devrait être marginal et que l'effet sur les recettes une fois acquis n'est pas cumulatif.

2. Le Conseil présentera vers la mi-2005 des projections à long terme actualisées

Les premières projections à long terme du Conseil ont été élaborées au cours du premier semestre 2001. Pour répondre à sa mission, définie par la loi du 21 août 2003, de réaliser des projections à long terme des régimes de retraite obligatoires au moins tous les cinq ans, le Conseil a décidé de présenter vers la mi-2005 des projections à long terme actualisées, en phase avec le calendrier communautaire tel qu'il est connu aujourd'hui. A cet horizon en effet, les pays membres de l'Union européenne devront remettre de nouveaux rapports de stratégie nationale sur les retraites, assortis de projections à long terme de l'équilibre financier des régimes de retraite.

Outre la prise en compte des évolutions de la conjoncture, les projections actualisées devront intégrer les modifications récentes de la législation, notamment les conséquences de la réforme d'août 2003 et de l'accord AGIRC-ARRCO de novembre 2003. Pour cet exercice, le Conseil devra également tenir compte des projections de population globale et de population active, que l'INSEE a révisées sur la base des résultats du recensement de 1999.

III - Données récentes sur l'emploi des seniors

Le Conseil d'orientation des retraites a donné une place importante dans ses travaux à la question de l'activité des seniors. Il lui est apparu, en effet, qu'aucune réforme ne serait efficace ni même possible si l'emploi des seniors n'était pas valorisé, si les rapports entre l'âge et le travail n'étaient pas fortement modifiés. Dans son premier rapport, le Conseil

faisait ainsi de l'amélioration de l'emploi des seniors l'un des objectifs prioritaires des prochaines années pour la France.

Il est donc utile de pouvoir apprécier dans quelle mesure la situation des seniors sur le marché du travail a pu s'améliorer et dans quelle mesure les comportements à l'égard des salariés âgés, notamment au sein des entreprises, ont pu évoluer. Pour mener cette analyse, on s'appuiera sur les dernières données connues, relatives selon les cas à 2001, 2002 ou 2003, en les mettant en perspective avec les évolutions constatées depuis 1990.

1. Une augmentation récente du nombre des 55-64 ans en emploi

Un examen précis de la hausse de l'activité et de l'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans depuis 2000 conduit à nuancer le constat d'une réelle amélioration de la situation des seniors sur le marché du travail, dans la mesure où la hausse s'explique essentiellement par l'effet des tailles des générations successives dans la tranche d'âge des 55-64 ans, l'arrivée dans cette tranche d'âge de générations de femmes plus actives et par la conjoncture.

1.1. Les taux d'activité et les taux d'emploi des 55-64 ans ont progressé

Les données globales récentes sur le marché du travail, relatives aux personnes âgées de 55 à 64 ans⁶, indiquent des évolutions plutôt favorables.

En 2002, le taux d'activité des 55-64 ans s'établissait à 41,7%, en hausse de 4,4 points par rapport à la situation observée deux ans auparavant. La forte progression observée depuis 2000 fait suite à une légère hausse constatée à partir de 1995⁷ et contraste avec la tendance à la baisse des décennies précédentes.

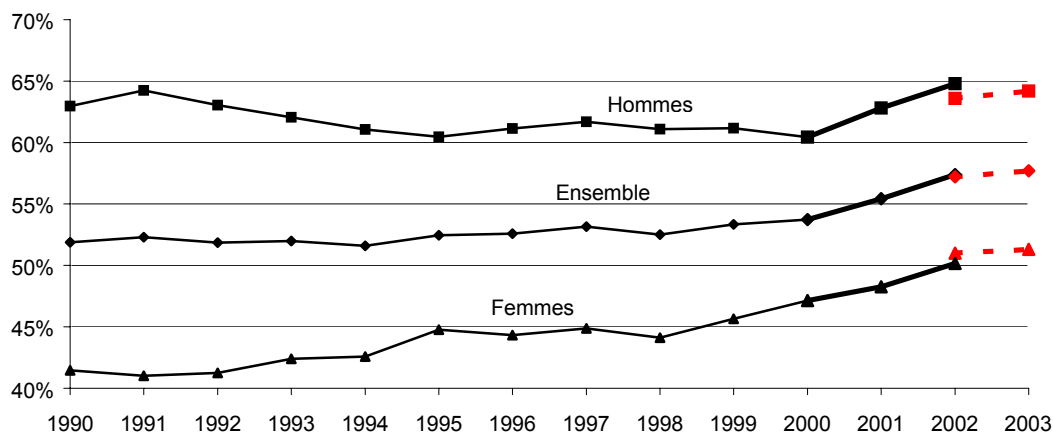
Le taux d'activité, qui rapporte le nombre des personnes en emploi ou au chômage à la population totale considérée, n'est peut-être pas l'indicateur le plus pertinent pour apprécier la situation des seniors sur le marché du travail, car la frontière entre le chômage et l'inactivité est relativement floue aux âges élevés. Il est nécessaire d'observer parallèlement les évolutions du taux d'emploi, qui représente la proportion d'actifs occupés dans la population considérée.

Or, pour les 55-64 ans, le taux d'emploi a progressé de plus de 5 points entre mars 2000 et mars 2002, pour atteindre à cette date 39,3%. La forte hausse depuis 2000 concerne les hommes aussi bien que les femmes et s'observe avant 60 ans aussi bien qu'après, alors qu'au cours de la période précédente, les évolutions étaient contrastées selon le sexe et l'âge. Les données de la nouvelle enquête Emploi en continu confirment la tendance à la hausse, mais à un rythme moindre en moyenne annuelle entre 2002 et 2003.

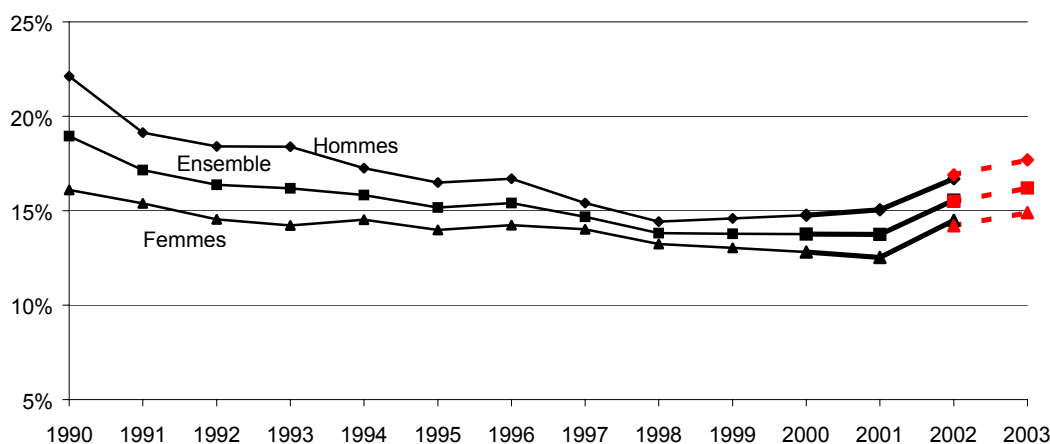
⁶ Les données qui suivent sont celles publiées par l'INSEE et issues des enquêtes Emploi. Pour définir les 55-64 ans, l'INSEE retient l'âge au 31 décembre de l'année d'interrogation alors qu'Eurostat retient l'âge au moment de l'enquête (qui a généralement lieu en mars). Pour cette raison notamment, les taux d'activité et d'emploi des 55-64 ans publiés par l'INSEE sont plus élevés que ceux d'Eurostat.

⁷ Le taux d'activité des 55-64 ans a néanmoins baissé de l'ordre d'un point entre 1990 et 2000.

Taux d'emploi des 55-59 ans



Taux d'emploi des 60-64 ans



Sources : Enquêtes Emploi, INSEE (données aux dates des enquêtes annuelles, puis données en moyenne annuelle pour 2002 et 2003 selon la nouvelle enquête Emploi en continu. Ces données ne sont pas directement comparables entre elles).

Taux d'emploi dans la population des 55-64 ans (en %)

	Janvier 1990	Mars 2000	Mars 2001	Mars 2002	Moyenne annuelle 2002	Moyenne annuelle 2003
Ensemble	35,6	34,2	36,5	39,3	39,2	40,3
Femmes	28,8	30,2	31,8	34,6	34,9	35,9
Hommes	43,0	38,4	41,4	44,2	43,6	44,9

Sources : Enquêtes Emploi, INSEE (données aux dates des enquêtes annuelles, puis données en moyenne annuelle pour 2002 et 2003 selon la nouvelle enquête Emploi en continu. Ces données ne sont pas directement comparables entre elles).

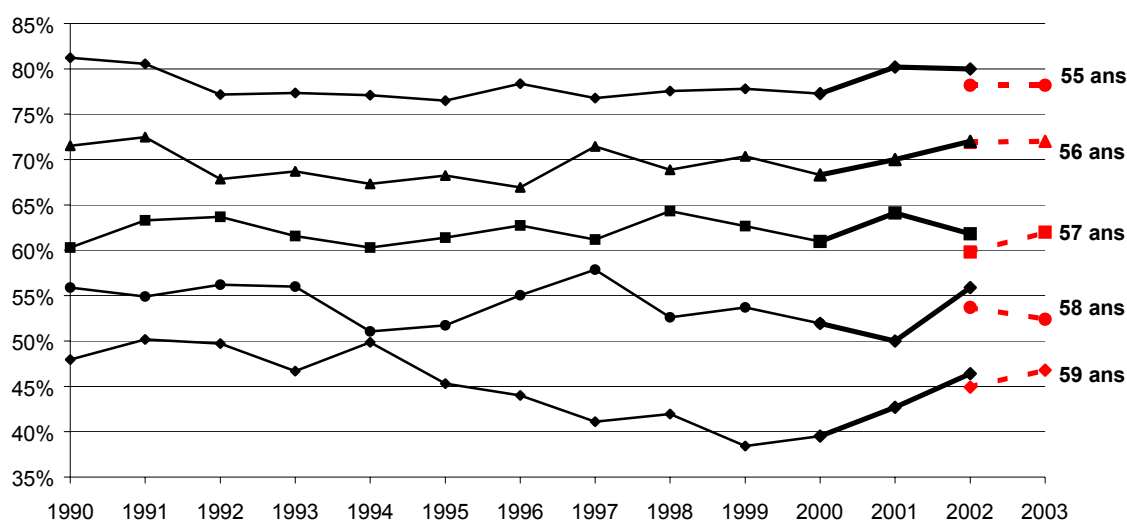
12. La hausse du taux d'emploi des 55-59 ans entre 2000 et 2002 s'explique pour l'essentiel par des effets de structure d'âge et par l'arrivée dans cette tranche d'âge de générations de femmes plus actives

La récente remontée des taux d'emploi des 55-59 ans provient pour partie d'un effet de structure d'âge, qui résulte depuis 2000 de l'arrivée dans cette tranche d'âge des générations nombreuses du *baby-boom*. Celles-ci contribuent actuellement à abaisser l'âge moyen des 55-59 ans, ce qui, compte tenu de la décroissance du taux d'emploi avec l'âge après 55 ans, conduit à augmenter le taux d'emploi global des 55-59 ans⁸.

Elle résulte également de l'arrivée à l'âge de la retraite de générations de femmes, qui ont beaucoup plus participé au marché du travail (à partir des années 1960) que les générations précédentes.

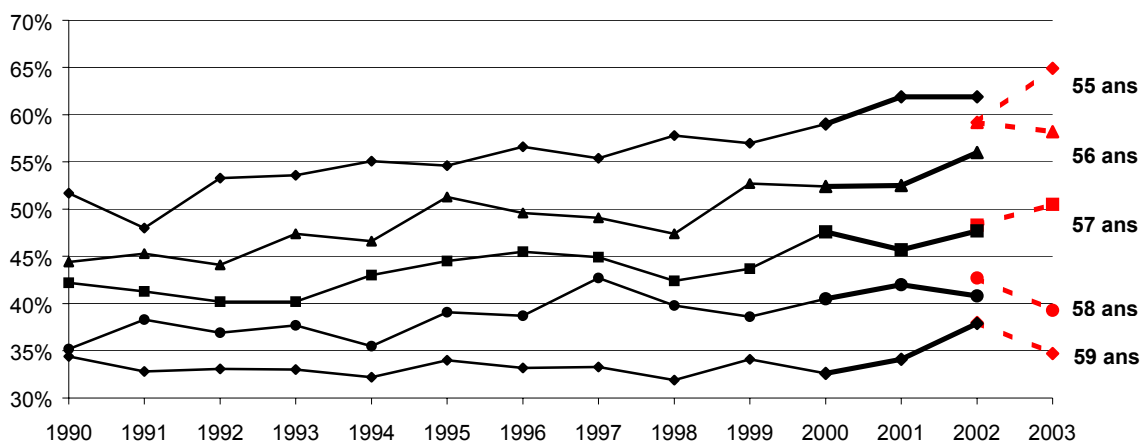
Un examen détaillé des taux d'emploi des hommes et des femmes à chaque âge compris entre 55 et 59 ans permet de préciser ces constats. Les taux d'emploi des hommes à 55, 56, 57, 58 et 59 ans n'ont globalement pas augmenté depuis le début des années 1990 ; la hausse récente des taux d'emploi des hommes concerne surtout les hommes de 59 ans et pourrait s'expliquer en partie par le resserrement des dispositifs de préretraites (voir ci-après). Pour les femmes de 55 à 59 ans, les taux d'emploi par âge ont assez régulièrement progressé depuis 1990, surtout pour les plus jeunes d'entre elles.

Taux d'emploi des hommes à chaque âge, de 55 à 59 ans



⁸ Cet effet de structure d'âge disparaîtra une fois que toutes les générations de la tranche d'âge 55-59 ans appartiendront aux générations nombreuses du baby-boom, c'est-à-dire à partir de 2006, ce qui contribuera alors à ralentir la progression du taux d'emploi des 55-59 ans. Dans le même temps, l'effet de structure d'âge contribuera à augmenter le taux d'emploi des 60-64 ans.

Taux d'emploi des femmes à chaque âge, de 55 à 59 ans



Sources : Enquêtes Emploi, INSEE (données aux dates des enquêtes annuelles, puis données en moyenne annuelle pour 2002 et 2003 selon la nouvelle enquête Emploi en continu. Ces données ne sont pas directement comparables entre elles).

Au total, ces évolutions analysées de façon fine ne témoignent pas d'un renversement net de tendance dans les comportements d'activité des quinquagénaires qui pourrait être imputable à un changement d'attitude des intéressés ou de leurs employeurs.

13. La croissance de l'emploi des 55-64 ans a été forte en raison de la hausse des effectifs des classes d'âge concernées

Toutefois, le nombre de personnes âgées de 55 à 64 ans en emploi a fortement augmenté depuis 2000, ce qui signifie que les employeurs, en partie sous la pression démographique, ont dû s'adapter à une main-d'œuvre vieillissante, avec l'arrivée à l'âge de 55 ans des premières générations du *baby-boom*.

En particulier, la hausse de l'emploi des 55-64 ans a été de 260 000 entre mars 2001 et mars 2002, alors que, dans le même temps, les créations nettes d'emploi ont été au total limitées à environ 180 000. Cette évolution soutenue de l'emploi des travailleurs âgés s'est inscrite dans un contexte économique moins favorable qu'au cours de l'année précédente.

Le ralentissement conjoncturel a ainsi davantage affecté l'emploi des jeunes que celui des seniors, car les jeunes subissent davantage les effets du ralentissement des embauches et sont plus fréquemment que les seniors dans des emplois précaires (contrat à durée déterminée, intérim). Les salariés âgés de 55 ans et plus en contrat à durée indéterminée peuvent, certes, être les principales victimes des licenciements économiques, mais ces sorties définitives de l'emploi sont moins fréquentes que les fins de contrats de travail courts.

2. Le nombre de préretraités et de chômeurs dispensés de recherche d'emploi tend à diminuer

La récente hausse de l'emploi des seniors est aussi à rapprocher de l'inflexion à la baisse du nombre des préretraités et chômeurs âgés dispensés de recherche d'emploi depuis mi-2001.

21. Le nombre de préretraités et de dispensés de recherche d'emploi tend à diminuer alors que les générations potentiellement concernées sont plus nombreuses

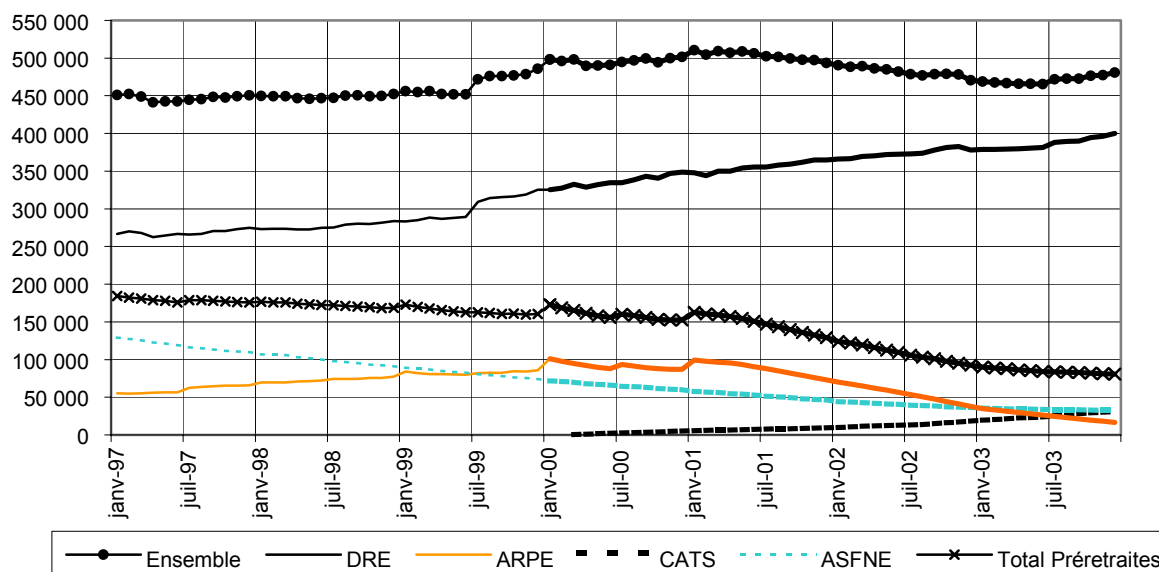
a) Les flux d'entrée et les effectifs de bénéficiaires

De mai 2001 à juin 2003, dans le secteur privé, les effectifs de bénéficiaires des dispositifs de préretraite totale⁹ et de chômeurs dispensés de recherche d'emploi (DRE) ont eu tendance à diminuer, notamment sous l'effet de l'extinction progressive du dispositif de l'ARPE (Allocation de Remplacement Pour l'Emploi). S'il y a pu avoir des reports de l'ARPE vers les autres dispositifs de retrait anticipé de l'activité, en particulier vers le dispositif CATS (Cessation Anticipée d'Activité de certains Travailleurs Salariés), ceux-ci ont été jusqu'à maintenant partiels et les entrées dans les dispositifs de préretraite totale du secteur privé (ASFNE - Allocation Spéciale du Fonds National de l'Emploi -, ARPE et CATS) ont diminué au total d'un tiers entre fin 2000 et fin 2001 et de près de 40% entre fin 2001 et fin 2002. La baisse des entrées a conduit à diminuer le nombre de bénéficiaires de retraits anticipés de l'activité, qui est passé d'environ 510 000 en mai 2001 à 465 000 en juin 2003.

Cependant, le retournement à la baisse du nombre des préretraités et des chômeurs dispensés de recherche d'emploi n'est pas confirmé puisque, depuis mi-2003, ce nombre est reparti légèrement à la hausse (+15 000 environ entre juin et décembre 2003). Cette augmentation est liée à la poursuite de la croissance du nombre de chômeurs dispensés de recherche d'emploi et à la montée en charge du dispositif CATS mis en place en 2000. En particulier, le nombre d'entrées dans les dispositifs de préretraite totale au cours de l'année 2003 a progressé de 33% par rapport à 2002.

⁹ Les dispositifs de cessation complète d'activité pour les salariés du secteur privé sont les préretraites ASFNE, ARPE et CATS. Dans le secteur public, le congé de fin d'activité a été mis en extinction par la loi de Finances pour 2003 et l'âge minimum d'accès à la cessation progressive d'activité augmentera progressivement jusqu'à 57 ans d'ici 2008. Enfin, le nombre de cessations anticipées d'activité des travailleurs de l'amiante était d'environ 15 000 fin 2002.

Nombre de préretraités et de chômeurs dispensés de recherche d'emploi (effectifs en fin de mois)



Source : Conseil d'orientation des retraites, d'après UNEDIC

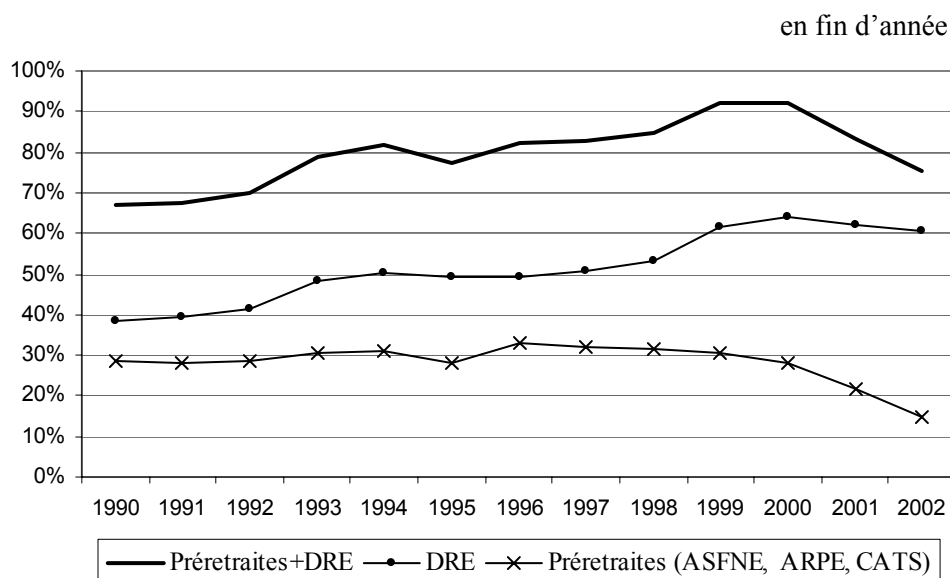
Compte tenu de la montée en charge et de l'extension aux différentes branches d'activité du dispositif CATS, celui-ci représente une part croissante des entrées dans les dispositifs de préretraite totale (les trois quarts en décembre 2003), avec des flux annuels d'entrées de plus en plus nombreux : 6 200 en 2000, 4 400 en 2001, 11 300 en 2002 et 16 500 en 2003. Fin décembre 2003, 32 000 salariés étaient indemnisés au titre de la CATS. La phase de montée en charge du dispositif est toutefois en voie d'achèvement, notamment en raison de l'arrivée à échéance des principaux accords CATS négociés au niveau des branches (début 2004, 35 branches, soit l'essentiel des branches susceptibles d'entrer dans le dispositif CATS, avaient signé un tel accord). De plus, la loi du 21 août 2003 restreint le champ des avantages sociaux et fiscaux attribués dans le cadre du dispositif CATS aux métiers impliquant une forte pénibilité.

Aux effectifs de bénéficiaires de dispositifs de cessation complète d'activité, on doit ajouter les quelques 50 000 personnes qui bénéficient d'une préretraite progressive à la fin de l'année 2003. Ce nombre est amené à baisser puisque le dispositif est abrogé au 1^{er} janvier 2005, selon la loi du 21 août 2003.

b) La part des personnes en préretraite ou au chômage et dispensées de recherche d'emploi dans les générations concernées

La baisse des effectifs en préretraite totale ou au chômage et dispensés de recherche d'emploi est plus significative si on la rapporte à l'effectif des générations potentiellement concernées par ces dispositifs de retrait anticipé de l'activité puisque, dans le même temps, la population des 55-59 ans augmente à la suite de l'arrivée dans cette tranche d'âge de générations du *baby-boom*.

Nombre total de préretraités et de chômeurs dispensés de recherche d'emploi rapporté à l'effectif d'une génération annuelle potentiellement concernée (1)



Source : calculs du Conseil d'orientation des retraites

(1) Pour une année donnée, les effectifs de la génération annuelle, potentiellement concernée par les dispositifs de départ anticipé, sont une moyenne pondérée des effectifs au sein de la tranche d'âge 55-59 ans. La pondération reflète la structure par âge des bénéficiaires des dispositifs de départ anticipé (en fait, ici, des DRE), qui sont quatre fois plus nombreux parmi les 58-59 ans que parmi les 55-56 ans. Les effectifs de la génération annuelle ainsi calculés passent d'environ 550 000 fin 2000 à près de 625 000 fin 2002.

A la fin de l'année 2000, l'ensemble des personnes en préretraite ou au chômage avec une dispense de recherche d'emploi (tous âges confondus) représentait plus de 90% des effectifs d'une génération annuelle moyenne de seniors, contre moins de 70% dix ans plus tôt. Cette proportion, qui a donc eu tendance à augmenter dans les années 1990, diminue fortement depuis 2000 pour atteindre 75% fin 2002, soit un niveau équivalent à celui de 1993.

Dans le même temps, la part des dispenses de recherche d'emploi dans les dispositifs de départ anticipé de l'activité a augmenté. A la fin de l'année 2002, l'ensemble des chômeurs dispensés de recherche d'emploi et l'ensemble des préretraités représentaient respectivement environ 60% et 15% des effectifs d'une génération annuelle moyenne de seniors.

22. L'évolution du nombre et de la durée des arrêts de travail après 55 ans mérite d'être suivie avec attention et donne lieu à des interprétations variées

Dans le contexte d'un resserrement des dispositifs de préretraite, la forte hausse du nombre des arrêts de travail, qui concerne principalement des salariés âgés, a suscité des interrogations¹⁰. Un rapport conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection

¹⁰ Dans l'enquête Emploi de l'INSEE, les personnes restent comptabilisées en emploi si la durée de l'arrêt de travail est inférieure à un an. Dans le cas contraire, elles sont considérées inactives.

générale des affaires sociales consacré aux dépenses d'indemnités journalières¹¹ répond au moins en partie à ces interrogations.

Selon ce rapport, le nombre des indemnités journalières a progressé, en moyenne annuelle, de 6,0% entre les premiers semestres 2000 et 2002, puis de 4,2% entre les premiers semestres 2002 et 2003. Pour la population des 55-59 ans, les hausses sont beaucoup plus fortes, respectivement 13,4% et 15,9%.

La croissance et le vieillissement de la population expliquent en partie ces évolutions. La direction de la sécurité sociale estime ainsi qu'une fois pris en compte les effets purement démographiques, les hausses moyennes annuelles des indemnités journalières ont été au total de 3,8% entre les premiers semestres 2000 et 2002 puis de 1,4% entre les premiers semestres 2002 et 2003. La moindre progression des indemnités journalières à partir de 2002, qui résulte d'une diminution des arrêts de travail de moins de 3 mois (hors effets démographiques), peut s'expliquer par le durcissement du marché du travail, qui décourage les arrêts de travail.

Pour les 55-59 ans, l'analyse est néanmoins différente ; si la progression, hors effets démographiques, des indemnités journalières les concernant ne semble pas singulière entre les premiers semestres 2000 et 2002 (+4,4% en moyenne annuelle), elle apparaît particulièrement vive entre les premiers semestres 2002 et 2003 (+7,4%), avec une poursuite de la hausse des arrêts courts, contrairement à la tendance générale, et une croissance plus rapide des arrêts de plus de 3 mois (+10,1% hors effets démographiques¹²). Les arrêts longs se concentrent d'ailleurs sur la population salariée la plus âgée, également la plus fragile ; ils concernent dans un cas sur deux les plus de 50 ans et dans un cas sur cinq les 55-59 ans.

L'augmentation des arrêts de travail, notamment longs, dans la tranche d'âge 55-59 ans paraît en fait difficile à expliquer au-delà des seuls effets démographiques. La mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales a cherché en particulier à vérifier si, pour un certain nombre de cellules de reclassement dans le cadre de plans sociaux, il n'a pas existé une tentation d'utiliser soit l'invalidité, soit les indemnités journalières de longue durée, comme palliatif aux mesures de retrait anticipé de l'activité. Or, elle n'a identifié aucune donnée d'ensemble permettant de mesurer ce phénomène et de dire s'il s'agit d'une pratique généralement répandue ou de pratiques locales liées à des situations particulières¹³.

Cependant, il convient de rester vigilant, en continuant à suivre avec attention les évolutions du nombre et de la durée des arrêts de travail après 55 ans. Le risque d'un recours accru aux indemnités journalières, notamment de longue durée, comme « voie de sortie » supplémentaire ne peut pas, en tout cas, être écarté si la diminution des mesures d'âge, qui doit encore s'affirmer, ne s'accompagne pas d'une évolution au sein des entreprises des modes de gestion de l'emploi des seniors.

¹¹ « Les dépenses d'indemnités journalières », octobre 2003.

¹² Un calcul sommaire permet d'évaluer cette hausse à l'équivalent de quelques milliers de personnes supplémentaires retirées du marché du travail.

¹³ Notamment sur des sites d'industrie ancienne, avec des salariés âgés et difficilement reclassables dans d'autres secteurs, qui ont été soumis à des conditions de travail difficiles.

3. Les attitudes à l'égard des seniors n'ont pas fondamentalement évolué

On dispose aujourd'hui des résultats d'enquêtes sur les attitudes des employeurs à l'égard des seniors qui n'étaient pas connus au moment de l'élaboration du premier rapport du Conseil d'orientation des retraites. Ces résultats sont présentés dans les développements qui suivent¹⁴.

31. Les entreprises restent globalement passives face au vieillissement démographique

Selon une enquête lancée début 2001 auprès de 3 000 établissements du secteur privé d'au moins 10 salariés¹⁵, le vieillissement démographique ne constitue pas encore un sujet de préoccupation majeur pour la plupart des entreprises. Les comportements à l'égard des seniors, tels qu'on les perçoit à travers les réponses données par les personnes interrogées -en général le chef d'entreprise ou le directeur des ressources humaines- n'ont guère évolué, ce qui n'exclut pas, cependant, qu'à des niveaux hiérarchiques plus faibles des évolutions puissent s'être produites.

Dans près d'un établissement sur deux, le responsable n'a jamais réfléchi à la question et, dans guère plus d'un sur cinq, il a une idée précise de la situation à venir. Enfin, dans près de 70% des établissements comptant des quinquagénaires, le responsable pense que son établissement ne rencontrera pas de problème lié aux départs massifs à la retraite dans les dix prochaines années.

32. L'image des seniors au sein des entreprises est ambivalente

Les conséquences d'une hausse de la part des quinquagénaires dans les effectifs salariés apparaissent en fait ambivalentes aux yeux de beaucoup de chefs d'entreprise. Sur le plan collectif, les seniors devraient pouvoir transmettre des savoir-faire spécifiques et entretenir une mémoire d'entreprise mais, sur le plan individuel, ils pourraient être confrontés à des difficultés d'adaptation aux nouvelles technologies et les responsables doutent d'un effet positif sur la productivité. Enfin, plus l'effectif salarié est ancien et âgé, plus le chef d'entreprise est inquiet des effets du vieillissement de ses salariés sur les coûts salariaux.

Les liens entre, d'une part, productivité et âge et d'autre part, productivité et salaire, restent difficiles à établir. Une étude récente de l'INSEE¹⁶ apporte cependant des éléments d'information utiles. Pour les seniors restés en emploi, la productivité continuerait à croître avec l'âge, mais à un rythme plus faible, et il n'existerait pas un écart significatif entre la productivité et le niveau de salaire. L'étude ne permet cependant pas de se prononcer sur le niveau de productivité, absolu et relativement au salaire, des seniors qui ont été évincés du marché du travail.

¹⁴ Dans la suite des travaux du Conseil, les réflexions développées dans ce paragraphe seront complétées par les résultats d'études, en cours ou projetées, concernant les aspirations et intentions des salariés âgés eux-mêmes.

¹⁵ Enquête « emploi des salariés selon l'âge » réalisée par la DARES. Les informations reprises ici sont extraites de « Les entreprises se préoccupent peu du vieillissement démographiques », *Premières informations et première synthèse* n° 15.1, avril 2002, et de « Le vieillissement dans les entreprises : faire face aux innovations technologiques », *Premières informations et première synthèse* n°09.2, février 2003. On trouvera également des informations utiles dans les numéros 36 et 37 de la revue de la CNAV *Retraite et Société* consacrés au thème « Gestion des âges et fin d'activité » (2002).

¹⁶ « La productivité des salariés âgés : une tentative d'estimation », P. Aubert et B. Crépon, *Economie et Statistique* n°368-2003, INSEE.

S'il coexiste dans tous les secteurs des établissements avec très peu de salariés âgés et d'autres avec beaucoup, les entrepreneurs qui recrutent fortement des seniors, en particulier dans la construction, les transports et les services immobiliers, mettent en avant leur connaissance du monde du travail, leurs compétences spécifiques, leur conscience professionnelle mais aussi la possibilité de bénéficier d'aides de l'Etat pour de telles embauches. En sens inverse, les réticences les plus fréquemment avancées à l'encontre de l'embauche de seniors sont relatives à l'adaptation au changement et aux nouvelles technologies ainsi qu'aux aptitudes physiques.

33. Une minorité d'entreprises se prépare au vieillissement démographique

Même si elles sont loin actuellement de représenter la majorité, les expériences des entreprises qui se préoccupent des conséquences du vieillissement de leurs salariés pourraient servir d'exemples utiles aux autres.

C'est dans cet esprit qu'en particulier, le contrat de progrès du réseau de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, pour la période 2004-2008, définit la gestion des âges comme l'une de ses priorités¹⁷ et qu'une trentaine d'actions de sensibilisation et de promotion de pratiques novatrices (dans des domaines comme la pénibilité du travail et la progression des compétences à tout âge) a été initiée en France dans le cadre du programme européen EQUAL.

Selon l'enquête de 2001¹⁸, un cinquième des responsables d'établissements s'attendent à rencontrer des difficultés lors des départs massifs à la retraite dans les dix prochaines années et s'y préparent. Ils se trouvent dans des établissements plutôt de grande taille, dans les secteurs de l'industrie non agroalimentaire, de la construction, de la finance ou de l'immobilier, qui comprennent un effectif âgé et qui ont connu récemment un choc technique ou organisationnel.

Dans la moitié des cas, ces employeurs gèrent la pyramide des âges de leurs salariés de façon anticipée, contre seulement 20% pour l'ensemble des employeurs. Ils offrent à leurs salariés âgés, plus fréquemment que les autres, des actions de formation¹⁹, des perspectives d'évolution de salaire (50%) et de poste (36%), ainsi que des aménagements de fin de carrière par le développement de missions ou du tutorat (11%) et des bilans de compétences (7%). Confrontés au vieillissement de leurs salariés, ils adaptent également plus fréquemment que les autres les postes de travail des seniors (13%). La connaissance des problèmes ergonomiques propres aux seniors s'est d'ailleurs beaucoup améliorée ces dernières années et des actions, néanmoins encore ponctuelles, ont été menées avec succès par certaines grandes entreprises.

Mais se préparer au vieillissement n'est pas nécessairement synonyme de soutien actif à l'emploi des seniors. Ainsi, un tiers des employeurs qui se préparent au vieillissement tentent

¹⁷ Son action s'articulera autour de thèmes tels que le transfert de la compétence entre seniors et jeunes, le temps partiel en fin de carrière, la réduction de la pénibilité, le droit individuel à la formation et la meilleure intégration du changement technologique.

¹⁸ Cf. supra. « Comment les entreprises anticipent-elles le vieillissement de l'emploi ? », F. Brunet, DARES, dans *Données sociales*, novembre 2002, INSEE.

¹⁹ Ils forment, plus fréquemment que les autres employeurs, les salariés de 50 ans et plus autant que les autres salariés (76%) et ils sont moins nombreux que les autres employeurs à ne pas former du tout les salariés de 50 ans et plus (13%).

de se séparer plutôt des salariés de 50 ans ou plus en cas de licenciement économique, contre 10% de l'ensemble des employeurs.

34. Les seniors sont confrontés à des difficultés d'embauche

Toutefois, de façon plus générale, l'âge entre peu en ligne de compte lors des licenciements économiques et les difficultés rencontrées par les seniors sur le marché du travail sont davantage liées à des problèmes d'embauche²⁰. Ainsi, parmi les établissements qui ont embauché en 2000, soit neuf établissements sur dix, 89% ont recruté un salarié de moins de 30 ans et seulement 25% un salarié de 50 ans ou plus.

La faiblesse des recrutements de salariés âgés ne reflète pas seulement des comportements discriminatoires à leur encontre. En effet, les deux tiers des établissements qui n'ont pas recruté de candidats âgés invoquent le faible nombre de candidats.

Aussi, les pratiques usuelles sur le marché du travail ont pu conforter chez les seniors une image plutôt négative d'eux-mêmes quant à leur place sur ce marché²¹.

D'avantage frappés par le chômage de longue durée, les seniors sont aussi plus nombreux à se désengager de la recherche active d'un emploi, considérant leur âge comme un obstacle à une nouvelle embauche. Quand elles ne renoncent pas à toute recherche d'emploi (pour un tiers d'entre elles)²², les personnes âgées de 50 à 59 ans qui se déclarent au chômage entreprennent un peu moins de démarches que les plus jeunes : 33% d'entre elles ont fait plus de 5 démarches au cours du mois de référence, contre 40% des 40-49 ans. Ce comportement moins dynamique, joint à la moindre appétence des employeurs, joue certainement en retour sur les résultats des démarches entreprises et contribue à expliquer les longues durées d'inscription au chômage. Après 55 ans, les chômeurs intériorisent la discrimination liée à l'âge, qui s'est peu à peu mise en place, et considèrent souvent qu'ils sont trop âgés pour être recrutés. Pour les chômeurs âgés de 55 à 59 ans qui déclarent ne pas rechercher d'emploi, cette raison arrive d'ailleurs loin devant les problèmes de santé²³ (respectivement 43% et 17% des raisons invoquées).

En conclusion, il apparaît, à la lumière de données qui n'étaient pas disponibles au moment de l'élaboration du premier rapport du Conseil d'orientation des retraites, que les comportements à l'égard des seniors n'ont pas fondamentalement changé. Les employeurs ont néanmoins dû s'adapter à une main-d'œuvre vieillissante avec l'arrivée à l'âge de 55 ans des premières générations du *baby-boom*. Le nombre des personnes âgées de 55 à 64 ans en emploi a notamment progressé entre mars 2001 et mars 2002, alors que le ralentissement conjoncturel a davantage frappé l'emploi des jeunes.

Il convient enfin de rester prudent quant aux évolutions de l'emploi des seniors au cours des prochaines années. Le nombre des bénéficiaires de dispositifs de sortie anticipée de l'activité

²⁰ « L'âge des salariés joue surtout à l'embauche », *Premières informations et première synthèse* n°15.3, avril 2002.

²¹ « Chômage et retour à l'emploi après cinquante ans : une moindre exposition au chômage, des difficultés pour retourner en emploi », *Premières informations et première synthèse* n° 45.1, novembre 2003. Les données qui suivent sont extraites de l'enquête Emploi 2002 de l'INSEE.

²² Des possibilités de dispense de recherche d'emploi sont ouvertes aux chômeurs, sous certaines conditions, dès l'âge de 55 ans.

²³ Mais un bon nombre des plus de 55 ans dont la santé est défaillante a déjà quitté le marché du travail.

reste très élevé et les restrictions à l'accès de ces dispositifs devraient être pour partie contrebalancées par les départs à la retraite, avant l'âge de 60 ans, des assurés ayant commencé à travailler très jeunes et ayant eu une longue carrière, départs permis par la loi du 21 août 2003.

IV - Données récentes sur les pensions et le niveau de vie relatif des retraités

Pour apprécier le niveau et l'évolution des pensions des retraités, l'échantillon interrégimes de retraités constitue la source d'informations de référence.

Le dernier échantillon interrégimes de retraités a été constitué en 2001. Son exploitation apporte d'utiles informations sur le niveau des pensions en 2001 et son évolution depuis 1997, année de constitution du précédent échantillon. Ces informations n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction du premier rapport du Conseil d'orientation des retraites. Aussi, l'analyse qui suit repose principalement sur les informations issues des deux derniers échantillons interrégimes de retraités. Sauf mention contraire, les montants de pension considérés sont des montants bruts, c'est-à-dire avant déduction des prélèvements sociaux.

En 2001, les retraités âgés de 60 ans ou plus percevaient un montant total de pension égal en moyenne à 1 126 € par mois. Ce montant porte sur l'ensemble des retraites de base et complémentaires des retraités percevant un avantage principal de droit direct, c'est-à-dire un avantage acquis en contrepartie d'une activité professionnelle. En sus de l'avantage de droit direct, la retraite globale servie aux retraités peut comprendre un avantage de réversion en cas de veuvage, une allocation du minimum vieillesse pour les retraités disposant de faibles revenus et des avantages accessoires (bonification pour au moins trois enfants, majoration pour conjoint à charge...).

1. Les niveaux de pension sont très dispersés

Les données de l'échantillon interrégimes de retraités permettent de préciser l'ampleur des écarts de niveau de pension selon différents critères, notamment entre les hommes et les femmes, entre les différentes générations et selon les régimes d'affiliation.

11. La pension totale moyenne des femmes est en 2001 environ 40 % plus faible que celle des hommes

En 2001, l'avantage de droit direct s'élève pour les femmes à 650 €, soit un montant inférieur de moitié à celui des hommes (1 383 €). La faiblesse des pensions de droit direct des femmes s'explique par des carrières plus brèves (85% des hommes ont validé une carrière complète contre seulement 39% des femmes) mais aussi souvent moins bien rémunérées. En effet, même dans l'hypothèse d'une carrière complète, le montant de la pension de droit direct des femmes est inférieur d'un tiers à celui des hommes.

Les écarts entre les hommes et les femmes sont plus faibles si l'on considère l'ensemble des pensions perçues, en raison surtout de l'avantage de réversion qui représente en 2001 près d'un cinquième de la retraite totale des femmes (6% pour les 60-64 ans et 34% pour les 85 ans et plus). Cet avantage est néanmoins très insuffisant pour combler les écarts de pension

entre les hommes et les femmes en 2001 : le montant brut de la pension globale des femmes, égal en moyenne à 848 € par mois, est inférieur de 42% à celui des hommes (1 461 €).

Les niveaux des pensions globales des femmes se caractérisent aussi par une forte dispersion. En 2001, dix pour cent des retraitées de droit direct perçoivent une pension globale d'un montant inférieur à 230 € par mois (limite supérieure du 1^{er} décile) tandis que dix pour cent d'entre elles bénéficient d'une pension globale de plus de 1 600 € par mois (limite inférieure du 10^{ème} décile). Le rapport inter-décile, qui est le rapport entre ces deux valeurs, est donc égal à 7,0 pour les femmes, alors qu'il ne vaut que 4,3 pour les hommes. La plus forte dispersion des pensions servies aux femmes s'explique principalement par la plus forte dispersion des durées de carrière, compte tenu de la fréquence des carrières courtes (un tiers des retraitées a travaillé moins de 25 ans) ; en conséquence, beaucoup de femmes à la retraite perçoivent des montants faibles de pension. Aussi, la dispersion s'accroît encore si l'on considère le seul avantage de droit direct.

Toutefois, entre 1997 et 2001, le montant moyen de l'avantage de droit direct perçu par les femmes a augmenté davantage que celui des hommes (+8,8% contre +4,7% en euros constants). Ce rattrapage résulte notamment de l'impact sur le niveau des pensions du renouvellement des générations : l'arrivée des nouvelles retraitées ayant bénéficié de carrières plus longues et plus qualifiées que leurs aînées accroît à elle seule de 2,7% la pension moyenne des femmes entre 1997 et 2001, alors que, pour les hommes, l'effet lié aux nouveaux retraités est négatif (-0,4%).

12. Les générations les plus anciennes ont acquis moins de droits que les plus jeunes

Les générations les plus âgées (individus âgés de 85 ans et plus en 2001), ont acquis des droits directs plus faibles que le reste de la population à la retraite. Ainsi, en 2001, les hommes et les femmes de ces générations perçoivent en moyenne un avantage principal de droit direct inférieur respectivement de 14% et de 22% à ceux de l'ensemble des retraités. Deux causes peuvent expliquer ces écarts : les effets des réformes de l'assurance vieillesse des années 1970 et l'allongement de la durée des carrières.

En effet, les retraités âgés en 2001 de 85 ans et plus ont moins bénéficié que les autres des réformes successives des années 1970, qui ont permis d'améliorer sensiblement le niveau des pensions. De plus, seulement 75% des hommes et 30% des femmes de ces vieilles générations ont fait valoir une carrière complète, quand ces proportions sont respectivement de 85% et de 40% pour les générations âgées de 65 à 69 ans en 2001.

13. Pour les unipensionnés, les niveaux moyens de pension diffèrent fortement selon le régime d'affiliation

L'analyse des droits acquis par les unipensionnés (affiliés à un seul régime de base) dans l'échantillon interrégimes de retraités montre de fortes disparités entre les niveaux moyens de pension de droit direct selon les régimes d'affiliation, qui reflètent notamment des différences de carrières et de qualification entre les catégories socioprofessionnelles et des écarts de taux de remplacement offerts par les différents régimes.

Ainsi, en 2001, le montant moyen brut mensuel des avantages de droit direct (régimes de base et complémentaires) servis aux unipensionnés apparaît relativement faible pour les anciens commerçants (483 €), les anciens artisans (678 €) et les anciens exploitants agricoles

(528 €)²⁴, et relativement élevé pour les retraités des professions libérales (2 085 €) et les fonctionnaires de l'Etat (2 058 € pour les civils et 1 953 € pour les militaires). Les unipensionnés du régime général, qui représentent environ un tiers de l'ensemble des retraités, perçoivent en moyenne en 2001 une pension globale d'un montant brut mensuel de 1 590 €. Dans l'ensemble, les anciens salariés, tous secteurs confondus, disposent de retraites supérieures à celles des non salariés (respectivement 1 617 € et 614 € par mois en 2001).

La situation des unipensionnés, anciens artisans et commerçants, mérite d'être nuancée car ceux-ci sont nettement minoritaires par rapport aux polypensionnés²⁵ et ces derniers bénéficient de montants de pensions plus élevés (respectivement 917 € et 838 € par mois en 2001, soit des montants supérieurs d'environ 75% et 35% à ceux dont bénéficient leurs homologues unipensionnés). Un écart très significatif subsiste cependant avec le montant moyen de pensions servi aux polypensionnés anciens salariés (1 480 €).

Faible pension ne veut pas nécessairement dire faible revenu, certains retraités percevant par ailleurs des revenus du patrimoine (ce qui est le cas d'une partie des non salariés).

2. Depuis 1997, la pension moyenne par tête croît principalement sous l'effet du renouvellement de la population retraitée

21. Entre 1997 et 2001, la pension totale brute moyenne par tête a progressé en euros constants de 1,1 % par an en moyenne

Entre 1997 et 2001, le montant moyen de la retraite globale a augmenté de 4,4% en euros constants (soit un gain de pouvoir d'achat de 1,1% par an en moyenne), dont 4,7% pour les hommes et 6,3% pour les femmes²⁶.

Sur la même période, le seul avantage de droit direct a progressé de 5,8% en euros constants. Cette évolution est la conséquence de plusieurs facteurs.

Composantes de l'évolution globale de la retraite moyenne entre 1997 et 2001

(avantages de droit direct uniquement)

Retraite moyenne (en euros constants)	+5,8
dont effet des entrées	+1,1
effet des sorties	+2,5
effet des réévaluations	+1,0
effet des acquisitions	+1,1

Source : DREES, « L'évolution des retraites versées entre 1997 et 2001 », *Etudes et Résultats* n°270, novembre 2003.

²⁴ Ceci est dû au fait que ce n'est qu'en 1973 que l'alignement sur le régime général a été fait et que ce n'est que récemment que des régimes complémentaires obligatoires ont été créés pour les artisans et pour les commerçants. Pour les agriculteurs, la création du régime complémentaire, qui s'est d'ailleurs exceptionnellement faite avec l'aide de l'Etat, est également récente.

²⁵ Le régime considéré pour un polypensionné est le régime de base principal, c'est-à-dire celui où le polypensionné a validé au moins la moitié de ses trimestres d'assurance.

²⁶ La hausse de la part des femmes parmi les retraités de droit direct âgés de 60 ans ou plus et le niveau moyen des pensions plus faible pour les femmes expliquent que la progression de la pension moyenne de l'ensemble des retraités est plus faible que celle des hommes et des femmes considérés séparément.

Pour près des deux tiers, elle s'explique par le renouvellement de la population des assurés de l'échantillon, les nouveaux entrants ayant des pensions nettement supérieures à celles des sortants. En effet, les jeunes retraités, qui apparaissent pour la première fois dans l'échantillon en 2001, bénéficient de retraites supérieures de 6% à celles perçues en 2001 par les personnes déjà présentes dans l'échantillon en 1997. Au contraire, les retraités âgés, présents dans l'échantillon de 1997 et décédés entre 1997 et 2001, disposaient en 1997 de retraites inférieures de 15% à celles des retraités survivants.

Le reste de la progression de l'avantage de droit direct entre 1997 et 2001 est imputable aux réévaluations et à l'acquisition de nouveaux droits.

Les réévaluations correspondent aux revalorisations réglementaires des pensions ainsi qu'aux mesures ponctuelles touchant tout ou partie des retraités d'un régime (« coup de pouce », relèvement des retraites les plus faibles, majoration des retraites d'une catégorie spécifique de bénéficiaires). Au total, ces réévaluations ont permis, entre 1997 et 2001, d'augmenter le montant de l'avantage de droit direct de 1,0% en euros constants.

S'y ajoutent les effets de nouveaux droits liquidés entre 1997 et 2001 par des retraités déjà présents dans l'échantillon de 1997. En effet, selon les règles propres à chacun des régimes auxquels ils sont affiliés, les polypensionnés peuvent avoir intérêt à liquider leurs pensions à différents âges. C'est par exemple le cas de polypensionnés qui ont eu une carrière courte en tant que salariés du secteur privé et qui attendent 65 ans pour liquider leurs droits au régime général. Si elles ne concernent qu'une petite minorité des assurés (4%), ces nouvelles acquisitions en cours de retraite accroissent en moyenne d'un tiers la valeur de la pension en euros constants des retraités concernés entre 1997 et 2001 et ont, sur cette période, un effet global sur le montant de l'avantage de droit direct sensiblement équivalent à celui des revalorisations (+1,1%).

22. Dans les principaux régimes, la seule revalorisation des pensions a au mieux permis de stabiliser le pouvoir d'achat des pensions depuis 1997

a) L'évolution de la pension moyenne des unipensionnés, par régime

Les évolutions de la retraite moyenne des retraités unipensionnés entre 1997 et 2001 peuvent être comparées pour les quelques régimes de base qui comportent une part relativement importante d'unipensionnés parmi leurs bénéficiaires. C'est le cas du régime général, du régime de la fonction publique d'Etat civile et du régime des exploitants agricoles, dont la proportion d'unipensionnés en 2001 est respectivement d'environ 60%, 60% et 40%. Dans les autres régimes, l'examen des seuls unipensionnés conduirait à circonscrire l'analyse à des cas peu nombreux et peu représentatifs.

Aussi, entre 1997 et 2001, la retraite moyenne des unipensionnés a augmenté en euros constants de 18,9% pour les anciens exploitants agricoles alors que la hausse a été limitée à 3,5% pour les anciens salariés du secteur privé et s'est accrue de 2,6% pour les fonctionnaires civils de l'Etat. L'essentiel des écarts résulte des effets de la mise en œuvre du plan pluriannuel de revalorisation des petites retraites agricoles, lancé *de facto* en 1998 et achevé en 2002. Sous l'effet essentiellement de ces revalorisations spécifiques, les seules réévaluations contribuent ainsi à augmenter le pouvoir d'achat des retraités anciens salariés

agricoles de 15,6% entre 1997 et 2001, contre +0,7% pour les fonctionnaires civils de l'Etat et +0,1% seulement pour les anciens salariés du secteur privé.

b) L'effet des seules revalorisations

Il est possible d'élargir la comparaison des évolutions de niveaux de pension à d'autres régimes de retraite mais en adoptant une approche différente, qui consiste à comparer la progression des prestations vieillesse servies par chaque régime. Plus précisément, la comparaison porte sur l'évolution du montant des retraites, qui est estimée à partir des taux d'évolution des barèmes des différents régimes, c'est-à-dire des revalorisations appliquées par les régimes sur la période considérée. Le taux d'évolution des pensions en euros courants est ensuite déflaté par l'inflation pour obtenir un taux en euros constants.

Evolution des seules revalorisations sur l'évolution du montant des principales prestations vieillesse entre 1997 et 2002

	En euros constants, en moyenne annuelle (en %)	
	Montants bruts	Montants nets (1)
Retraite du régime général (2)	0,1%	0,1%
Retraite complémentaire ARRCO	-0,1%	-0,1%
Retraite complémentaire AGIRC	-0,5%	-0,5%
Retraite complémentaire CANCAVA	-0,4%	-1,0%
Régime des fonctionnaires	-0,2% (3)	-0,1% (3)

(1) Pensions soumises au taux plein de la CSG

(2) et des régimes de base alignés (CANCAVA, ORGANIC, MSA salariés...).

(3) Hors les revalorisations catégorielles des fonctionnaires, c'est-à-dire les revalorisations dont bénéficient, le cas échéant, les retraités du fait des revalorisations de salaire des fonctionnaires de leur catégorie.

Source : DREES, « Les retraites en 2002 », Etudes et Résultats n°272, novembre 2003.

Entre 1997 et 2002, le montant moyen brut des pensions, sous le seul effet des revalorisations, a légèrement progressé en euros constants au régime général (+0,1 % en moyenne annuelle), alors qu'il a diminué dans les autres régimes, plus fortement à l'AGIRC (-0,5 %) et au régime complémentaire des artisans (-0,4 %), compte tenu de taux de revalorisation de la pension en moyenne significativement inférieurs à l'inflation au cours de la période.

Pour les évolutions nettes des prélèvements sociaux, on considère ici le cas de retraités soumis à tous les prélèvements sociaux imputables aux pensions, dont la CSG à taux plein (au taux actuel de 6,2%). Dans ces conditions, les évolutions nettes des prélèvements sociaux sont identiques sur la période considérée, puisque le taux de prélèvement moyen sur les pensions est stable depuis 1998, sauf pour le régime complémentaire de la CANCAVA. En effet, la hausse du taux de la CSG de 2,8 points au 1^{er} janvier 1998 a été compensée par une baisse ou une suppression de la cotisation maladie, sauf dans le cas du régime complémentaire de la CANCAVA, dont les pensions n'étaient déjà pas soumises au prélèvement maladie. On notera que, compte tenu de la hausse du taux de CSG au 1^{er} janvier 1998, les évolutions nettes des prélèvements sociaux ont été plus favorables entre 1997 et 2002 pour les retraités exonérés de la CSG²⁷.

²⁷ D'après les données de l'échantillon interrégimes de retraités de 2001, 42% des retraités de droit direct âgés de 55 ans et plus seraient exonérés de la CSG à cette date.

Pour étudier l'effet des revalorisations sur la retraite globale de « retraités-type » unipensionnés, il est nécessaire de suivre l'évolution des différents éléments de la pension qu'ils reçoivent (régime de base et régimes complémentaires). La part représentée par chacun des éléments de pension dans la retraite globale des « retraités-type » peut être déterminée à partir de l'échantillon interrégimes de retraités de 2001, et l'évolution de leur retraite totale est obtenue par pondération des évolutions de chacune des composantes de leur pension. La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale s'est livrée à cet exercice pour six « retraités-type » unipensionnés²⁸ : retraité non cadre du privé, retraité cadre du privé, ancien salarié agricole, ancien artisan, ancien commerçant, enfin fonctionnaire à la retraite (qui est supposé ne pas bénéficier des éventuelles revalorisations catégorielles pouvant affecter sa pension). Ces « retraités-type » sont supposés soumis à tous les prélèvements sociaux imputables aux pensions, en particulier à la CSG à taux plein.

Evolution du montant net des prestations vieillesse pour six « retraités-type » au cours des périodes 1997-2002 et 1992-2002

(appréciation du seul effet des revalorisations et pensions soumises au taux plein de la CSG)

En euros constants, en moyenne annuelle (en %)		
	1997-2002	1992-2002
Retraité non-cadre du privé	0,1%	-0,5%
Retraité cadre du privé	-0,1%	-0,7%
Ancien salarié agricole	0,1%	-0,4%
Artisan à la retraite	-0,2%	-0,2%
Commerçant à la retraite	0,0%	-0,1%
Retraité de la fonction publique	-0,2% (1)	-0,4% (1)

(1) Hors les revalorisations catégorielles des fonctionnaires. De 1990 à 2000 inclus, les revalorisations, dont bénéficient, le cas échéant, les retraités du fait des revalorisations de salaire des fonctionnaires de leur catégorie, ont été estimées par la direction du budget à +0,4% par an en moyenne.

Source : DREES, « Les retraites en 2002 », Etude et Résultats n°272, novembre 2003.

Il apparaît que les évolutions du pouvoir d'achat de la pension nette des six « retraités-type » considérés, compte tenu des seuls effets des revalorisations, sont faibles entre 1997 et 2002, avec des gains pour le retraité non cadre du privé et l'ancien salarié agricole limités à 0,1% en moyenne annuelle, une stabilisation pour le commerçant retraité et des pertes pour le retraité cadre du privé, l'ancien artisan et le fonctionnaire de l'Etat à la retraite. Sur plus longue période, entre 1992 et 2002, les évolutions sont plus défavorables pour les six « retraités-type », avec des pertes de pouvoir d'achat dans tous les cas, plus fortes pour les anciens salariés du privé, cadres ou non cadres, et plus limitées pour les anciens artisans et commerçants²⁹.

3. La conjoncture favorable de la fin des années 1990 a davantage profité aux actifs qu'aux retraités

Dans un contexte de conjoncture économique favorable, la hausse du niveau moyen des pensions entre 1997 et 2001 aboutit à une augmentation du niveau de vie des retraités

²⁸ « Les retraites en 2002 », *Etudes et Résultats* n°272, DREES, novembre 2003.

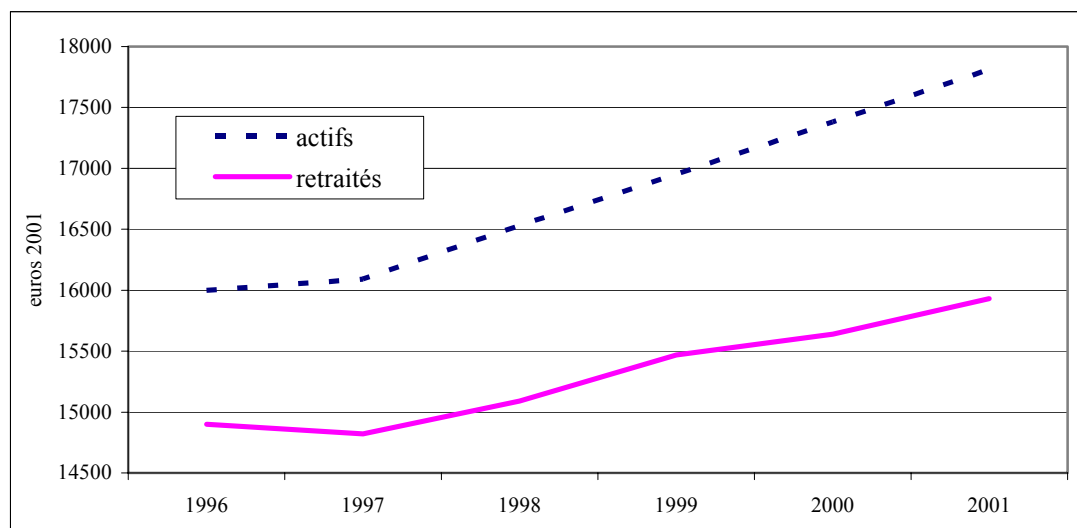
²⁹ Le régime complémentaire des anciens artisans a toutefois durci ses règles, à compter de 2003.

inférieure à celle des actifs. C'est ce qu'indiquent les résultats d'une étude réalisée par l'INSEE, issus des enquêtes annuelles Revenus fiscaux de 1996 à 2001³⁰.

Dans cette étude, le niveau de vie est estimé à partir des revenus déclarés au fisc, qui comprennent les revenus d'activité, les indemnités de chômage, les revenus du patrimoine à l'exception de ceux qui sont exonérés d'impôts ou soumis au prélèvement libératoire, et les pensions. Ces revenus sont complétés par des estimations des revenus sociaux (prestations familiales, prestations logement et minima sociaux). Au total, le niveau de vie est apprécié en fonction de revenus nets de cotisations sociales.

Le niveau de vie³¹ moyen annuel des retraités est ainsi estimé en 2001 à 15 930 €. Il est inférieur de près de 11% à celui des actifs³² (17 810 €) et l'écart a augmenté depuis 1996, passant de 1 100 € en 1996 à 1 880 € en 2001. Deux observations conduisent toutefois à nuancer ce constat. D'une part, si l'ensemble des revenus du patrimoine est pris en compte, le niveau de vie des retraités reste à peu près équivalent à celui des actifs en moyenne, mais il faut rappeler que les revenus du patrimoine sont très dispersés au sein de la population retraitée. D'autre part, il convient de distinguer, au sein de la population active, les personnes en emploi et les personnes ayant connu le chômage, dont le niveau de vie est inférieur à celui des retraités. Ainsi, le niveau de vie moyen annuel des personnes continuellement en emploi en 2001 est estimé à 18 560 €, celui des salariés ayant connu une période de chômage³³ passe à 14 270 € et celui des chômeurs éloignés de l'emploi³⁴ ne serait que de 11 520 €.

Evolution des niveaux de vie moyens des retraités et des actifs (hors revenus du patrimoine exonérés d'impôts ou soumis au prélèvement libératoire)



Source : Enquêtes Revenus fiscaux de 1996 à 2001, INSEE-DGI

³⁰ « Evolution des niveaux de vie de 1996 à 2001 », N. Legendre, INSEE Première n° 947, janvier 2004.

³¹ Le niveau de vie est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation. Le niveau de vie est le même pour tous les individus d'un même ménage.

³² Les actifs d'une année sont ici les personnes qui ont occupé un emploi ou ont été au chômage au moins 6 mois sur 12.

³³ Salariés pendant 1 à 11 mois et actifs au moins 6 mois.

³⁴ Chômeurs au moins 6 mois et salariés 0 mois.

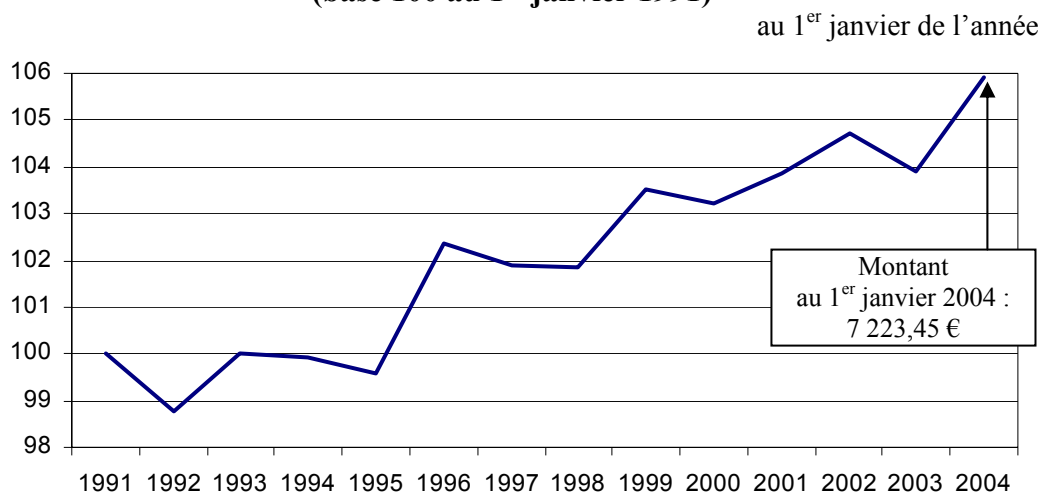
En moyenne, l'amélioration du contexte économique au cours de la période a davantage profité aux actifs qu'aux retraités. Entre 1996 et 2001, les retraités, qui disposent de pensions souvent indexées sur les prix, ont vu leur niveau de vie moyen augmenter de 6,9% en euros constants, tandis que le niveau de vie moyen des actifs, plus sensible à la conjoncture, progressait de 11,3%.

Par ailleurs, les niveaux de vie des retraités apparaissent moins dispersés que ceux des actifs, sans que l'on observe d'évolutions significatives de la dispersion des niveaux de vie au sein de chacune des deux catégories de la population entre 1996 et 2001. La moindre dispersion des niveaux de vie au sein de la population des retraités provient d'une moindre dispersion dans le bas de la hiérarchie des niveaux de vie³⁵.

Depuis 1996, un certain nombre de retraités ont été rattrapés par le seuil de pauvreté relative, défini comme le niveau de vie égal à 50% du niveau de vie médian de l'ensemble de la population. En particulier, compte tenu des revalorisations appliquées, le minimum vieillesse est passé sous ce seuil entre 1997 et 1998 et le nombre de retraités vivant en dessous du seuil de pauvreté relative s'établit à près de 440 000 en 2001³⁶. Il reste que la proportion de personnes en dessous du seuil de pauvreté relative est plus faible parmi les retraités (4%) qu'au sein de l'ensemble de la population (6,1%) et que le montant du minimum vieillesse a progressé en moyenne un peu plus vite que les prix au cours des dernières années.

Le montant du minimum vieillesse, qui a suivi l'évolution des prix au début des années 1990, a en effet augmenté, entre le 1^{er} janvier 1995 et le 1^{er} janvier 2004, de 0,7%³⁷ par an en moyenne en euros constants, sous l'effet des revalorisations plus fortes que l'inflation au début des années 1996, 1999 et 2004.

Évolutions du minimum vieillesse pour une personne seule, en euros constants (base 100 au 1^{er} janvier 1991)



Source : Conseil d'orientation des retraites, d'après barèmes légaux

³⁵ Le rapport entre la limite inférieure du 10^{ème} décile (10% des personnes ont un niveau de vie supérieure à cette limite) et la médiane est voisin dans les deux populations (de l'ordre de 1,75 en 2001), alors que le rapport de la médiane à la limite supérieure du 1^{er} décile (10% des personnes ont un niveau de vie inférieure à cette limite) est nettement plus faible chez les retraités (1,59 contre 1,75 pour les actifs en 2001)

³⁶ Rapport 2003-2004 de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

³⁷ Par rapport à l'indice des prix de l'ensemble des ménages y compris tabac. La progression par rapport à l'indice des prix hors tabac a été un peu plus rapide, +0,8%.

A la suite de l'examen des données récentes relatives à la situation de l'assurance vieillesse, de l'emploi des seniors et des retraités, il ressort que le contexte économique et la situation de l'emploi ont été marquées par plusieurs années de croissance faible, une augmentation de l'emploi des plus de 55 ans, en partie sous la pression démographique, et une faible évolution du pouvoir d'achat net des retraités.

Les retraités actuels sont, pour nombre d'entre eux, arrivés à la retraite avec un niveau de leur première pension relativement élevé mais, sauf pour ceux qui sont exonérés de la CSG, ils ont participé comme les autres Français à la couverture de l'augmentation des dépenses sociales. Ils sont sans doute plus exposés qu'on ne le croit parfois aux difficultés que rencontrent les Français dans les périodes de faible croissance, alors qu'ils ont moins profité que les actifs employés de la conjoncture favorable de la fin des années 1990. Leur situation apparaît toutefois plus favorable que celle des chômeurs et des plus jeunes, qui ont été les principales victimes du ralentissement économique des dernières années.

CHAPITRE 2 - PRESENTATION DE LA REFORME DES RETRAITES D'AOUT 2003

Dix ans après la réforme importante de 1993³⁸, la loi n° 2003-775 du 21 août 2003³⁹ portant réforme des retraites est entrée progressivement en application à compter du 1^{er} janvier 2004, au terme d'une phase de préparation dont il peut être utile de rappeler, de façon factuelle, les principales étapes (I).

La présentation des aspects institutionnels et juridiques de cette réforme (II) est faite de manière descriptive, en se calant, chaque fois que possible, sur l'exposé des motifs de la loi du 21 août, sur le texte de ses dispositions, voire sur les déclarations du Gouvernement lors des débats parlementaires.

Les principales questions qu'elle soulève sont réservées pour des développements spécifiques (IV) qui seront abordés après un examen des premiers chiffreages des effets attendus de la réforme (III).

I - La préparation de la réforme

L'intervention de la réforme des retraites de 2003 constitue une étape importante dans un processus de débats et de réformes engagé depuis une vingtaine d'années qui est présenté ici brièvement.

Dès le début des années 1980, les perspectives de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du *baby boom* conjuguées avec la fin de la montée en charge des régimes de retraite ont conduit à des réflexions portant sur l'avenir à long terme des régimes de retraite. C'est à cette époque que furent réalisés les premiers exercices de projection relatifs à l'équilibre futur du système de retraite et organisées une série de concertations au sein de commissions réunissant administrations et partenaires sociaux sous l'égide du Ministère des affaires sociales et du Commissariat général du plan. En 1991, le Gouvernement soumettait au débat public une analyse sur la question des retraites par la publication d'un *Livre blanc*, sous le titre "Garantir dans l'équité les retraites de demain"⁴⁰.

La réforme de 1993, dite "réforme Balladur", reprenait une grande partie des pistes esquissées et discutées au cours des années précédentes. Dans le régime général et les régimes alignés, elle allongeait la durée d'assurance requise pour avoir le taux plein (passage de 37,5 ans à 40 ans), faisait passer le calcul de la pension des 10 aux 25 meilleures années d'activité et posait pour 5 ans une règle d'indexation sur les prix, des salaires portés au compte et des pensions, le législateur devant ensuite statuer à nouveau sur cette règle⁴¹. Elle instituait par ailleurs le Fonds de solidarité vieillesse, alimenté par des recettes fiscales et remboursant aux régimes de

³⁸ Loi n°93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, dite "Loi Balladur".

³⁹ Journal officiel du 22 août 2003.

⁴⁰ *Livre blanc sur les retraites*. Préface de Michel Rocard, Premier ministre, La Documentation française, 1991.

⁴¹ Dans la pratique, l'indexation a, par la suite, été réglée par des dispositions législatives annuelles, calant l'évolution des pensions et des salaires portés au compte sur celle des prix avec d'éventuels coups de pouce.

retraite une partie des dépenses de solidarité (validations de droit pour les chômeurs, majorations de pension au titre des enfants).

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

Cet ensemble de réformes était cependant partiel puisqu'il ne concernait pas les régimes de fonctionnaires et les régimes spéciaux. Il donnait peu de lisibilité pour l'avenir aux assurés sociaux sur le niveau des pensions assuré par les nouvelles règles d'indexation. La persistance d'un chômage élevé accompagné du maintien de dispositifs de cessation anticipée d'activité de grande ampleur achevait de brouiller la signification de la réforme, dont une des mesures phares était l'allongement de la durée d'assurance requise dans les régimes de retraite concernés. Enfin, aucun mécanisme permanent de concertation et de suivi de l'évolution du système de retraite n'était mis en place, contrairement à ce qui était fait dans certains pays étrangers, laissant le soin au Gouvernement d'initier les travaux d'étude et les concertations nécessaires pour engager de nouveaux changements, plaçant de ce fait ces travaux sous le signe d'une certaine discontinuité et d'une attente de l'opinion quant à la réalisation immédiate de réformes.

Le conflit, qui, en 1995, a fait suite à la tentative du Gouvernement de poursuivre dans les régimes du secteur public le mouvement de réforme engagé en 1993, a ouvert une nouvelle phase d'études et de concertations avec, en 1995, la publication du rapport Briet⁴² puis, en 1999, celle du rapport Charpin⁴³.

Ces rapports ont permis d'enrichir le diagnostic sur l'évolution future des régimes, en mettant en évidence le poids de l'allongement prévu de l'espérance de vie et en précisant les effets à long terme des règles d'indexation. Les propositions contenues dans le rapport Charpin et, en particulier, celle consistant à allonger la durée d'assurance à 42,5 ans dans l'ensemble des régimes de retraite d'ici 2020 ont fait l'objet de vives controverses. Cependant, l'analyse et les propositions ont, en même temps, fait mûrir la réflexion et contribué à la création rapide du Fonds de réserves pour les retraites⁴⁴ et à la mise en place d'une instance permanente de suivi des régimes de retraite.

En effet, la proposition de créer une instance permanente réunissant l'ensemble des partenaires (parlementaires, représentants des principales organisations de salariés, d'employeurs et de travailleurs indépendants, représentants de l'Etat et experts) avec pour missions d'organiser la concertation dans le domaine des retraites et de proposer des orientations, avait figuré successivement dans le rapport du groupe d'études et de perspectives de la CNAV, dans le rapport Charpin, et dans un avis du Conseil économique et social présenté par M. Teulade. La création du Conseil d'orientation des retraites a été annoncée par le Premier ministre, M. Lionel Jospin, dans un discours du 21 mars 2000 qui, par ailleurs, dessinait de grands axes pour une réforme des retraites.

⁴² "*Perspectives à long terme des retraites*", Groupe de travail présidé par Raoul Briet, la Documentation française, 1995.

⁴³ "*L'avenir de nos retraites*", la Documentation française, 1999.

⁴⁴ Le Fonds de réserves pour les retraites a été créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 et est devenu un établissement public autonome par la loi du 17 juillet 2001. Sur ses objectifs et ses ressources, cf. Chapitre I.

Pour la première fois, était créée en France une instance chargée d'assurer dans la durée le diagnostic et la concertation sur les retraites, sans que la publication d'un rapport ou la mise en œuvre d'une réforme ne mettent un terme à son existence. La permanence de l'institution devait permettre que des projections à long terme soient régulièrement faites avec une analyse de la situation, chaque rapport ne s'accompagnant pas nécessairement d'une réforme et laissant aux responsables politiques le choix du moment de la décision.

Le Conseil a rendu public son premier rapport en décembre 2001⁴⁵. Le rapport présentait des projections à 40 ans de la situation financière des régimes de retraite, assorties de nombreuses variantes. Il analysait les mesures susceptibles d'être prises pour assurer l'équilibre des régimes, renvoyant à la négociation et la décision politique les choix à opérer entre les diverses options possibles. Il présentait enfin trois grandes orientations structurantes pour l'avenir : la nécessité de réaffirmer mais aussi de compléter les termes du contrat fondant, au sein du système de retraite, la solidarité entre les générations⁴⁶, le lien étroit à établir entre politique de l'emploi (particulièrement des seniors) et politique des retraites, enfin la nécessité de donner dans le long terme une visibilité sur le niveau des pensions.

Ce travail collectif a joué sans nul doute un rôle important dans la préparation des discussions qui se sont ensuite nouées entre le Gouvernement et les partenaires sociaux pour la préparation de la réforme de 2003.

Au lendemain des élections de 2002, le Gouvernement annonce son intention d'engager une nouvelle réforme des retraites : le 3 juillet 2002, dans son discours de politique générale, le Premier ministre énonce la question des retraites au nombre des chantiers prioritaires à traiter rapidement et s'engage à ce que les conditions de la préservation du système de retraite soient réunies avant la fin du premier semestre 2003. Lors de la cérémonie des vœux aux Forces vives de la Nation, le 6 janvier 2003, le Président de la République confirme la décision du Gouvernement d'arrêter "avant l'été les décisions nécessaires" sur la réforme des retraites, "en suivant la voie du dialogue avec les partenaires sociaux".

S'engage alors un travail de préparation de la réforme comportant, notamment, des rencontres bilatérales entre février et juin 2003, avec les formations politiques représentées au Parlement et avec l'ensemble des partenaires sociaux. La responsabilité de la conduite de la réforme est confiée à François Fillon, ministre du travail, des affaires sociales et de la solidarité, en liaison étroite avec Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique.

Pendant toute cette période, le Conseil d'orientation des retraites poursuit, comme prévu, son activité en travaillant sur des sujets n'interférant pas avec les discussions en cours (comparaisons internationales, droit à l'information), en développant une pédagogie sur la

⁴⁵ "Retraites : renouveler le contrat entre les générations. Orientations et débats". Premier rapport 2001. La Documentation française, 2002.

⁴⁶ Le Conseil proposait de réaffirmer trois principes classiques : le choix d'un système par répartition ; le choix d'un système liant retraite et travail et comportant une part de redistribution ; la reconnaissance d'un droit au travail, indissociable du droit à la retraite. Il proposait aussi d'y ajouter quatre principes nouveaux correspondant aux évolutions de la société : la solidité financière du système de retraite ; l'égalité de traitement entre cotisants ; l'institution de marges de choix en matière de départ à la retraite ; la mise en œuvre d'un droit à l'information des assurés.

problématique des retraites⁴⁷, tant par écrit, que par la participation à de nombreux débats et par la réponse à de nombreuses demandes d'information de la presse et des parlementaires.

Le Conseil n'est jamais intervenu dans la préparation politique de la réforme, respectant ainsi la vocation qui est la sienne. Pour cette raison, il n'a pas commenté les conditions dans lesquelles se sont déroulées les discussions avec les partenaires sociaux. Le Conseil se bornera ici à indiquer, d'une part, que la concertation a été beaucoup plus développée qu'en 1993 et, d'autre part, que les méthodes retenues n'ont pas fait l'unanimité des partenaires sociaux.

Alors que se développe un mouvement social d'ampleur, le débat parlementaire s'ouvre le 10 juin 2003, pour s'achever par l'adoption définitive du texte le 24 juillet. La discussion devant le Parlement aura duré un peu plus de 6 semaines, avec le dépôt de plusieurs milliers d'amendements.

Un nombre d'amendements très limité a été adopté, mais certains d'entre eux ont porté sur des points importants. C'est ainsi que les dispositions concernant les plans d'épargne retraite ont été largement développées. D'autres changements, comme la possibilité pour les entreprises de mettre les salariés à la retraite avant 65 ans, en cas d'accord de branche, sont notables. Cependant, au total, la logique du projet de loi et la plupart de ses dispositions ont été conservées dans la loi votée.

Déférée devant le Conseil Constitutionnel et validée par ce dernier le 14 août⁴⁸, la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 est promulguée et publiée au Journal officiel du 22 août 2003.

II - Les aspects institutionnels et juridiques de la réforme

La plupart des mesures prévues par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites sont entrées en application à compter du 1^{er} janvier 2004 ; d'autres entrent en vigueur au fur et à mesure de la publication des décrets d'application. Cette réforme présente plusieurs caractéristiques importantes.

- C'est une réforme globale qui, contrairement aux réformes antérieures (et notamment celle de 1993), concerne la plupart des régimes, privés ou publics, de base, complémentaires⁴⁹ ou supplémentaires (dont une refonte totale du régime des professions libérales). Elle ne concerne pas, toutefois, les régimes spéciaux de retraite⁵⁰, catégorie hétérogène qui regroupe aussi bien les régimes de grandes entreprises publiques, telles la SNCF ou la RATP, que le régime des mines ou celui

⁴⁷ En particulier, il a paru utile au Conseil, au moment où les discussions s'engageaient sur l'avenir des retraites, de mettre à disposition du plus grand nombre, sous une forme largement accessible, les principales données, analyses et propositions produites dans son premier rapport et au cours des travaux qu'il a menés depuis. Ont ainsi été très largement diffusées des "*Fiches pour l'information et le débat*", destinées à éclairer le débat. Ces fiches, disponibles sur le site Internet du COR ont été publiées par la Documentation française.

⁴⁸ Décision n° 2003-483 DC.

⁴⁹ La loi traite directement de certains régimes complémentaires, notamment de non salariés. Son influence est, en revanche, indirecte pour les régimes de salariés du privé (ARRCO-AGIRC). Les partenaires sociaux gestionnaires de ces régimes ont fait, après la loi, le choix d'adapter, lorsque cela était nécessaire, leurs règles de fonctionnement aux orientations de la loi.

⁵⁰ Autres que ceux de la fonction publique et des ouvriers de l'Etat.

des clercs de notaire. Même s'ils ne sont pas inclus dans le processus programmé par la loi de 2003, certains de ces régimes évoluent. Plusieurs régimes touchant une faible population sont mis en voie d'extinction, supprimés ou intégrés au régime général. D'autres ont évolué, avant ou après la réforme, selon des modalités variées. Ainsi, la négociation d'une réforme du régime EDF-GDF a été engagée en 2003.

- La loi s'inscrit en outre dans un processus d'harmonisation des régimes de retraite déjà engagé depuis plusieurs années.
- C'est une réforme qui met en place un processus d'adaptation à l'horizon 2020 du système d'assurance vieillesse aux évolutions démographiques et économiques, en intégrant les effets des réformes précédemment engagées et avec pour objectif de garantir le financement des régimes de retraite d'ici cette date. D'une part, elle laisse les effets de la réforme de 1993 aller jusqu'à leur terme ; d'autre part, elle édicte des règles et des principes nouveaux pour les 20 années à venir, voire au-delà, mais réserve, d'ici-là, des possibilités d'ajustement, par le biais de rendez-vous quadriennaux destinés à réexaminer les différents paramètres en fonction des données économiques et sociales, démographiques et financières.
- Ceci conduit à une structure originale de la loi qui distingue un ensemble de dispositions et de principes valant pour l'ensemble du processus engagé, mais aussi les mesures particulières prévues régime par régime et applicables, pour l'essentiel, au cours de la première étape de mise en œuvre, d'ici 2008.
- Outre l'organisation d'un processus par étapes (tous les quatre ans), la réforme prévoit une mise en œuvre progressive des ajustements des paramètres des régimes programmés à chaque étape.
- Enfin, il est important d'observer que la réforme affiche un lien étroit entre politique de l'emploi et politique des retraites.

1. L'affirmation des principes de fonctionnement du système

Plusieurs principes directeurs sont énoncés dans l'exposé des motifs et dans le titre 1^{er} de la loi. Certains sont la réaffirmation de principes antérieurs qui régissent le fonctionnement du système de l'assurance vieillesse depuis son origine, d'autres ont été introduits pour tenir compte des évolutions économiques, démographiques et sociales intervenues depuis.

- *Le choix d'un système par répartition, qui lie les droits à pension à l'activité professionnelle, est réaffirmé dès les premiers articles (art. 1 et 2), en cohérence avec les débats qui ont accompagné la réforme, même si la loi facilite la constitution de compléments de retraite par capitalisation (art. 107 et suivants).*
- La réforme énonce *un objectif de haut niveau de retraite* garanti grâce à une évolution des durées d'activité.
- L'exposé des motifs de la loi énonce *une référence de taux de remplacement pour la retraite de l'ordre, en moyenne, des deux tiers du revenu d'activité à l'horizon 2020.* En outre, le titre 1^{er} de la loi fixe *un objectif précis de retraite, pour les salariés les*

plus modestes, égal en 2008 à 85% du Smic net. Cet objectif de retraite, comprenant le régime de base et les régimes complémentaires, bénéficiera aux salariés ayant effectué une carrière complète et portera sur la retraite obtenue le jour de la liquidation.

- La réforme trace des perspectives pour les deux décennies à venir en inscrivant dans le droit *le principe de la prise en compte de l'allongement de l'espérance de vie effectivement constaté dans les évolutions futures du système* (art. 5). L'objectif affiché est ainsi de stabiliser le ratio entre temps de travail et temps de retraite par une règle de partage des gains d'espérance de vie (2/3 travail-1/3 retraite).
- Les préoccupations d'*équité entre assurés et entre régimes* (art. 3) se traduisent à la fois par l'objectif de convergence progressive vers de mêmes normes de durée d'activité et d'évolution des pensions, par la prise en compte des longues durées de carrière et par l'amélioration de la situation des polypensionnés.
- L'accroissement des *marges de choix des assurés* sur la date de leur départ en retraite est recherché par différents mécanismes : surcote, décote, rachats, assouplissement du cumul emploi retraite, retraite progressive, etc.

Dans le cadre de ces principes, et pour un horizon choisi (2020), le dispositif est conçu autour d'un levier principal de rétablissement de l'équilibre financier des régimes : l'allongement de la durée d'activité.

2. Un allongement général de la durée d'assurance à partir de 2009 lié à l'augmentation de l'espérance de vie, entouré de marges de choix en matière de départ en retraite

Le dispositif prévoit un allongement progressif, à partir de 2009, de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein, pour atteindre une norme commune à l'ensemble des assurés concernés par la réforme. Cet allongement évoluera en fonction des gains d'espérance de vie après 60 ans effectivement constatés, de façon à maintenir constant le rapport, observé en 2003, entre durée d'assurance et durée de retraite (21). Des marges de choix sont cependant aménagées pour permettre des "décalages" autour de la norme commune (22).

21. L'allongement progressif de la durée d'assurance à partir de 2009, en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie

Parmi les trois paramètres qui, combinés, assurent l'équilibre des régimes de retraite⁵¹, la loi a privilégié l'âge de liquidation de la retraite, dont l'évolution doit résulter de deux stratégies essentielles : l'allongement de la durée d'assurance (21.1) et celui de la durée d'activité (21.2). La réalisation de l'objectif poursuivi pour 2020 en termes d'allongement de la durée d'assurance dans l'ensemble des régimes passe par une modification des règles de calcul des pensions d'une durée inférieure à celle requise pour avoir le taux plein (dites de proratisation)

⁵¹ Rappelons que ces trois paramètres sont le niveau des pensions, l'âge de liquidation de la retraite et le niveau des prélèvements (ou autres sources de financement).

(21.3) et une harmonisation d'ici 2008 des règles du secteur privé et des fonctions publiques (21.4). Elle s'inscrit dans un processus progressif (21.5).

21.1 L'allongement de la durée d'assurance

Pour "garantir le financement des retraites jusqu'en 2020", et "assurer un haut niveau de retraite⁵²", la loi du 21 août 2003 a choisi de ne pas revenir sur l'âge d'ouverture possible des droits à la retraite (qui reste fixé à 60 ans) mais a privilégié, pour les assurés des secteurs public et privé, l'allongement progressif de la durée d'assurance⁵³ requise pour bénéficier d'une pension servie sans abattement ou décote⁵⁴.

La loi entend stabiliser jusqu'en 2020 le ratio entre durée d'assurance et durée de retraite au niveau atteint en 2003, en partageant les gains d'espérance de vie après 60 ans, et dans la mesure où ils se produiront effectivement, selon la clé suivante : 2/3 sous forme d'un allongement de durée d'assurance et 1/3 sous la forme d'un allongement de la durée de la retraite.

On présentera successivement la procédure définie pour mettre en œuvre la nouvelle règle du jeu et ses conséquences prévisibles sur la durée d'assurance.

a) La procédure est semi-automatique et soumise à certaines conditions

- De 2004 à 2008, la loi prévoit l'alignement de la durée d'assurance requise pour les fonctionnaires sur celle du régime général (passage de 37,5 ans à 40 ans).
- De 2009 à 2012, la loi prévoit un allongement de la durée d'assurance de un trimestre par an, aboutissant à 41 ans en 2012, sauf disposition contraire prise par décret, après avis du Conseil d'orientation des retraites et de la Commission de garantie des retraites instituée par la loi⁵⁵.
- A partir de 2012, la loi prévoit des rendez-vous quadriennaux à l'occasion desquels le Gouvernement fixe la durée d'assurance requise au cours des cinq années suivantes, après avis du Conseil d'orientation des retraites et de la Commission de garantie des retraites, de manière à stabiliser le rapport entre durée d'assurance et durée de retraite, en moyenne au niveau atteint en 2003.

Les éléments sur lesquels doivent se fonder les avis remis au Gouvernement et les décisions de ce dernier sont les données constatées avec un recul de cinq ans sur l'espérance de vie à 60 ans, les données relatives à la situation des régimes et à celle de l'emploi.

⁵² De l'ordre, en moyenne, "des deux tiers du revenu d'activité, à l'horizon 2020", selon l'exposé des motifs de la loi.

⁵³ Cette durée d'assurance s'apprécie "tous régimes", c'est à dire en totalisant pour chaque assuré les durées qu'il a validées dans l'ensemble des régimes dont il a relevé au cours de sa carrière.

⁵⁴ Dans le régime général et les régimes alignés sur ce dernier, cette pension est dite à "taux plein" (50%) ; dans les régimes des fonctions publiques, cette pension est dite au "pourcentage maximum" (75%). Cette différence de taux s'explique, notamment, par l'existence d'un plafond de cotisations au régime général et de régimes complémentaires dans le secteur privé.

⁵⁵ Cette commission est composée du vice-président du Conseil d'Etat, président, du président du Conseil économique et social, du premier président de la Cour des comptes et du président du Conseil d'orientation des retraites.

Avant chaque rendez-vous, le Gouvernement élabore un rapport portant notamment sur la situation des régimes et sur celle de l'emploi. Une conférence tripartite⁵⁶ sur l'emploi est, par ailleurs, réunie.

C'est donc le choix d'une semi-automaticité et d'un allongement de la durée d'assurance soumis à certaines conditions qui est retenu dans la réforme.

Une semi-automaticité, puisque la règle du jeu est fixée par avance avec, cependant, la nécessité pour le Gouvernement de prendre, à chaque étape à partir de 2012, une mesure d'application de la loi, après avoir recueilli un certain nombre d'avis, et la possibilité d'ajuster, entre 2008 et 2012, le calendrier de l'allongement prévu par la loi par une mesure réglementaire prise après avis des diverses instances obligatoirement consultées.

Des conditions explicites, en fonction des gains d'espérance de vie constatés, sont posées par la loi.

Des conditions implicites sont fortement suggérées par la nature des avis requis à chaque étape, en fonction de la situation financière des régimes et de la situation de l'emploi (notamment celui des seniors, dont le suivi est expressément prévu par la loi).

- b) La procédure devrait aboutir à un allongement de la durée d'assurance qui s'opère à un rythme variable selon les périodes considérées

Au départ, tous les régimes de retraite n'appliquent pas la même règle de durée d'assurance. La période 2004-2008 est consacrée à l'alignement de la durée appliquée dans les régimes de la fonction publique (37,5 ans en 2003) sur celle appliquée dans le régime général et les régimes alignés sur ce dernier (40 ans en 2003) -voir ci-dessous § 21.4-.

A partir de 2009, la règle s'applique en prenant pour référence le rapport observé en 2003 entre la durée d'assurance et la durée moyenne de service des pensions, selon le processus suivant :

⁵⁶ Etat, représentants des employeurs, représentants des salariés.

Loi du 21 août 2003 - Allongement de la durée d'assurance
Régime général jusqu'en 2008 puis régime général et régimes de la fonction publique

							(en années)
	(1) DA(n-1)	* (2) E60(n)	(3) E60(n-5)	(4)=(1)-40	(5)=(3)-(4)	(6)=(1)/(5)	Décision du test DA(n)
Pour la génération ayant 60 ans en ...	Durée d'assurance de l'année précédente	Espérance de vie à 60 ans	Espérance de vie à 60 ans publiée 5 ans avant	Durée d'assurance d'année précédente moins 40	Durée moyenne de retraite	Ratio	Durée d'assurance de l'année
1996		22,39					
1997		22,46					
1998		22,59					
1999		22,72					
2000		22,84					
2001		22,99					
2002		23,14					
2003		23,29	22,39		22,39	1,79	40
2004	40	23,44	22,46	0	22,46	1,78	40
2005	40	23,59	22,59	0	22,59	1,77	40
2006	40	23,74	22,72	0	22,72	1,76	40
2007	40	23,89	22,84	0	22,84	1,75	40
2008	40	24,04	22,99	0	22,99	1,74	40
2009	40	24,19	23,14	0	23,14	1,73	40,25
2010	40,25	24,34	23,29	0,25	23,04	1,75	40,50
2011	40,50	24,49	23,44	0,50	22,94	1,77	40,75
2012	40,75	24,64	23,59	0,75	22,84	1,78	41
2013	41	24,79	23,74	1	22,74	1,80	41
2014	41	24,94	23,89	1	22,89	1,79	41
2015	41	25,09	24,04	1	23,04	1,78	41,25
2016	41,25	25,24	24,19	1,25	22,94	1,80	41,25
2017	41,25	25,39	24,34	1,25	23,09	1,79	41,50
2018	41,50	25,54	24,49	1,50	22,99	1,81	41,50
2019	41,50	25,69	24,64	1,50	23,14	1,79	41,50
2020	41,50	25,84	24,79	1,50	23,29	1,78	41,75

* en gras : données définitives de l'INSEE au moment de la préparation de la réforme

en droit : donnée provisoire au moment de la préparation de la réforme

en italiques : données projetées avec l'hypothèse d'une augmentation de 1,5 an tous les 10 ans

Lecture du tableau :

Le ratio de 2003 a été calculé, lors de la préparation de la réforme, comme le rapport de 40 ans à l'espérance de vie à 60 ans publié par l'INSEE dans INSEE-Résultats, n°70-71, La situation démographique en 1996, tableau 62.

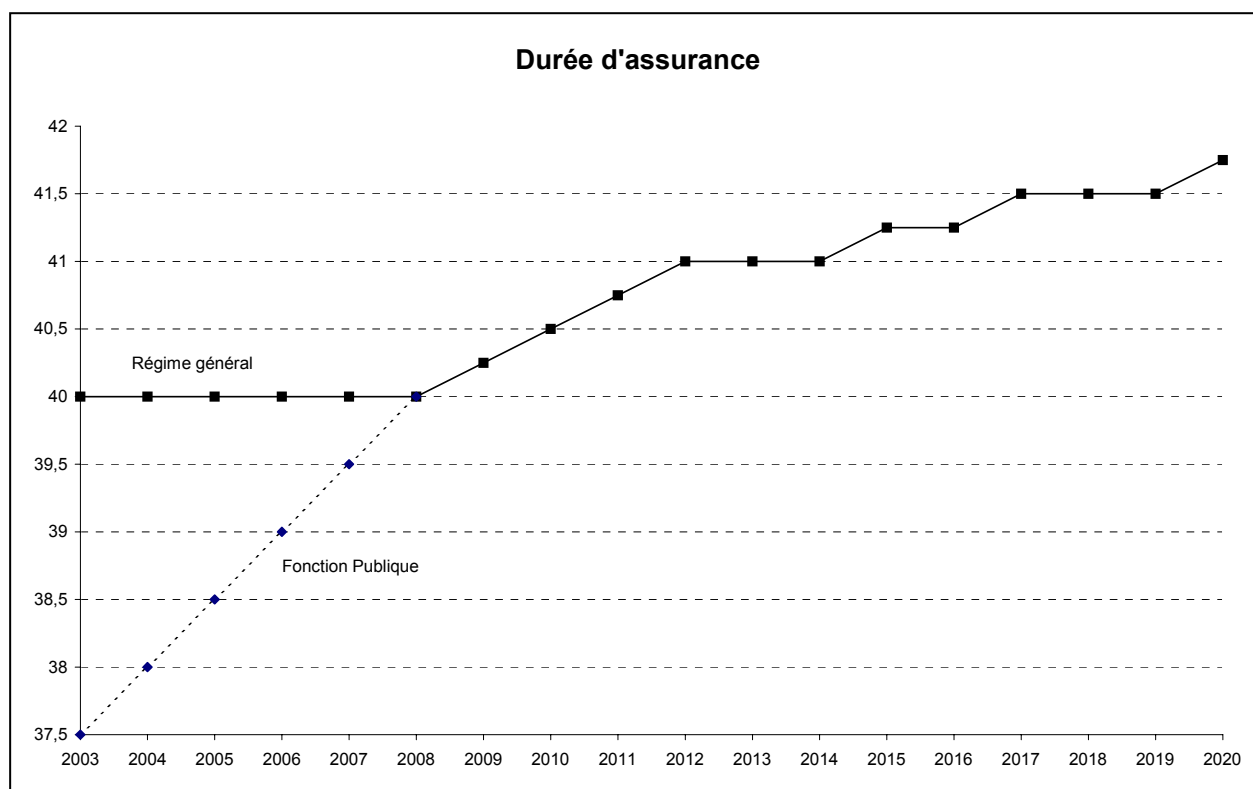
A partir de 2009, chaque fois que ce ratio (6) sera inférieur au ratio de 2003, soit 1,79, on allongera d'un trimestre la durée d'assurance de l'année, DA(n).

Les résultats de ce tableau qui décrit pas à pas les conditions de mise en œuvre de la règle du jeu édictée peuvent être résumés ainsi :

- de 2004 à 2008, la durée d'assurance requise passe de 37,5 ans à 40 ans dans les régimes de fonctionnaires mais ne varie pas dans le régime général et les régimes alignés sur ce dernier ;
- de 2009 à 2012, si les gains d'espérance de vie attendus se réalisent, la durée d'assurance dans le régime général, les régimes alignés et les régimes de

fonctionnaires passera de 40 à 41 ans (soit une augmentation d'un trimestre par an). Cet allongement de durée prend en compte les gains d'espérance de vie à 60 ans qui devraient être observés sur 10 ans, entre 1996 et 2005 ;

- de 2012 à 2016, puis de 2016 à 2020, si les gains d'espérance de vie aujourd'hui anticipés se réalisent, la durée d'assurance dans le régime général, les régimes alignés et les régimes de fonctionnaires passera de 41 ans à 41,75 ans (soit un trimestre tous les deux ans). Cet allongement prendra en compte les gains d'espérance de vie observés entre 2005 et 2009, puis entre 2009 et 2013 (chaque fois sur 5 ans).



Note de lecture : de 2003 à 2008, la durée n'évolue pas dans le régime général alors qu'elle augmente dans la fonction publique ; à partir de 2008, les évolutions sont similaires.

La réalisation de l'objectif poursuivi d'allonger la durée des carrières implique nécessairement la mise en œuvre en parallèle de mesures favorisant le maintien en activité des salariés dits "âgés".

21.2 L'allongement de la durée d'activité

Selon l'exposé des motifs, l'allongement de la durée d'assurance dans les régimes de retraite "ne présente de sens que si la durée d'activité est également allongée", grâce à "une mobilisation nationale en faveur du travail des salariés de plus de 55 ans".

La loi comporte, ce qui est une novation s'agissant d'une loi de réforme des retraites, diverses dispositions modifiant le code du travail et le droit de la fonction publique. Ces dispositions

sont destinées à favoriser l'emploi des seniors et à inciter les intéressés et les entreprises ou les collectivités publiques qui les emploient à prolonger leur activité⁵⁷.

a) L'incitation au maintien en activité avant 60 ans

Le développement de l'emploi des seniors est l'objectif de diverses mesures d'ordre juridique ou institutionnel.

- *Une limitation de l'accès aux préretraites*

- Les préretraites d'entreprise, conclues après le 27 mai 2003, sont soumises à une contribution spécifique des employeurs, de 23,85 % à terme⁵⁸, affectée au Fonds de solidarité vieillesse (art. 17), tandis que le dispositif de cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés (CATS) est recentré sur les métiers à forte pénibilité (art. 18)⁵⁹.
- Par ailleurs, la possibilité de recourir aux préretraites progressives du Fonds national de l'emploi (FNE) est supprimée à partir du 1^{er} janvier 2005 (art. 18)⁶⁰.
 - Dans la fonction publique, les règles de la cessation progressive d'activité (CPA) sont aménagées (art. 73⁶¹), ces modifications étant intervenues, rappelons-le, après la mise en extinction progressive du congé de fin d'activité (CFA) par la loi de finances pour 2003.

La cessation progressive d'activité, qui permet aux agents de travailler à mi-temps tout en percevant un revenu de remplacement, est ouverte désormais à partir de 57 ans, à condition d'avoir une durée de cotisation de 33 ans et 25 années de service dans la fonction publique (voir l'annexe n° 11).

- *Un rôle accru des partenaires sociaux sur ces sujets*

A tous les niveaux, les partenaires sociaux sont invités à se saisir de la question de l'emploi des salariés vieillissants.

⁵⁷ Il convient de rappeler qu'à ces mesures s'ajoute un dispositif créé avant l'intervention de la loi du 21 août 2003, par un décret du 24 juillet 2003 (JO du 26 juillet 03), instituant une aide financière de l'Etat destinée aux entreprises souhaitant élaborer un plan de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences pour remédier au déséquilibre de leur pyramide des âges.

⁵⁸ Soit au 31 mai 2008, selon le décret n°2003-1316 du 30 décembre 2003 (Journal officiel du 31 décembre 2003) qui a allégé provisoirement la contribution imposée pour permettre aux entreprises de s'adapter à la réforme.

⁵⁹ Un décret prévoyant le recentrage de cette formule de préretraite sur les cas prévus dans le code du travail (salariés de plus de 55 ans, avec 15 années de travail à la chaîne ou en équipes successives, ou ayant travaillé habituellement 200 nuits au plus pendant 15 ans, et travailleurs handicapés) est en cours d'examen.

⁶⁰ Toutefois, les conventions de préretraite progressive conclues avant cette date continuent de s'appliquer jusqu'à leur terme.

⁶¹ Le décret n°2003-1307 du 26 décembre 2003 (Journal officiel du 30 décembre 2003) fixe les modalités de mise en œuvre du temps partiel et de la cessation progressive d'activité.

Sur la pénibilité au travail

Au niveau interprofessionnel, les partenaires sont invités à engager une négociation dans un délai de trois ans après la publication de la loi (soit d'ici au 22 août 2006) sur la définition et la prise en compte de la pénibilité au travail dans le secteur privé (art. 12).

A partir de la conclusion de cette négociation, le thème de la pénibilité⁶² deviendra un thème obligatoire de la négociation de branche, tous les trois ans, couplé avec les conditions de travail, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences des salariés dits "âgés".

Un bilan de ces négociations sera établi, au moins une fois tous les trois ans, par la Commission nationale de la négociation collective.

S'agissant des fonctionnaires, une concertation a été engagée avec les organisations syndicales sur la prise en compte de la pénibilité dans les trois fonctions publiques. Il s'agit notamment de développer, au sein de la fonction publique, une démarche de prévention de la pénibilité et des risques.

Sur l'amélioration de l'emploi des salariés âgés de plus de 50 ans

La loi prévoit (art. 5) qu'une conférence tripartite, rassemblant représentants de l'Etat et partenaires sociaux au niveau interprofessionnel, examinera l'ensemble des problématiques liées à l'emploi des plus de 50 ans préalablement aux ajustements de calendrier de mise en œuvre de l'allongement de la durée d'assurance prévus à partir de 2008, 2012 et 2016.

Les missions de la Commission nationale de la négociation collective sont, par ailleurs, élargies au suivi de l'évolution du taux d'activité des seniors.

Enfin, l'accès et le maintien dans l'emploi des salariés âgés, ainsi que leur accès à la formation professionnelle deviennent un thème obligatoire de négociation au niveau de l'entreprise, tous les trois ans (art. 11).

D'ores et déjà, des branches professionnelles et des entreprises ont négocié sur la gestion des âges. Dans la grande distribution alimentaire, par exemple, un accord a été signé le 15 janvier 2004⁶³, qui porte sur la valorisation de l'expérience, la gestion des "secondes carrières" et la mise à la retraite à partir de 60 ans.

b) L'incitation à la prolongation de l'activité après 60 ans

Il s'agit essentiellement de créer pour les assurés une incitation financière à prolonger leur activité et de lever les différents obstacles à cette prolongation qui peuvent aujourd'hui résulter du droit du travail ou de celui de la fonction publique.

- *La création d'une surcote* de 3% majorant le montant de la pension pour toute année d'activité effectuée, à compter du 1^{er} janvier 2004, au-delà du moment où l'assuré, âgé d'au moins 60 ans, remplit les conditions pour bénéficier d'une pension sans abattement ou décote, dans le régime général, les régimes alignés et les régimes de la fonction publique. Ce mécanisme est conçu pour inciter les salariés à prolonger leur activité professionnelle, en

⁶² Sur le rapport remis par M. Yves Struillou remis au Conseil d'orientation des retraites sur cette question, voir annexe n°8.

⁶³ Avenant du 15 janvier 2004, en cours d'extension, signé par la Fédération du commerce et de la distribution et par quatre fédérations syndicales (FO, CFDT, CFTC, CFE-CGC).

valorisant, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, les années d'activité supplémentaires (*Voir ci-dessous les développements sur la surcote*).

- *L'âge auquel un employeur peut décider de mettre un salarié à la retraite*⁶⁴ est repoussé de 60 à 65 ans. La portée de cette mesure est atténuée par une possibilité importante de dérogation introduite par la loi, en cas d'accord étendu conclu avant le 1^{er} janvier 2008, d'une convention de préretraite "CATS"⁶⁵, de préretraite progressive ou de tout autre avantage de préretraite défini avant la date de publication de la loi (art. 16)⁶⁶. L'accord doit, dans ce cas, prévoir "des contreparties en termes d'emploi ou de formation professionnelle" (art. 16 de la loi).

- Dans la fonction publique, la loi (art. 46 et 69) permet désormais aux fonctionnaires de prolonger leur activité au-delà de la limite d'âge dans la limite de 10 trimestres maximum. Cette prolongation d'activité est ouverte aux fonctionnaires qui n'ont pas la durée d'assurance requise, sous réserve de l'intérêt du service et de l'aptitude physique.

- *L'assouplissement de la "contribution Delalande"*⁶⁷ (art. 19) a pour objectif de faire en sorte que, dans le secteur privé, ce dispositif ne constitue pas un frein à l'embauche et à la mobilité professionnelle des salariés de plus de 45 ans. La loi exonère, en effet, du paiement de cette contribution le licenciement d'un salarié de 50 ans et plus, dès lors que ce salarié avait plus de 45 ans au moment de son embauche.

- Une disposition particulière (art. 77) est prise pour permettre aux *enseignants du secteur public qui le souhaitent d'accéder à d'autres corps ou cadres d'emploi*, à mi-parcours de leur vie professionnelle.

- *Les règles concernant le cumul entre un emploi et une retraite* sont simplifiées pour le régime général par un alignement sur les régimes complémentaires (art. 15) et sensiblement allégées dans le secteur public (art. 64).

. Dans le secteur privé, les règles applicables dans le régime général sont alignées sur celles applicables dans les régimes complémentaires : le retraité peut cumuler sa retraite avec une autre activité jusqu'au montant de son salaire antérieur⁶⁸. La mesure simplifie mais ne libéralise pas⁶⁹, l'attention étant plutôt portée sur l'amélioration de la retraite progressive. Le décret d'application de cette mesure n'étant pas encore pris, elle n'est pas encore en vigueur.

⁶⁴ Dès lors que ce dernier peut prétendre à une retraite à taux plein. Dans ce cas, le départ n'est pas considéré comme un licenciement.

⁶⁵ Rappelons que les conventions CATS sont désormais réservées aux salariés effectuant des travaux pénibles.

⁶⁶ A ce jour, plus d'une dizaine de branches professionnelles à effectifs importants ont, en application de ces possibilités de dérogation, signé des accords permettant une mise à la retraite avant 65 ans (*Métallurgie, Industrie textile, Industrie pharmaceutique, Industrie chimique, Services de l'automobile...*).

⁶⁷ Contribution destinée à pénaliser l'employeur licenciant un salarié âgé de plus de 50 ans mais qui pourrait dissuader les employeurs d'embaucher des seniors.

⁶⁸ Cette orientation est différente de celle que M. J-M. Boulanger a proposée au Conseil d'orientation des retraites dans son rapport de mars 2003 : "Cumul emploi retraite", 6 mars 2003 (Ce rapport est disponible en ligne sur le site Internet du COR : www.cor-retraites.fr)

⁶⁹ Avant la réforme, la réglementation du régime général et des régimes alignés suspendait le versement de la pension en cas de reprise d'activité chez le précédent employeur, ce qui n'était pas le cas des régimes complémentaires. Ces derniers, en revanche, prévoyaient, à la différence du régime général, une limitation financière du cumul.

. Dans la fonction publique, les règles de cumul d'une pension et d'une rémunération d'activité sont désormais les suivantes :

- cumul intégral possible en cas de reprise d'une activité dans le secteur privé ;
- cumul limité à un plafond (au 1^{er} janvier 2004 6077,60 € augmenté du tiers du montant de la pension) en cas de reprise d'une activité dans l'une des trois fonctions publiques. En cas de dépassement du plafond, seul l'excédent est déduit de la pension alors qu'auparavant la pension était suspendue.

- *Dans le secteur privé, le dispositif de la retraite progressive est assoupli*, pour encourager le recours (art. 30) : de définitive, la liquidation de la pension devient provisoire, permettant donc à l'assuré qui poursuit son activité à temps partiel d'améliorer ses droits à la retraite.

21.3 La proratisation du calcul de la pension

Avant l'intervention de la loi de 2003, le nombre de trimestres pris en compte dans la formule de calcul de la pension des assurés du secteur privé était resté plafonné à 150, alors même que la durée de cotisation était progressivement allongée à 160 trimestres par la réforme de 1993.

A partir du 1^{er} janvier 2004, et jusqu'au 1^{er} janvier 2008, ce plafond sera progressivement porté de 150 à 160 trimestres, à raison de deux trimestres par an (art. 22⁷⁰).

En effet, actuellement, la durée maximale d'assurance dans le régime général est de 150 trimestres. Cette durée sera augmentée de deux trimestres par an à compter de 2004, pour les assurés atteignant 60 ans entre 2004 et 2008. Elle sera ainsi de 160 trimestres en 2008 pour les assurés nés en 1948. Elle évoluera ensuite au même rythme que la durée requise pour bénéficier du "taux plein".

Si l'assuré a accompli une durée d'assurance inférieure à la durée maximale ainsi fixée, sa pension est réduite au prorata.

Ainsi, les nouvelles règles ne modifient pas la situation des assurés qui ont une durée d'assurance égale ou supérieure à 160 trimestres, mais entraînent une réduction des droits à pension pour les assurés ayant une durée d'assurance inférieure à 160 trimestres.

Elles s'appliquent de la même manière dans la fonction publique (art. 51).

21.4 La convergence des règles du secteur privé et du secteur public

L'allongement de la durée d'assurance pour l'ensemble des assurés, à partir de 2008 et à l'horizon 2020, passe, dans le dispositif prévu par la loi, par la convergence préalable des durées d'assurance de chacun des différents régimes.

⁷⁰ Les modalités de cet allongement progressif de la durée de référence prise en compte pour le calcul de la pension ont été précisées par le décret n°2004-144 du 13 février 2004 (J.O. du 15 février).

La loi aligne, en effet, en 2008 la durée d'assurance "tous régimes" requise dans les régimes de fonctionnaires, pour bénéficier d'une pension sans abattement ou décote, sur celle requise en 2003 dans le régime général et les régimes alignés : 40 ans ou 160 trimestres.

L'augmentation de la durée de services et de bonifications nécessaire à l'obtention du pourcentage maximal de la pension se fait de manière progressive. Pour avoir une pension égale à 75% du traitement indiciaire des six derniers mois d'activité, il faudra en 2008 totaliser 160 trimestres dans le régime au lieu de 150 en 2003 (37,5 ans).

Par ailleurs, un fonctionnaire choisissant de partir entre 60 ans⁷¹ et la limite d'âge de son corps se verra appliquer, à partir de 2006, un abattement sur le montant de sa pension (la décote), s'il ne totalise pas dans l'ensemble des régimes dont il a relevé une certaine durée d'assurance (160 trimestres en 2008). Cette décote est mise en place progressivement entre 2006 et 2015, date à laquelle elle atteindra 5% de la pension par année d'anticipation. Son taux est, en parallèle, modifié dans le secteur privé. Symétriquement, une surcote est mise en place en cas de prolongation de l'activité (*sur la décote et la surcote, voir plus bas*).

Le choix fait est donc celui d'un alignement total, même s'il est réalisé progressivement, des règles des régimes de fonctionnaires et du régime général en matière de durée d'assurance. La modification (évoquée ci-dessus) des règles de proratisation applicables de la même manière dans le régime général et dans les régimes de la fonction publique constitue également l'un des aspects de la convergence recherchée.

On rappellera que, si la réforme de 1993 a fait passer, dans le régime général et les régimes alignés, la durée requise pour bénéficier du taux plein de 37,5 ans à 40 ans, la décote préexistait dans ces régimes, à un niveau d'ailleurs élevé : 10% du taux de liquidation de la pension par année d'anticipation (*voir ci-dessous l'évolution de la décote*).

Les catégories de fonctionnaires dites "actives" (infirmiers, policiers, etc.) et les militaires bénéficiaient avant la réforme d'âges minimum de départ inférieurs à 60 ans. Ces âges d'ouverture des droits n'ont pas été modifiés mais la loi leur applique le même allongement progressif de la durée de cotisation. Les règles sont également les mêmes en matière de durée d'assurance (sauf pour les militaires qui effectuent de courtes carrières).

⁷¹ 60 ans est l'âge minimal d'ouverture du droit à pension pour les fonctionnaires dits "sédentaires", c'est-à-dire le cas général. Pour ces fonctionnaires, la limite d'âge est généralement de 65 ans.

21.5 La progressivité du processus

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Génération	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Allongement de la durée d'assurance	Relèvement de la durée d'assurance des fonctionnaires de 150 à 160 trimestres (2 trimestres par an): alignement avec les salariés du secteur privé					Augmentation de la durée d'assurance d'un trimestre par an pour l'ensemble des assurés				En fonction de l'évolution du taux d'activité des personnes âgées de plus de 50 ans, de la situation financière des régimes et de la situation de l'emploi, de nouvelles mesures pourront être prises pour préserver le rapport entre la durée d'assurance et la durée de retraite							
Calendrier	da : 38	da : 38,5	da : 39	da : 39,5	da : 40	da : 40,25	da : 40,5	da : 40,75	da : 41								
	Rapport au Parlement					Rapport au Parlement				Rapport au Parlement							

da : durée d'assurance "tous régimes"

Fonction publique Ensemble des assurés

Lecture : un assuré né en 1952 et atteignant l'âge minimum de retraite en 2012 (60 ans dans le régime général), devra à cette date justifier de 41 annuités (164 trimestres) pour obtenir une pension à taux plein⁷².

22. Des marges de choix autour de la norme commune

Des marges de choix sont cependant aménagées pour permettre des "décalages" autour de la norme commune, tant pour répondre à un souci de justice vis à vis de certaines catégories d'assurés (22.1.), que pour accroître les marges de choix individuels en matière de départ à la retraite (22.2.).

22.1 Les possibilités de départ anticipé pour certaines catégories sociales

a) Les assurés ayant eu des carrières longues

La loi (art. 23) a ouvert aux salariés ayant effectué des carrières longues, du fait d'une entrée précoce sur le marché du travail, la possibilité de partir à la retraite avant 60 ans. Ainsi, ceux qui ont contribué un temps particulièrement long avec des carrières parfois difficiles se voient reconnus des droits particuliers. Les conditions d'âge et de durée d'assurance, applicables aux pensions liquidées après le 31 décembre 2003, ont été arrêtées dans le relevé de décisions du 15 mai 2003 et précisées par décret⁷³.

⁷² Quel que soit l'âge de départ du fonctionnaire, la réglementation applicable est celle de l'année à partir de laquelle le droit à liquidation est ouvert.

⁷³ Décret n°2033-1036 du 30 octobre 2003, relatif à l'abaissement de l'âge de la retraite pour les assurés ayant commencé à travailler jeunes et ayant eu une longue carrière (J. O. du 31 octobre 2003). Ce décret est applicable aux assurés du régime général, aux salariés agricoles, aux non salariés des professions artisanales, commerciales et libérales, aux avocats et aux exploitants agricoles.

Ce texte subordonne le droit à départ anticipé des salariés du secteur privé aux conditions de durée d'assurance et de cotisation⁷⁴ suivantes :

Début de carrière	Trimestres validés	Dont trimestres cotisés	Age possible de départ
14 ans	168 (soit 42 ans)	168	56 ans
15 ans	168	168	57 ans
14 ou 15 ans	168	164 (soit 41 ans)	58 ans
14, 15 ou 16 ans	168	160 (soit 40 ans)	59 ans

Les périodes validées correspondent à la somme des durées d'assurance et de périodes n'ayant pas donné lieu à cotisations : chômage, maladie, majorations pour enfant. La durée cotisée se définit comme la durée d'assurance ayant réellement donné lieu à cotisation à la charge de l'assuré et les périodes qui sont par assimilation réputées cotisées, telles que la période de service national, dans la limite de douze mois, et les périodes de perception d'indemnités journalières pour cause de maladie, maternité et accidents du travail, dans la limite de quatre trimestres.

La distinction entre années cotisées et années validées est un changement important ; elle aboutit à une plus grande contributivité.

En outre, des conditions de durée minimale d'activité en début de carrière sont posées : dans le cas général, les assurés devront avoir validé au moins cinq trimestres avant la fin de l'année civile de leur 16^{ème} anniversaire pour un départ à 56, 57 ou 58 ans, ou avant la fin de l'année civile de leur 17^{ème} anniversaire pour un départ à 59 ans. Pour les assurés qui sont nés au quatrième trimestre et qui n'ont pas validé ces cinq trimestres, ils remplissent cependant la condition s'ils ont quatre trimestres validés l'année civile de leur 16^{ème} anniversaire pour un départ à 56, 57 ou 58 ans, ou de leur 17^{ème} anniversaire pour un départ à 59 ans.

Ces dispositions ont été prolongées par une négociation dans les régimes complémentaires : l'accord interprofessionnel du 13 novembre 2003⁷⁵ a, notamment, transposé les dispositions de l'article 23 de la loi dans les régimes AGIRC et ARRCO, pour permettre aux salariés concernés une liquidation de leurs droits dans les régimes complémentaires, sans application de coefficients d'abattement pour anticipation.

Cette transposition a également été faite dans le régime complémentaire des agents non-titulaires de la fonction publique (IRCANTEC).

b) Les travailleurs handicapés

Une possibilité de départ anticipé a aussi été prévue (art. 24 et 99) pour les personnes handicapées ayant travaillé tout en étant atteintes d'une incapacité permanente d'au moins 80%. Les conditions d'application de ces dispositions ont été précisées par décret⁷⁶.

⁷⁴ L'écart entre trimestres validés et trimestres cotisés correspond à un certain nombre de périodes validées sans versement de cotisations.

⁷⁵ Signé par le MEDEF, l'UPA et la CGPME, pour les employeurs, et la CFDT, la CFTC, FO et la CFE-CGC, pour les salariés.

⁷⁶ Décret n°2004-232 du 17 mars 2004, JO du 18 mars 2004.

Dans le régime général, le régime agricole et celui des artisans et des commerçants, l'âge de la retraite des assurés handicapés est abaissé dans les conditions suivantes :

AGE DE LA RETRAITE	DUREE D'ASSURANCE (en trimestres)	DUREE COTISEE (en trimestres)
55 ans	120	100
56 ans	110	90
57 ans	100	80
58 ans	90	70
59 ans	80	60

Ces dispositions prennent effet à compter du 1^{er} juillet 2004.

Cette mesure en faveur des handicapés est en cours de transposition dans les régimes de fonctionnaires. La mesure est insérée dans le projet de loi sur le handicap.

22.2 Les marges de choix individuels

"Permettre à chacun de construire sa retraite, en donnant davantage de souplesse et de liberté de choix" aux assurés est l'une des orientations fortes exprimées dans l'exposé des motifs de la loi. Plusieurs mesures sont prévues à cet effet.

- Certaines constituent des conditions préalables indispensables à l'exercice d'un choix en matière de départ en retraite.

Il s'agit des mesures, évoquées ci-dessus, qui touchent à la réglementation du travail et de l'emploi, pour développer les possibilités d'emploi après 60 ans.

Il s'agit aussi de la mise en œuvre d'un véritable droit à l'information des assurés tant sur leurs perspectives personnelles de droits à pension que sur les évolutions générales des régimes de retraite (*cf. 2^{ème} partie du rapport*), pour permettre que les choix en matière de départ en retraite soient exercés "en toute connaissance de cause"⁷⁷.

- D'autres visent à introduire des mécanismes particuliers, portant à la fois sur les barèmes applicables au moment de la liquidation des pensions ("surcote", "décote") et sur les possibilités de racheter, au titre de la retraite, des périodes d'études notamment.

Les mécanismes de décote et de surcote visent à concilier deux objectifs : offrir une plus grande liberté de choix aux assurés, tout en les incitant à prolonger leur vie active : l'assuré pourra partir plus tôt, avec une retraite moindre (principe de la décote), mais également travailler plus longtemps pour obtenir des revenus de remplacement plus importants (principe de la surcote). Les possibilités de racheter des annuités manquantes, au titre, notamment, des années d'études, doivent permettre aux assurés entrés tardivement dans la vie active, de partir en retraite au taux plein avant l'âge de 65 ans.

⁷⁷ Selon la formule de l'exposé des motifs.

a) La surcote

L'assuré conserve toujours le droit de liquider sa retraite à l'âge de 60 ans. Toutefois, s'il dispose de la durée d'assurance nécessaire pour liquider sa pension à taux plein et s'il souhaite prolonger son activité professionnelle au-delà, il bénéficie d'une majoration de sa pension (dite "surcote") de 3% par année de travail supplémentaire, à compter du 1^{er} janvier 2004 (soit 0,75% par trimestre supplémentaire⁷⁸), qu'il relève du régime général ou des régimes alignés (art. 25), ou de la fonction publique (art. 51)⁷⁹.

Les modalités d'application aux assurés polypensionnés de cette majoration de pension en cas de prolongation de l'activité ont été fixées par le décret n°2004-144 du 13 février 2004⁸⁰.

b) La décote

Jusqu'à la réforme de 2003, une décote d'un niveau extrêmement élevé et donc dissuasif existait dans le secteur privé : 10% du montant de la pension par année manquante entre 60 et 65 ans, pour un assuré n'ayant pas 40 ans de durée d'assurance⁸¹. En revanche, ce mécanisme n'existait pas dans la fonction publique.

L'objectif de la loi est donc double : au fil des générations, réduire progressivement la décote dans le secteur privé et instaurer progressivement un mécanisme similaire dans le secteur public, pour parvenir à une convergence des secteurs privé et public à un taux de 5% en 2015. La décote monte toutefois en charge de manière encore plus progressive dans la fonction publique, compte tenu du relèvement progressif de l'âge pivot d'annulation de la décote vers la limite d'âge.

Dans le régime général et les régimes alignés, le coefficient d'anticipation applicable aux assurés liquidant leur pension sans le taux plein, de 10% par année d'anticipation jusqu'à l'intervention de la loi de 2003, est ainsi progressivement réduit à partir de 2004, pour atteindre 5% en 2013. Deux décrets⁸² ont précisé les modalités de l'allègement progressif de la décote, selon l'année de naissance des assurés, du régime général et des régimes des artisans, des industriels et des commerçants.

Dans la fonction publique, une telle décote est instaurée progressivement à compter du 1^{er} janvier 2006. Le taux atteindra 5% par année manquante en 2015. L'âge auquel la décote ne peut plus être appliquée évolue également progressivement vers la limite d'âge des fonctionnaires, soit pour les fonctionnaires sédentaires de 61 ans en 2006 à 65 ans en 2020⁸³.

⁷⁸ Ce taux a été fixé par le décret n° 2004-156 du 16 février 2004 (J.O. du 19 février 2004).

⁷⁹ Contrairement à la situation antérieure dans laquelle le salarié ayant 160 trimestres de cotisation et souhaitant continuer de travailler au-delà de 60 ans ne validait pas de trimestre supplémentaire.

⁸⁰ J.O. du 15 février 2004.

⁸¹ Le taux de liquidation minimum était de 25% et la décote était supprimée à 65 ans.

⁸² Décrets n°2004-144 du 13 février 2004 (J.O. du 15 février) et n°2004-156 du 16 février 2004 (J.O. du 19 février).

⁸³ Pour un fonctionnaire "actif", ce plafond évolue de 56 ans en 2006 à 60 ans en 2020. Pour les militaires, un âge pivot ad hoc est défini pour prendre en compte la spécificité de cette catégorie.

Calendrier d'évolution des décotes

Années d'ouverture des droits

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Décote	Institution de la décote Fonction Publique et augmentation progressive de la décote jusqu'à 5% par année manquante																	
			0,5% par an	1% par an	1,5% par an	2% par an	2,5% par an	3% par an	3,5% par an	4% par an	4,5% par an	5% par an						
	Evolution progressive de l' "âge pivot", inférieur à la limite d'âge, auquel la décote s'annulera																	
		s.s.: 60 ans s.a.: 55 ans	s.s.: 61 ans s.a.: 56 ans	s.s.: 62 ans s.a.: 57 ans	s.s.: 63 ans s.a.: 58 ans	s.s.: 64 ans s.a.: 59 ans	s.s.: 65 ans s.a.: 60 ans											
Diminution progressive de la décote (de 10 à 5%)																		
	9,5%	9,0%	8,5%	8,0%	7,5%	7,0%	6,5%	6,0%	5,5%	5,0%								

s.s. : services sédentaires s.a. : services actifs

Fonction publique Régime général et régimes alignés

La création de cette décote pour les fonctionnaires devrait les inciter à retarder leur départ à la retraite. Elle procède de la volonté d'harmonisation des règles applicables à la plupart des assurés.

c) Les rachats d'annuités manquantes

La loi a ouvert deux possibilités nouvelles d'acquisition de droits à pension : le rachat au titre des années d'études supérieures, ainsi que le rachat d'années d'activité qui, compte tenu de la modicité des revenus cotisés, n'ont pas permis la validation de quatre trimestres pour la retraite. Dans les deux cas, le rachat ne peut excéder 12 trimestres. Seul le premier cas de rachats est ouvert aux fonctionnaires. Ces derniers ne sont pas concernés, en revanche, par les règles de validation applicables dans le régime général qui justifient la deuxième possibilité ouverte.

Ainsi, les assurés relevant du régime général et des régimes alignés, ou de celui de la fonction publique, pourront racheter des années d'études (art. 29⁸⁴), dans la limite de trois ans (12 trimestres) de cotisation. Ces possibilités sont ouvertes soit pour obtenir simplement la durée d'assurance requise pour partir en retraite et réduire ou éviter l'effet de la décote (rachat pour le taux), soit pour acquérir des droits supplémentaires et réduire ou éviter l'effet de la décote et celui de la proratisation (rachat pour le taux et pour la durée).

⁸⁴ Les conditions du droit au rachat d'annuités manquantes ont été précisées par décrets : décret n°2003-1376 du 31 décembre 2003, pour le régime général et les régimes alignés (J.O. du 1^{er} janvier 2004) ; décrets n°s 2003-1306 et 2003-1308 du 26 décembre 2003 (J.O. du 30 décembre 2003), pour la fonction publique.

Les barèmes de rachats sont modulés selon le salaire :

Barème de référence 2004 des rachats de trimestres de cotisations au titre des trimestres d'études et des années incomplètes (régime général)⁸⁵

Montant du versement pour racheter un trimestre (en €) en 2004

Age du rachat en 2004	Simple allongement de la durée d'assurance			Allongement et augmentation		
	Salaire ou revenu			Salaire ou revenu		
	inférieur à 0,75 de P(*)	de 0,75 à 1 P(**)	1 P(*) et +	inférieur à 0,75 de P(*)	de 0,75 à 1 P(**)	1 P(*) et +
20 ans	846	3,80%	1 129	1 254	5,63%	1 673
25 ans	986	4,42%	1 314	1 461	6,56%	1 948
30 ans	1 210	5,43%	1 613	1 793	8,04%	2 390
35 ans	1 449	6,50%	1 932	2 147	9,64%	2 863
40 ans	1 702	7,64%	2 270	2 523	11,32%	3 364
45 ans	1 964	8,82%	2 619	2 911	13,06%	3 882
50 ans	2 220	9,96%	2 960	3 290	14,76%	4 387
55 ans	2 462	11,05%	3 282	3 648	16,37%	4 864
59 ans	2 614	11,73%	3 485	3 873	17,38%	5 164

(*) en euros ; P: plafond de la sécurité sociale (En 2004, 29 712€ par an)

(**) en pourcentage du salaire ou du revenu annuel

Un barème analogue existe dans la fonction publique, dans lequel le montant des rachats est exprimé en pourcentage du traitement indiciaire. Ce barème a été précisé par décret.

De façon transitoire, en 2004 et en 2005, cette possibilité de rachats n'est ouverte en 2004 qu'aux personnes âgées de plus de 54 ans et de moins de 60 ans.

La loi a prévu que les rachats doivent s'effectuer à un coût actuariellement neutre pour les régimes de retraite. Cette règle a pour objectif que le rachat corresponde au coût pour le régime d'une année d'anticipation.

Le dispositif de rachat a été prolongé dans les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO par l'accord du 13 novembre 2003 : les salariés pourront racheter un nombre forfaitaire de 70 points retraite par année d'études supérieures, dans chacun des régimes, dans la limite de trois ans et moyennant l'application d'un coefficient assurant la neutralité actuarielle pour les régimes.

3. Le montant des pensions

Une revalorisation des pensions et des salaires portés au compte proche de l'évolution des prix à partir de 1987 pour le régime général, l'intervention de la réforme de 1993 (indexation des pensions et des salaires portés au compte sur les prix⁸⁶, passage progressif de la base de calcul du salaire de référence des 10 aux 25 meilleures années) et les mesures prises dans les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO en 1994 et 1996 ont, à terme, une incidence

⁸⁵ Barème fixé par l'arrêté du 31 décembre 2003 (JO du 1^{er} janvier 2004).

⁸⁶ La loi de 1993 prévoyait une indexation des pensions et des salaires servant de base au calcul des pensions (autrement dit des droits en cours d'acquisition) en fonction des prix. Cette indexation a ensuite été prorogée, année par année, par des dispositions législatives ad hoc.

significative sur l'évolution des pensions⁸⁷, comparée à celle des revenus d'activité professionnelle. Comme cela a été montré par plusieurs rapports, si les salaires augmentent plus vite que les prix, le taux de remplacement de la première pension baisse.

La loi du 21 août 2003 ne revient pas sur ces dispositions tout en se donnant pour objectif de maintenir un niveau des pensions aussi haut que possible pour l'avenir, grâce à un allongement effectif de la durée moyenne d'activité.

Les dispositions relatives au montant des pensions qui figurent dans la loi sont de nature diverse. Certaines indications générales sont données dans l'exposé des motifs ; des objectifs portant sur les "petites pensions" sont fixés dans la première partie de la loi ; des dispositions normatives classiques traitent enfin, régime par régime, du mode de calcul et des règles d'indexation des pensions.

31. Des indications et des objectifs

Une indication générale sur le niveau des pensions est fournie par l'exposé des motifs de la loi. Des objectifs et des engagements sont pris, dans la première partie de la loi, pour les "petites pensions".

31.1 Une indication générale dans l'exposé des motifs de la loi

L'exposé des motifs de la loi donne une indication importante, lorsqu'il précise qu'"un haut niveau de retraite, de l'ordre en moyenne des deux tiers du revenu d'activité, à l'horizon 2020, constitue la référence choisie par le Gouvernement".

Cette indication conduit à penser que le législateur retient une orientation visant à ne pas prendre de nouvelle mesure portant sur les taux de remplacement, une fois terminée la montée en charge de la réforme de 1993. La réforme de 2003 ne revient pas, en effet, sur les conséquences en termes de taux de remplacement induites par la réforme Balladur⁸⁸, qui continue de toucher, de manière progressive, les personnes qui prennent leur retraite à partir de 1994, et qui produira ses pleins effets sur les générations qui liquideront leur pension entre 2020 et 2030.

Avant la réforme de 2003, on estimait, en effet, que pour un salarié du secteur privé ayant effectué toute sa carrière au salaire moyen de non cadre, le taux de remplacement net de prélèvements sociaux (pension/salaire, au moment du départ à la retraite) passerait de 84% en 2000 à 71% en 2020, puis 67% en 2040, niveau auquel il serait alors stabilisé⁸⁹.

Cette situation tenait compte de l'impact de la réforme de 1993 sur les pensions du régime général, ainsi que des effets des mesures prises en 1996 et 2001 dans les régimes complémentaires de salariés du privé AGIRC et ARRCO.

⁸⁷ Sur l'importance chiffrée de cette incidence, cf. ci-dessous 31.1

⁸⁸ Du fait de l'inscription dans la loi du principe d'indexation sur les prix et du passage progressif, jusqu'en 2008, de la base du calcul du salaire de référence (salaire annuel moyen, ou SAM) des 10 aux 25 meilleures années.

⁸⁹ Premier rapport du Conseil d'orientation des retraites, décembre 2001.

31. 2 Un objectif fixé par la loi d'un montant minimal de retraite garanti à la liquidation pour 2008

On rappellera qu'au moment de sa création, en 1984, le minimum contributif permettait à un salarié du secteur privé ayant toujours travaillé au salaire minimum de bénéficier d'une pension (de base et complémentaire) représentant environ 82% du SMIC net et supérieure de 20% au minimum vieillesse.

Avant la réforme de 2003, on estimait le taux de remplacement net de prélèvements sociaux (pension rapportée au dernier salaire d'activité, au moment du départ à la retraite) d'un salarié du secteur privé ayant effectué une carrière complète au SMIC à 81% en 2000 et, en projection, compte-tenu des réformes de 1993 du régime général et de 1996 et de 2001 des régimes complémentaires, à 70% en 2020, puis 68% en 2040⁹⁰. En même temps, le minimum contributif avait progressivement décroché du SMIC.

En 2003, le rapport entre le minimum contributif et le minimum vieillesse était, quant à lui, resté stable aux alentours de 120%.

Dans la première partie de la loi (Titre 1^{er}, art. 4), un objectif minimum de pension à la liquidation, égal à 85% du SMIC net, est fixé pour 2008, au bénéfice des salariés ayant une carrière cotisée complète.

Cet objectif de retraite comprend la retraite de base et la retraite complémentaire. Il s'applique au moment de la liquidation de la pension de base et ne préjuge pas de l'évolution ultérieure de cette dernière qui, aux termes de la loi, est revalorisée comme les autres pensions sur les prix. Il ne concerne pas les personnes ayant effectué leur carrière au SMIC, et actuellement à la retraite.

Pour atteindre cet objectif, le Gouvernement s'est engagé à revaloriser le minimum contributif du régime général et des régimes alignés (*voir ci-dessous*).

En 2008, dans une hypothèse où le minimum vieillesse suivrait strictement l'évolution générale des pensions (ce qui est prévu par la loi, hors "coup de pouce" spécifique toujours possible) l'écart entre le minimum contributif et le minimum vieillesse serait d'environ 30%.

Le minimum garanti des fonctionnaires, quant à lui, s'élève au maximum à 954 € pour 142 trimestres et plus pour les pensions liquidées en 2004. Il atteindra 998€ (euros 2004) pour 160 trimestres en 2013.

⁹⁰ En cas de changement du mode d'indexation dans le régime général, le taux de remplacement évolue progressivement puis se stabilise.

32. Les mesures prises dans les régimes et visant les basses pensions

32.1 Régime général et régimes alignés

Dans le régime général et les régimes alignés, les assurés bénéficiant d'une retraite à taux plein mais qui ont cotisé toute leur carrière sur de faibles revenus, voient leur retraite de base augmentée pour être portée à un montant minimum dit "minimum contributif"⁹¹.

La loi du 21 août 2003 (art. 26) révisé, à compter du 1^{er} janvier 2004, les conditions d'attribution et de majoration du minimum contributif⁹².

- La durée d'assurance requise

La durée d'assurance accomplie dans le régime général et exigée de l'assuré pour que le minimum contributif lui soit servi entier est progressivement portée, pour les assurés atteignant l'âge de 60 ans entre 2004 et 2008, de 150 trimestres actuellement à 160 trimestres en 2008, à raison de deux trimestres par an. Il sera ainsi requis de l'assuré qu'il dispose de 150 trimestres, s'il est né avant 1944, de 152 trimestres s'il est né en 1944 et de 160 trimestres pour l'assuré né en 1948. Pour les générations suivantes, l'allongement de la durée requise se poursuivra pour passer à 164 trimestres en 2012, puis évoluera en fonction des gains d'espérance de vie.

Si la durée d'assurance est inférieure, le mécanisme de proratisation s'appliquera. Ultérieurement, ce mécanisme évoluera en fonction de l'allongement de la durée d'assurance requise.

- Le montant

Le montant du minimum contributif est revalorisé comme l'ensemble des pensions de vieillesse en fonction de l'évolution des prix. Il a ainsi été revalorisé de 1,7% au 1^{er} janvier 2004⁹³.

A cette revalorisation s'ajoute une majoration particulière de 3% applicable aux pensions liquidées et portées au minimum à partir du 1^{er} janvier 2004. Une deuxième revalorisation s'appliquera aux pensions liquidées à partir du 1^{er} janvier 2006 et, enfin, une dernière majoration concernera les pensions liquidées à partir du 1^{er} janvier 2008.

Ces majorations spécifiques portent, pour les personnes concernées, sur les droits issus de périodes effectivement cotisées. Les droits correspondant à des périodes non cotisées ne font l'objet d'aucune majoration particulière. Cependant, pour des raisons pratiques, la distinction entre les deux types de périodes n'est pas effectuée pour l'année 2004.

Ceci aboutit à l'existence de deux références de calcul du minimum contributif pour une année de liquidation considérée, l'une correspondant aux périodes cotisées et l'autre correspondant

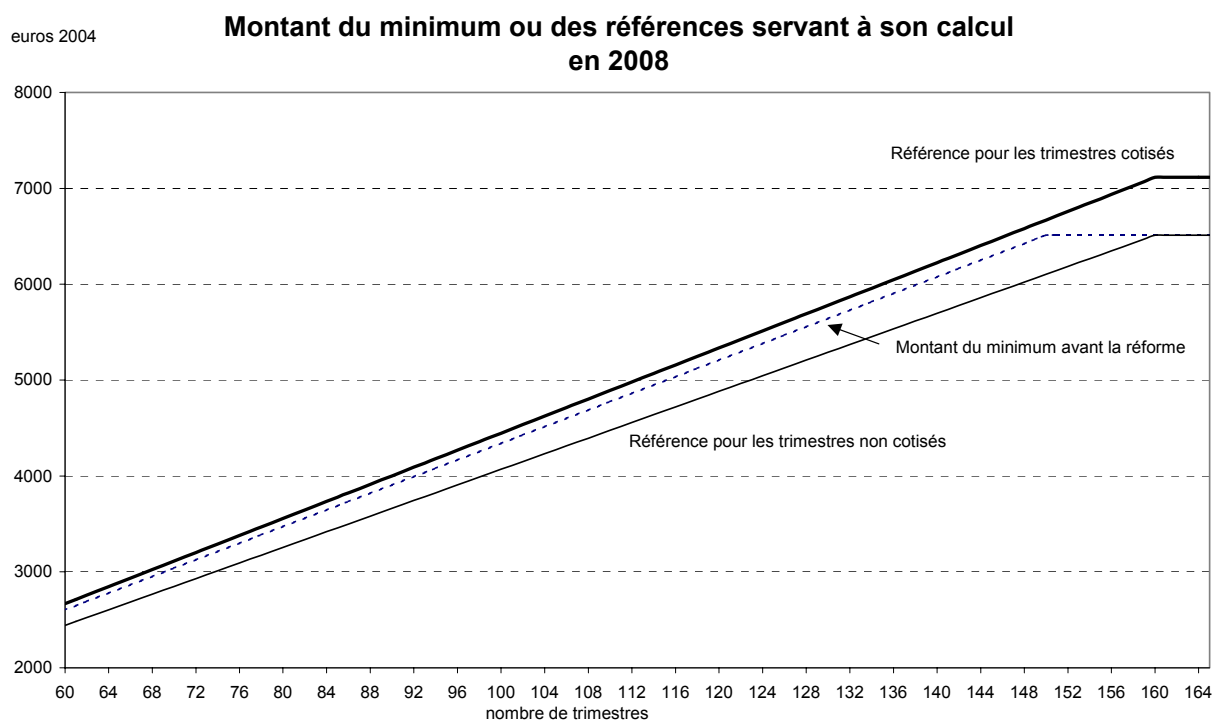
⁹¹ En outre, les salariés inaptes ou invalides, ainsi que ceux qui liquident leur pension à 65 ans accèdent au bénéfice du minimum contributif s'ils ont cotisé sur la base de faibles revenus.

⁹² Ces conditions nouvelles ont été précisées par le décret n°2003-1279 du 26 décembre 2003, J.O. du 30 décembre 2003.

⁹³ Décret n°2003-1279 du 26 décembre 2003, J.O. du 30 décembre 2003.

aux périodes non cotisées⁹⁴. Ces références annuelles s'établissent en 2004 respectivement à 6 706 € et 6 511 €. En 2008, sous l'effet des trois majorations successives de 3%, l'écart entre les deux références sera de 9,3%.

Le graphique suivant présente le niveau et le profil de ces deux références pour le calcul du minimum contributif en fonction de la durée d'assurance validée, en 2008, comparé à ceux du minimum contributif avant réforme.



Note de lecture : ce graphique représente, en fonction du nombre de trimestres, les références servant au calcul du minimum contributif au terme de la réforme, en 2008. Les références sont différentes selon que les trimestres sont cotisés ou non. Le minimum contributif avant la réforme a été représenté à titre de comparaison. Les montants sont exprimés en euros 2004, c'est à dire que les revalorisations en fonction des prix de 2004 à 2008 n'ont pas été intégrées.

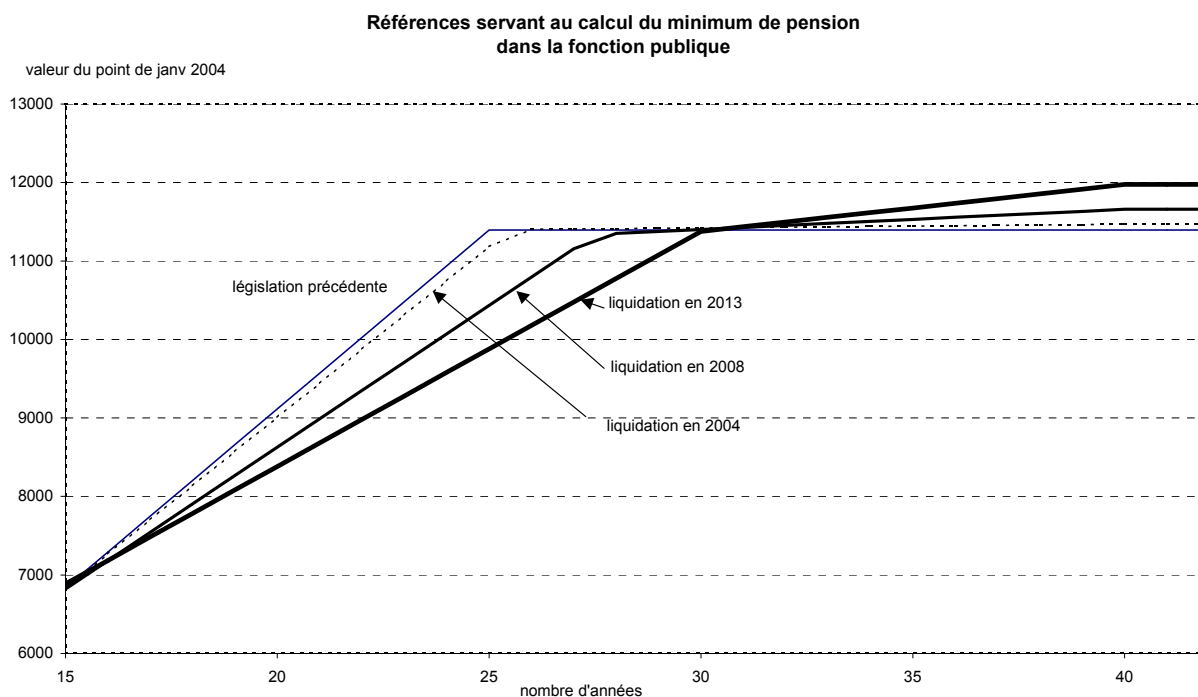
En 2001, 41% des nouveaux retraités de droits propres bénéficiaient du minimum contributif. Cette part a augmenté depuis 1990 d'environ 10 points (elle était à cette date de 32%)⁹⁵. La part importante de bénéficiaires du minimum contributif, si on la compare à la part des titulaires de bas salaires dans la population, s'explique notamment parce que le minimum "rattrape" de faibles niveaux de rémunération d'années très anciennes mais aussi de faibles niveaux annuels pouvant résulter d'un travail à temps partiel (qui se développe) ou d'années incomplètes. L'accroissement de cette part s'explique également par le passage progressif aux 25 meilleures années couplé à l'indexation des salaires portés au compte sur les prix.

⁹⁴ Jusqu'à l'intervention de la réforme, le minimum contributif était attribué sans distinction entre périodes effectivement cotisées ou non.

⁹⁵ Source : CNAV

32. 2 Fonction publique

La loi (art 51) modifie le mécanisme du minimum garanti de pension des fonctionnaires. Auparavant ce minimum faisait l'objet d'une proratisation entre 15 ans⁹⁶ et 25 ans de services, 100% du minimum étant acquis avec 25 ans de services. Le nombre d'années nécessaires pour avoir la totalité du minimum sera progressivement modifié jusqu'en 2013. La proratisation sera faite en deux paliers : de 15 ans à 30 ans (95% du minimum sera acquis à partir de 30 ans de services) et de 30 à 40 ans d'activité (100% du minimum avec 40 ans de services).



Note de lecture : Durant la période de transition, de 2004 à 2013, le minimum garanti évoluera en fonction de la date de liquidation de la pension. Le graphique représente son montant en fonction du nombre d'années de services. Les indices de traitement ont été multipliés par la valeur du point de janvier 2004. Les revalorisations d'ici 2008 et 2013 ne sont pas prises en compte.

Parmi les nouvelles pensions versées en 2001, 12% étaient portées au minimum garanti. Cette proportion s'inscrit en recul par rapport à celle de 1991, date à laquelle elle était de 20%⁹⁷.

33. Les mesures d'amélioration concernant les pluripensionnés et les faibles durées d'activité

Plusieurs mesures modifient les modalités de calcul des pensions de retraite pour corriger des anomalies portant préjudice à certains assurés. Il s'agit principalement des trois mesures suivantes, dont l'ensemble représente un coût très significatif⁹⁸ :

⁹⁶ Durée nécessaire pour l'ouverture du droit à pension et qui permet d'obtenir 60% du montant du minimum

⁹⁷ Source : Service des Pensions

⁹⁸ cf. III du chapitre.

33.1 La coordination du calcul du salaire annuel moyen des pluripensionnés du régime général et des régimes alignés

Afin de "préserver l'équité et l'esprit de justice sociale" du système de retraite⁹⁹, la loi rapproche les droits des "pluripensionnés"¹⁰⁰ de ceux des "unipensionnés". Cette mesure ne concerne, cependant, que les personnes ayant effectué une carrière partagée entre les régimes du secteur privé (régime général ou régimes alignés sur ce dernier). Les carrières partagées entre d'autres régimes ne sont pas concernées.

Pour les personnes ayant cotisé à plusieurs de ces régimes de retraite, le calcul des 25 meilleures années sera proratisé en fonction de la durée d'assurance dans chaque régime¹⁰¹.

Avant la réforme, la recherche des 25 meilleures années servant de base au calcul de la pension était effectuée séparément dans chaque régime. Ceci aboutissait à la prise en compte d'un nombre de "mauvaises années" supérieur à ce qui se serait produit si l'on avait considéré l'ensemble de la carrière, comme on le fait pour un unipensionné.

Désormais, pour un assuré ayant, par exemple, relevé pendant 24 ans du régime général et pendant 16 ans du régime des artisans, au lieu de prendre en compte toutes ses années dans chaque régime pour le calcul de sa pension, on retiendra $24/40 \times 25$, soit les 15 meilleures années dans le régime général, et $16/40 \times 25$, soit les 10 meilleures années dans le régime des artisans.

33.2 La non prise en compte des activités qui ne permettent pas de valider un trimestre

Avant la réforme, des activités insuffisantes pour valider un trimestre d'assurance¹⁰² étaient susceptibles de compter dans le salaire servant de base pour déterminer le montant de la pension dans le régime général et les régimes alignés. Leur prise en compte faisait chuter ce salaire de référence, sans aucun bénéfice sur la durée d'assurance validée.

Les périodes et rémunérations correspondantes seront désormais neutralisées et exclues du calcul de la pension.

33.3 La possibilité de surcotisation des temps partiels

Régime général et régime agricole

La loi du 21 août 2003 (art. 35) améliore les droits à la retraite des salariés à temps partiels, relevant du régime général ou du régime agricole.

⁹⁹ Voir l'exposé des motifs de la loi.

¹⁰⁰ Les pluripensionnés sont les personnes qui relèvent de plusieurs régimes de base : par exemple, des personnes ayant été salariés du secteur privé, puis artisans, commerçants ou fonctionnaires.

¹⁰¹ Les modalités nouvelles de calcul du salaire annuel moyen des polypensionnés ont été précisées par le décret n°2004-144 du 13 février 2004 (J.O. du 15 février 2004).

¹⁰² C'est à dire ayant procuré au cours d'une année une rémunération inférieure à 200 heures de SMIC.

Jusqu'à l'intervention de la loi, la possibilité de cotiser au régime d'assurance vieillesse sur une assiette à taux plein pour les salariés à temps partiel était réservée à ceux qui avaient été embauchés à temps plein et dont l'emploi était transformé en temps partiel par l'employeur (condition d'exclusivité).

A partir du 1^{er} janvier 2004, la possibilité de cotiser sur une assiette à temps plein est élargie :

- à l'ensemble des salariés à temps partiel (salariés déjà occupés à temps partiel au 1^{er} janvier 2004 ou embauchés à temps partiel) ;
- aux salariés dont la rémunération ne peut être déterminée en fonction du nombre d'heures travaillées.

Des dispositions équivalentes sont prévues dans les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO.

Fonction publique

De la même façon, pour améliorer leurs droits à pension, les fonctionnaires à temps partiel pourront surcotiser sur la base d'une assiette à temps plein, dans la limite de quatre trimestres (art. 47). Les périodes concernées sont celles effectuées à temps partiel après le 1^{er} janvier 2004.

34. Des règles d'indexation communes au régime général et à la fonction publique

34.1 Régime général et régimes alignés

Le principe de l'indexation sur les prix des pensions de retraite et des salaires portés au compte des actifs, dans le régime général et les régimes alignés, est désormais inscrit comme une règle permanente dans le Code de la Sécurité sociale.

Aux termes de son article L. 161-23-1 nouveau résultant de l'article 27 de la loi, le coefficient annuel de revalorisation des pensions est fixé, par arrêté, conformément à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac, prévue dans le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour l'année considérée, avec une possibilité d'ajustement l'année suivante, en cas d'écart entre la prévision et la réalisation.

Par dérogation à cette règle et sur proposition d'une conférence tripartite¹⁰³, une revalorisation s'écartant de l'évolution des prix peut être soumise par le Gouvernement au Parlement pour l'année suivante, à l'occasion du vote de la loi de financement de la Sécurité sociale.

¹⁰³ Présidée par le ministre chargé de la sécurité sociale et réunissant les organisations syndicales et professionnelles représentatives au plan national. Un décret, à venir, doit préciser les modalités d'organisation de cette conférence.

34.2 Régimes complémentaires des salariés du secteur privé

Dans les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO, la valeur de service du point évoluera, à compter du 1^{er} avril 2004 et jusqu'au 1^{er} avril 2008 inclus, comme l'évolution annuelle moyenne des prix hors tabac¹⁰⁴.

En revanche, le salaire de référence (soit la valeur d'achat des points) évoluera pendant la même période comme les salaires¹⁰⁵, ce qui induit une baisse du rendement de ces régimes jusqu'à 2008.

34.3 Fonction publique

Des règles identiques d'indexation des pensions des fonctionnaires sont instituées (art. 51 de la loi) : les pensions seront revalorisées chaque année par décret, en fonction de l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac, prévue dans le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour l'année considérée, éventuellement corrigée en cas d'écart entre l'inflation constatée et cette prévision.

Ce changement de règles met fin à l'indexation des pensions sur la valeur du point d'indice de la fonction publique. Il garantit le pouvoir d'achat des pensions, mais plus l'augmentation automatique de ce pouvoir d'achat les années où la valeur du point augmente plus vite que les prix. Des augmentations supplémentaires pourront toutefois être décidées lors des conférences triennales sur ce thème. Ce changement de règles permettra probablement d'assurer une évolution plus régulière des pensions, alors qu'antérieurement les revalorisations dépendaient du calendrier des négociations salariales.

Parallèlement, le mécanisme qui conduisait à faire bénéficier les retraités de certaines mesures de revalorisation des carrières des actifs est supprimé.

34.4 Minimum vieillesse

Le principe de l'indexation comme les pensions¹⁰⁶ du minimum vieillesse, attribué, sous condition de ressources, aux personnes d'au moins 65 ans, et financé par le Fonds de solidarité vieillesse, est désormais inscrit dans la loi. Avant la réforme, les textes laissaient dans ce domaine toute latitude de choix au Gouvernement.

35. La création d'un régime assis sur les primes des fonctionnaires

Avant la réforme de 2003 les primes des fonctionnaires non soumises à cotisation sociale n'ouvraient pas non plus de droits à pension. Cette situation était très différente de celle du secteur privé dans lequel les rémunérations et leurs accessoires sont, sauf exceptions¹⁰⁷, intégrés dans l'assiette des cotisations. On estime à 17% en moyenne le taux de primes des

¹⁰⁴ Article 5 de l'accord du 13 novembre 2003.

¹⁰⁵ Article 5 de l'accord du 13 novembre 2003.

¹⁰⁶ c'est à dire, in fine, comme les prix dans la législation issue de la réforme de 2003.

¹⁰⁷ Par exemple, pour les versements au titre de la participation et de l'intéressement.

fonctionnaires, avec une très forte dispersion selon les corps et les niveaux de rémunération. Ce sont souvent les catégories bénéficiant des traitements les plus élevés qui ont la part de rémunérations versées sous forme de primes la plus élevée. Il existe cependant des exceptions notables, comme les aides-soignants.

Un régime additionnel pour les primes des fonctionnaires est créé au 1^{er} janvier 2005 (art.76 de la loi.)

Il s'agit d'un régime additionnel obligatoire, par répartition provisionnée et par points, qui permet aux fonctionnaires d'acquérir des droits sur des éléments de rémunération non pris en compte jusqu'alors dans le calcul des pensions. Ses caractéristiques sont les suivantes :

- les primes sont prises en compte à hauteur de 20% maximum du traitement indiciaire ;
- la gestion du régime sera confiée à un établissement de droit public à caractère administratif, dont le conseil d'administration comprendra des représentants des employeurs et des représentants des bénéficiaires cotisants ;
- les cotisations, dont le taux sera fixé par décret, seront réparties de façon égale entre les employeurs et les fonctionnaires.

Le régime mis en place devrait monter en charge progressivement et produire ses pleins effets pour les générations de fonctionnaires les plus jeunes qui se verront appliquer intégralement la réforme de 2003.

4. Les recettes

La réforme de 2003 comporte peu de dispositions normatives relatives aux recettes des régimes de retraite.

Une augmentation de 0,2 point des cotisations vieillesse au régime général de sécurité sociale est prévue pour 2006.

L'exposé des motifs de la loi indique, par ailleurs, que l'augmentation des cotisations vieillesse dans le régime général et l'effort accru des employeurs, en ce qui concerne la fonction publique, permettront d'équilibrer le système de retraite en 2020.

L'équilibre du régime général visé par la loi repose sur le redéploiement du financement bénéficiant aujourd'hui à d'autres branches de la protection sociale. La loi prévoit que la hausse nécessaire des cotisations devrait pouvoir être effectuée à taux de prélèvements obligatoires inchangé, en l'équilibrant par une baisse d'ici 2020 des cotisations chômage, conforme à l'évolution de la situation de l'emploi décrite dans le scénario de référence du premier rapport du Conseil d'orientation des retraites (retour au plein emploi en 2010).

Pour les fonctionnaires, l'équilibre financier sera, selon l'exposé des motifs, obtenu par des financements complémentaires de l'Etat, des collectivités territoriales et des hôpitaux.

Dans un accord du 13 novembre 2003, les régimes complémentaires des salariés du secteur privé ont prévu une légère majoration des cotisations salariales et patronales différentes entre

l'AGIRC et l'ARRCO, permettant d'aboutir à une répartition identique des cotisations (soit 60% à la charge de l'employeur et 40% à la charge du salarié).

Les dispositions en vigueur relatives à l'AGFF¹⁰⁸ (structure créée pour financer le coût pour les régimes complémentaires de la retraite à 60 ans) sont reconduites pour cinq ans. Une négociation interprofessionnelle s'ouvrira pour définir, avant le 31 décembre 2008, les modalités d'une intégration de l'AGFF dans l'AGIRC et l'ARRCO, dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de 2003¹⁰⁹.

Enfin, la loi d'août 2003 prévoit la suppression du dispositif de surcompensation fonctionnant entre les régimes du secteur public¹¹⁰ pour les exercices postérieurs au 1^{er} janvier 2012. Cette mesure ne modifie cependant pas les recettes globales de l'ensemble des régimes, car elle n'affecte que les transferts effectués entre ces derniers.

5. L'épargne retraite

Un grand nombre de produits d'épargne dédiés à la retraite avec sortie en rente viagère existaient avant la réforme : Préfon pour les agents de l'Etat, les agents des collectivités territoriales et les contractuels, CGOS pour le personnel hospitalier, COREM⁷⁶ pour les enseignants et les adhérents des mutuelles de la fonction publique, contrats « loi Madelin » pour les professions indépendantes et « Madelin agricole »⁷⁷ pour les exploitants agricoles, régimes de retraite supplémentaire d'entreprise pour certains salariés du secteur privé.

Chaque régime avait ses propres règles de fonctionnement.

Les salariés du secteur privé qui n'avaient pas accès à un dispositif d'épargne retraite professionnel ou les inactifs ne pouvaient pas épargner pour la retraite de manière spécifique et n'avaient d'autre choix que de souscrire à des produits d'épargne peu adaptés à l'horizon de long terme de l'épargne retraite (assurance-vie, plan d'épargne populaire, plan d'épargne logement, plan d'épargne en actions, épargne salariale).

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites met fin à cette situation.

Elle pose en principe général "la faculté pour toute personne d'accéder à titre privé ou dans le cadre de son activité professionnelle, à un ou plusieurs produits réservés à la retraite, dans des conditions de sécurité financière et d'égalité devant l'impôt, en complément des régimes de retraite obligatoires par répartition" (art. 107). A cette fin, elle définit deux nouveaux dispositifs d'épargne retraite :

¹⁰⁸ Association pour la gestion du fonds de financement.

¹⁰⁹ Les recettes actuellement affectées à cette structure représentent, pour 2002, 7 825 M€ (soit une augmentation de 37% par rapport à 2001¹⁰⁹), qui se décomposent ainsi :

- Produits financiers/Divers (cotisations adhérents + opérations en capital) : 33M€
- Produits techniques (cotisations sur salaires + intérêts, pénalités de retard) : 7 792 M€

¹¹⁰ Il s'agit d'un mécanisme de péréquation financière dans lequel, compte tenu notamment de leur démographie respective, sont débiteurs les régimes des fonctionnaires et créiteurs les régimes spéciaux. Ce mécanisme souvent critiqué devrait alourdir les charges de financement des régimes spéciaux pesant sur le budget de l'Etat, ce qui explique le caractère progressif de la mesure prise.

⁷⁶ Ex-CREF.

⁷⁷ Ex-COREVA

- un produit d'épargne individuel : le "Plan d'Epargne Retraite Populaire" (PERP) ;
- un dispositif collectif, le "Plan d'Epargne pour la Retraite Collectif" (PERCO) qui se substitue au "Plan Partenarial d'Epargne Salariale Volontaire" (PPESV).

En outre, la possibilité d'effectuer des versements facultatifs aux régimes de retraite supplémentaire d'entreprise est ouverte, à condition que ces régimes respectent les principales caractéristiques du PERP ("PERP d'entreprise" ou « PERP-E »).

Tout en créant des produits spécifiques, la loi portant réforme des retraites, complétée par la loi de finances pour 2004 (article 82), apporte, à compter de 2004, des modifications importantes aux régimes existants qui sont maintenus. Ces modifications concernent le niveau des plafonds applicables pour la déduction des revenus professionnels, des cotisations de retraite et de prévoyance et prévoient la déduction du revenu global soumis à l'impôt sur le revenu des versements effectués au titre de l'épargne retraite individuelle facultative. Ainsi, le cadre nouveau englobe, notamment dans le domaine fiscal et social, la plupart des dispositifs existants.

51. Les produits nouveaux

51.1 Le Plan d'Epargne Retraite Populaire (PERP)

Institué par l'article 108 de la loi, le PERP¹¹¹ est un produit d'épargne retraite individuel offrant la possibilité de se constituer en franchise d'impôt un complément de retraite sous forme d'une rente viagère liquidée à l'âge du départ à la retraite.

a) L'adhésion au PERP

Le PERP, est un contrat d'assurance de groupe à adhésion individuelle et facultative. Ouvert à toutes les catégories professionnelles ainsi qu'aux personnes n'exerçant pas d'activité professionnelle, il permet à ses adhérents de se constituer des droits viagers personnels en vue de la retraite.

La mise en place du PERP implique la création d'un organe de nature associative à but non lucratif, le groupement d'épargne retraite populaire (GERP), qui, en vue de l'adhésion de ses membres, souscrit le plan auprès d'un organe gestionnaire du PERP (compagnie d'assurance, institution de prévoyance ou mutuelle).

b) L'objet du PERP

L'épargne investie dans le PERP permet aux adhérents de se constituer, en bénéficiant d'un report d'imposition des cotisations versées, des droits viagers personnels versés à partir de l'âge de départ en retraite. Des garanties complémentaires peuvent être prévues dans le contrat d'assurance, notamment le versement, en cas de décès de l'adhérent, d'une rente viagère à un bénéficiaire désigné (à défaut, le conjoint) ou d'une rente temporaire d'éducation

¹¹¹ Intitulé PEIR dans la version initiale de la loi modifiée ultérieurement.

à des enfants mineurs. En cas d'invalidité de l'adhérent intervenue après son adhésion, le contrat peut également prévoir le versement d'une rente invalidité.

c) La gestion du PERP et la garantie des droits

Le PERP vise, dans un cadre institutionnel et patrimonial spécifique, à garantir les droits à la retraite des épargnants.

La sécurité dans la gestion du PERP est recherchée par une répartition des responsabilités entre les différents acteurs :

- l'organisme gestionnaire, responsable de la gestion administrative, technique et financière du plan ;
- le comité de surveillance institué pour tout plan et chargé de veiller à la bonne exécution du contrat par l'organisme gestionnaire ainsi qu'à la représentation des intérêts des participants au plan.

Le comité de surveillance est investi de larges droits d'information et pouvoirs de contrôle à l'égard du gestionnaire.

La sécurité du patrimoine est également recherchée par l'isolement des actifs de chaque PERP de l'actif général du gestionnaire, les rendant de ce fait insaisissables en cas de liquidation de l'organisme d'assurance. Une autre garantie consiste dans la création d'une fonction de dépositaire unique distincte de celle de gestionnaire du plan, afin de veiller au respect de l'affectation patrimoniale des actifs du PERP et de ses conséquences comptables.

d) Cotisations facultatives des salariés à un régime de retraite supplémentaire

La loi portant réforme des retraites introduit une faculté individuelle d'alimentation des contrats collectifs à affiliation obligatoire souscrits dans le cadre des régimes supplémentaires, sous réserve du respect par ces régimes de la majorité des règles de sécurité et de transparence applicables au PERP. Cette option permet aux salariés adhérents de cotiser librement en plus de la cotisation obligatoire et de bénéficier pour leurs versements volontaires des mêmes avantages fiscaux que le PERP. Cette nouvelle catégorie de cotisations est appelée Plan d'Epargne Retraite Populaire d'Entreprise ou PERP-E.

51.2 Le Plan d'Epargne Retraite Collectif (PERCO)

a) L'objet du PERCO

Créé par l'article 109 de la loi, le PERCO se substitue au Plan Partenarial d'Epargne Salariale Volontaire (PPESV) qu'il remplace, dans une optique de préparation complémentaire et volontaire de la retraite. A la différence du PPESV, dont la durée est de dix ans, les sommes versées sur le PERCO restent en effet bloquées jusqu'au départ à la retraite des intéressés, sauf dans le cas de déblocages anticipés prévus par décret en Conseil d'Etat (décès, acquisition de la résidence principale, accidents de la vie comme l'invalidité, le surendettement ou l'expiration des droits à chômage). A cette date, la sortie doit normalement s'effectuer en rente viagère mais l'accord établissant le plan peut prévoir une sortie en capital.

Dispositif d'épargne collectif, le PERCO ouvre aux salariés ainsi que, sous certaines conditions d'effectif salarié de l'entreprise¹¹², aux chefs d'entreprise (artisans, commerçants, professionnels libéraux...) et mandataires sociaux la possibilité de se constituer, avec l'aide de l'entreprise, un portefeuille de valeurs mobilières.

Il est alimenté par des versements volontaires des participants, notamment des primes d'intéressement, des sommes dues au titre de la participation aux résultats de l'entreprise et des transferts des sommes inscrites dans un plan d'épargne entreprise ou interentreprise. L'employeur peut aussi participer au PERCO par des versements complémentaires, le montant maximum annuel de ces "abondements" étant fixé à 4.600€ par participant dans la limite du triple du versement du bénéficiaire.

b) La mise en place du PERCO

Le PERCO est instauré par un accord collectif de travail et peut être négocié au niveau de l'entreprise, du groupe ou de plusieurs entreprises n'appartenant pas à un même groupe. L'accord doit s'assurer au préalable que les participants disposent d'un plan d'épargne entreprise ou interentreprise et donc qu'ils ont la possibilité d'opter pour un plan de durée plus courte. Jusqu'au 31 décembre 2004, un PERCO pourra être mis en place par avenant à un PPESV.

L'accord collectif fixe le règlement du plan concernant les modalités d'alimentation du plan, les formules de placement des sommes et les conditions d'information des bénéficiaires.

c) La gestion du PERCO

Les participants au plan doivent bénéficier d'un choix entre au moins trois organismes de placement collectif en valeurs mobilières présentant différents profils d'investissement.

Afin de sécuriser financièrement le plan, les parts de fonds communs de placements dans lesquelles sont investies les sommes recueillies sur le PERCO sont soumises à des conditions de liquidité et de diversification particulières. Ainsi, les fonds proposés dans le cadre d'un PERCO ne peuvent détenir plus de 5% de titres non admis aux négociations sur un marché réglementé ou plus de 5% de titres de l'entreprise, qui a mis en place le plan, ou d'entreprises qui lui sont liées.

52. La clarification du régime fiscal de l'épargne retraite

Par l'article 111, la loi établit un cadre fiscal nouveau qui englobe l'ensemble des cotisations versées aux régimes de retraite en y intégrant les dispositions relatives aux nouveaux dispositifs d'épargne retraite, PERP, y compris "PERP-E" et PERCO, créés par la loi.

Pour favoriser la constitution d'une épargne retraite individuelle en complément des régimes de retraite par répartition, la loi du 21 août 2003 a mis en place un avantage fiscal qui se présente sous la forme d'une déduction sous plafond du revenu net global des cotisations versées, à titre facultatif et en dehors de l'activité professionnelle, aux PERP et aux régimes de

¹¹² Il s'agit des entreprises employant au moins un et au plus cent salariés.

retraite complémentaire PREFON et assimilés¹¹³ ainsi que, le cas échéant, des cotisations versées à titre individuel et facultatif par les salariés à un régime obligatoire de retraite d'entreprise dit "art. 83" (PERP-E).

Pour chaque membre du foyer fiscal, les cotisations sont déductibles dans la limite maximum de 10% des revenus d'activité professionnelle de l'année précédente ou, lorsque les revenus sont inférieurs au plafond, notamment pour les personnes inactives (conjointes au foyer, par exemple), de 10% du plafond annuel de la sécurité sociale en vigueur l'année précédente. En 2004, les cotisations versées à un PERP peuvent, quel que soit le revenu de la personne concernée, atteindre un "plancher de déduction" de 2 918€. Les revenus d'activité professionnelle sont retenus dans la limite de huit fois le plafond annuel de la sécurité sociale en vigueur l'année précédente (soit une limite de revenus pour 2003 de 233 472€ et, par suite, une déduction annuelle maximum du revenu net global de 2004 de 23 347€).

Cette déduction est admise dans la limite d'une enveloppe globale qui prend également en compte les cotisations d'épargne retraite déduites des revenus professionnels dans le cadre des régimes facultatifs de retraite des professions indépendantes et des exploitants agricoles (contrats "Madelin" et "Madelin agricole") et, pour les salariés, des régimes obligatoires de retraite supplémentaire d'entreprise "art. 83" ainsi que, le cas échéant, l'abondement des employeurs au PERCO.

Le montant de l'enveloppe de déduction annuelle du revenu net global est donc égal à la différence constatée au titre de l'année précédente entre :

- d'une part, 10% des revenus d'activité professionnelle du contribuable ou le montant plancher de déduction (10 % du plafond annuel de la sécurité sociale) pour les personnes inactives ou désireuses de cotiser au-delà de 10% de leurs revenus d'activité ;
- d'autre part, la somme des cotisations et des primes versées aux régimes professionnels de retraite obligatoires ou facultatifs, autres que les régimes professionnels de retraite légalement obligatoires (régimes de retraite de base, régimes de retraite complémentaire ARRCO, AGIRC, IRCANTEC...), qui ont été déduites des revenus professionnels de l'année antérieure ainsi que l'abondement éventuel de l'employeur au PERCO. Sont concernées les cotisations et primes versées pour les salariés aux régimes dits "article 83" et pour les non salariés aux régimes d'assurance de groupe dits contrats "Madelin" et "Madelin agricole".

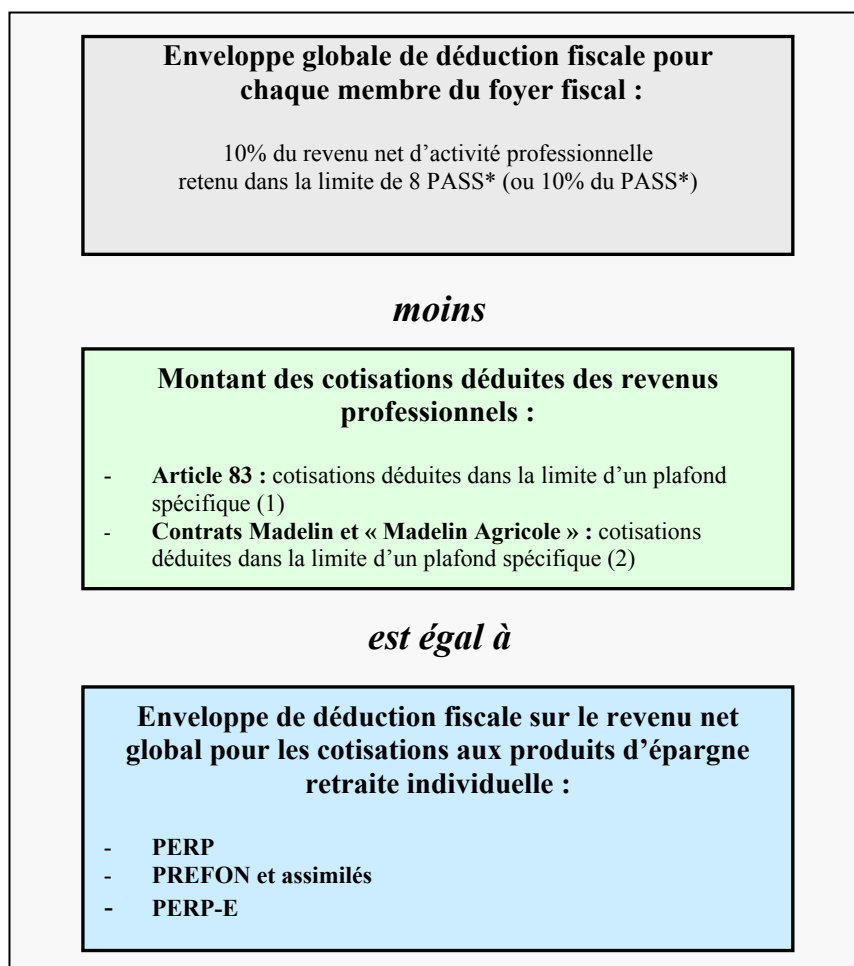
Si les versements effectués au cours d'une année n'atteignent pas le plafond de déductibilité fixé au niveau du revenu global, le montant correspondant à la différence peut être utilisée par le contribuable au cours de l'une des trois années suivantes.

Concernant la détermination des sommes versées dans le cadre des régimes de retraite collectifs et déductibles du revenu net professionnel, la loi apporte, à compter de 2004, des modifications importantes pour toutes les catégories professionnelles. D'une part, elle prévoit la déduction sans limite des revenus professionnels de toutes les cotisations versées aux régimes de prévoyance et de retraite, de base ou complémentaire, légalement obligatoires. D'autre part, le plafond commun aux cotisations aux régimes professionnels de retraite supplémentaire et de prévoyance complémentaire est remplacé par des plafonds spécifiques à

¹¹³ Régimes pour les fonctionnaires hospitaliers et de l'éducation nationale (CGOS et COREM).

chaque type de régime (retraite, prévoyance). Ces nouveaux plafonds sont fixés en pourcentage des revenus d'activité et non plus en valeur absolue.

Le nouveau régime fiscal de l'épargne retraite



(*) PASS : Plafond Annuel de la Sécurité Sociale.

(1) Plafond spécifique : 8% du salaire brut retenu jusqu'à 8 PASS, moins l'abondement au PERCO.

(2) Plafond spécifique : 10% du bénéfice imposable retenu dans la limite de 8 PASS, moins l'abondement au PERCO. Une majoration du plafond est accordée pour déduire les cotisations des revenus professionnels (correspondant à 15% de la fraction du bénéfice imposable comprise entre 1 et 8 PASS) mais les sommes ainsi déduites au titre de ce plafond supplémentaire n'entrent pas dans la réduction de l'enveloppe de déduction fiscale sur le revenu net global pour les cotisations aux produits d'épargne retraite individuelle.

Les principaux changements intervenus en matière de déduction des revenus professionnels et les nouveaux plafonds applicables par catégorie professionnelle sont présentés plus précisément dans l'annexe n° 11.

53. La réforme du régime social général des contributions patronales destinées au financement des prestations complémentaires de retraite et de prévoyance

Avant la loi portant réforme des retraites, les contributions des employeurs au financement des prestations complémentaires de retraite et de prévoyance étaient exonérées de cotisations

de sécurité sociale dans la limite de 85% du plafond de la sécurité sociale, soit environ 24 806 € pour l'année 2003. À l'intérieur de cette limite, le montant des contributions consacrées à la seule prévoyance et exonérées de cotisations ne pouvait excéder 19% du plafond de la sécurité sociale soit 5 545 €.

Or ces dispositions présentaient plusieurs inconvénients majeurs :

- l'enveloppe d'exonération globale comprenait par définition indistinctement les contributions à la retraite complémentaire et celles à la prévoyance ;
- l'exonération visait indistinctement les régimes complémentaires légalement obligatoires (l'AGIRC, l'ARRCO et l'IRCANTEC principalement) et les autres régimes ;
- le caractère complémentaire aux régimes de base n'était pas clairement défini ;
- l'exonération bénéficiait tant aux régimes obligatoires que facultatifs et tant aux régimes collectifs qu'individuels.

Désormais, les employeurs sont encouragés à développer des régimes de retraite répondant à un souci d'équité de tous les salariés devant la protection sociale complémentaire en matière de retraite :

- sont totalement exclues, tant de l'assiette des cotisations de sécurité sociale que de celle de la CSG et de la CRDS, les contributions patronales aux régimes de retraite légalement obligatoires (AGIRC, ARRCO, IRCANTEC, AGFF principalement). Cette exclusion d'assiette est logique au regard de l'universalité et du caractère de solidarité interprofessionnelle qui rapprochent ces prestations de celles servies par le régime général ;
- les autres contributions patronales à des régimes de retraite supplémentaires bénéficient d'une exclusion de l'assiette des cotisations à hauteur d'un montant à fixer par décret à la condition toutefois que ces régimes présentent un caractère collectif et obligatoire. L'exonération est également subordonnée à l'externalisation de la gestion du régime qui représente, pour ses bénéficiaires, un gage de solvabilité ;
- les contributions des employeurs au financement des prestations complémentaires de prévoyance sont exclues de l'assiette des cotisations de sécurité sociale dans des conditions analogues et dans une limite spécifique ;
- en revanche, les contributions aux régimes ne présentant pas de garanties financières suffisantes pour les salariés ou bien ne revêtant pas de caractère collectif et obligatoire sont assujetties aux prélèvements sociaux dans les conditions du droit commun.

Quant à l'assujettissement à la CSG et la CRDS, il est opéré sur toutes les contributions des employeurs au financement des prestations complémentaires de retraite et de prévoyance dès le premier euro, à l'exception de celles versées aux régimes légalement obligatoires qui sont totalement exclues de cette assiette.

La loi prévoit également une période transitoire expirant le 30 juin 2008, pendant laquelle les employeurs peuvent continuer à appliquer l'ancien dispositif s'il leur est plus favorable, afin qu'ils aient le temps d'adapter leurs régimes de protection sociale aux nouvelles conditions d'exonération.

54. Le nouveau régime social spécifique applicable aux régimes de retraite à prestations définies conditionnant le droit à prestations à la présence du salarié dans l'entreprise au moment de son départ à la retraite

Auparavant, en application des articles L. 242-1 et L. 136-2 du code de la sécurité sociale et de la jurisprudence constante de la Cour de cassation, les contributions des employeurs étaient soumises d'une part, à cotisations sociales pour la fraction qui excédait, par salarié et par an, 85% du plafond de la sécurité sociale et, d'autre part, dès le premier euro, à la CSG et à la CRDS.

Le principe et les modalités de cet assujettissement suscitaient de nombreux contentieux avec les URSSAF et étaient source d'insécurité juridique pour les entreprises.

L'assujettissement à des prélèvements à la charge du salarié était mal accepté par les entreprises, qui ne voient dans le financement de ces prestations qu'un avantage virtuel : les rentes ne seront servies que si le salarié achève sa carrière dans l'entreprise.

Par ailleurs, la détermination du montant des prélèvements sociaux dus par le salarié nécessitait que le financement de l'employeur soit individualisé pour chaque intéressé. Or, de manière générale, le financement de l'employeur dans ce type de régime est globalisé et l'individualisation des sommes est en conséquence malaisée.

La loi portant réforme des retraites a substitué aux prélèvements de cotisations de sécurité sociale, de CSG et de CRDS une nouvelle contribution affectée au fonds de solidarité vieillesse assise, au choix de l'employeur, soit sur les contributions au financement des régimes au taux de 6% dès le premier euro (12% à compter de 2009 en cas de gestion interne), soit sur les rentes au taux de 8% pour la partie excédant un tiers du plafond de la sécurité sociale, soit environ 811 euros par mois.

55. La réforme des institutions de retraite supplémentaire

Les institutions de retraite supplémentaire, qui sont des organismes à caractère paritaire, mettent en œuvre des régimes collectifs obligatoires de retraite supplémentaire dont les prestations s'ajoutent à celles servies par les régimes de base et les régimes complémentaires de l'ARRCO et de l'AGIRC.

A la différence des autres organismes qui interviennent en matière de retraite dans le cadre des directives assurance -telles les institutions de prévoyance, également à caractère paritaire-, elles ne font pas l'objet de dispositions normatives contraignantes pour assurer leur sécurité financière.

L'article 116 de la loi portant réforme des retraites a organisé cette sécurité, en les obligeant, avant le 31 décembre 2008 :

- soit à demander un agrément en vue de leur transformation en institution de prévoyance ou de leur fusion avec une institution de prévoyance ;
- soit à se transformer en institution de gestion de retraite supplémentaire, c'est-à-dire ne portant aucun engagement mais assurant, pour le compte des entreprises, les opérations de gestion relatives à la liquidation et au service des prestations.

6. Les questions particulières

61. Les avantages familiaux et conjugaux

61.1 Les avantages familiaux

La loi du 21 août 2003 introduit quelques modifications concernant les avantages familiaux servis dans les différents régimes de retraite et notamment le régime général, mais l'essentiel des changements opérés par la loi concernent la fonction publique et résultent de la nécessité de tirer les conséquences de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et du Conseil d'Etat¹¹⁴, qui ont jugé contraire au principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes l'existence d'avantages spécifiques réservés aux femmes dans les régimes concernant les fonctionnaires.

Le droit communautaire considère, en revanche, possible le maintien d'avantages tels que les majorations de durée d'assurance dans le régime général de sécurité sociale. Pour cette raison¹¹⁵, la majoration de deux ans par enfant qui existe dans le régime général et les régimes alignés demeure, indépendamment des évolutions qui ont affecté les régimes des fonctionnaires. Elle fait, dans le cadre de la loi, l'objet de quelques aménagements positifs mais mineurs, que l'on ne détaillera pas ici.

Avant la réforme de 2003, les femmes fonctionnaires bénéficiaient d'une bonification de durée de service de 1 an par enfant, qu'elles aient ou non interrompu leur activité professionnelle pour élever leur enfant.

L'attribution de cet avantage exclusivement aux femmes a été jugé contraire au droit communautaire. Plusieurs solutions s'offraient alors au législateur français : en ouvrir le bénéfice aux hommes sans en changer les règles d'attribution, le supprimer pour tous, ou le maintenir, pour les hommes et les femmes, en en revoyant les conditions d'attribution.

C'est cette dernière option qui est retenue par la loi d'août 2003, en distinguant les bonifications accordées au titre des enfants nés ou adoptés à compter du 1^{er} janvier 2004 et celles accordées au titre des enfants nés ou adoptés antérieurement. La loi d'août 2003 institue, en outre, une majoration de durée d'assurance de 6 mois liée à l'accouchement.

- Les bonifications de durée de service pour les enfants nés ou adoptés avant le 1^{er} janvier 2004

Le bénéfice de cette bonification d'un an par enfant est étendu aux hommes (art. 48).

Les fonctionnaires hommes et femmes doivent avoir interrompu leur activité pendant au moins deux mois dans le cadre d'un congé maternité, d'adoption, parental ou de présence

¹¹⁴ Voir les arrêts Griesmar : *Cour de justice des communautés européennes, Griesmar, 29 novembre 2001, aff. C-366-99* ; *Conseil d'Etat, CE, 29 juillet 2002, Griesmar*.

¹¹⁵ Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs validé le principe d'une discrimination positive en faveur des femmes tant que leur durée d'assurance reste inférieure à celle des hommes, du fait de carrières et de rémunérations moins favorables (Décision DC 2003-483, du 14 août 2003).

parentale, ou d'une disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans (décret n° 2003-1305 du 26 décembre 2003).

- La prise en compte des périodes d'interruption ou de réduction d'activité pour les enfants nés ou adoptés à compter du 1^{er} janvier 2004

Les hommes et les femmes qui choisiront d'interrompre ou de réduire leur activité pour élever un enfant verront cette période prise en compte sans versement de cotisation, dans la limite de trois ans par enfant (art. 44). Ces interruptions pourront prendre la forme d'un congé parental, d'un congé d'adoption ou d'une disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans. Les périodes de temps partiel pour raisons familiales pourront également être décomptées (temps partiel pris avant le 3^{ème} anniversaire de l'enfant).

Cette mesure peut bénéficier au père et à la mère simultanément.

- La majoration de durée d'assurance de deux trimestres liée à l'accouchement pour les enfants nés après le 1^{er} janvier 2004

Les femmes fonctionnaires bénéficient d'une majoration de durée d'assurance de deux trimestres par enfant né après l'entrée dans la fonction publique. Cet avantage vise à compenser les désavantages de carrières qu'induit l'interruption de service liée à l'accouchement et s'ajoute à la validation de congé maternité (art. 49).

Cette majoration ne se cumule pas avec la durée d'assurance issue de la prise en compte gratuite des périodes d'interruption ou de réduction d'activité lorsque cette dernière est égale ou supérieure à six mois.

Il faut, enfin, noter l'introduction par la loi d'août 2003 des majorations de droits au titre des enfants dans le régime des professions libérales. Les femmes relevant de ce régime et ayant accouché au cours d'une année civile d'affiliation au régime peuvent se voir attribuer des points supplémentaires.

61.2 La réversion

La loi d'août 2003 refond le système de pension de réversion du régime général traditionnellement critiqué pour son excessive complexité et sa rigueur. Elle tire les conséquences de la jurisprudence communautaire interdisant de traiter différemment les hommes et les femmes dans les régimes de fonctionnaires. Elle aligne enfin sur celles du régime général les conditions d'octroi d'une pension de réversion dans les régimes des professions libérales et le régime des exploitants agricoles.

a) Le régime général et les régimes alignés

- Les conditions d'ouverture du droit à la pension de réversion

A partir du 1^{er} juillet 2004, la pension de réversion est accordée sous une unique condition de ressources prenant en compte les ressources personnelles de l'intéressé ou, le cas échéant, celles du ménage (art. 31).

Les conditions d'âge pour l'accès au droit (55 ans), de limitation des possibilités de cumul entre une pension personnelle et une pension de réversion et de non remariage sont supprimées. La suppression de la condition d'âge se fait de manière progressive.

Les ressources ne doivent pas dépasser certains plafonds : un plafond « bénéficiaire isolé » et un plafond « couple ». Lorsque les ressources totales, incluant le montant de la pension de réversion, dépassent ces plafonds, la pension est réduite à due concurrence du dépassement. Elle prend ainsi la forme d'une allocation différentielle révisable.

- La suppression de l'assurance veuvage

La suppression progressive de la condition d'âge pour l'attribution de la pension de réversion conduit à la disparition progressive de l'assurance veuvage ouverte avant l'âge de 55 ans antérieurement à la réforme (art. 31).

Les recettes (0,1 point de cotisation) finançant antérieurement l'assurance veuvage sont affectées à la branche vieillesse du régime général.

b) Les régimes de la fonction publique

Les conditions d'octroi d'une pension de réversion aux veufs de fonctionnaires sont alignées sur celles réservées antérieurement aux veuves de fonctionnaires : absence de condition d'âge, de ressources ou de limites de cumul avec un droit personnel (art. 56).

Il est ainsi mis fin aux dispositions restrictives qui s'appliquaient aux conjoints de femmes fonctionnaires.

c) Le régime des professions libérales

Les règles d'attribution des pensions de réversion sont alignées sur celles du régime général (art. 91).

Ceci implique la création d'une nouvelle condition de ressources personnelles ainsi que la suppression progressive de la condition d'âge.

d) Le régime des exploitants agricoles

Les dispositions relatives à l'ouverture du droit, à la liquidation et au calcul des pensions de réversion sont alignées depuis le 1^{er} janvier 2004 sur celles du régime général (article 102).

Le régime complémentaire obligatoire des exploitants agricoles sert désormais une pension de réversion aux conjoints en activité de chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole décédés et dont la pension n'a pas été liquidée (art. 106). Les droits sont ouverts à compter du 1^{er} avril 2003.

62. Les modifications apportées aux régimes des travailleurs non salariés

Equité et esprit de justice sociale sont aussi mis en avant par la loi du 21 août pour modifier, voire refondre, les régimes applicables aux professions indépendantes. Les assurés qui en

relèvent sont concernés par la réforme à un double titre : d'une part, ils sont assujettis à certaines des modifications introduites pour le régime général (et mentionnées ci-dessus)¹¹⁶ et, d'autre part, ils bénéficient désormais de dispositions qui leur sont spécifiques.

62.1 Les artisans, industriels et commerçants

Jusqu'à la réforme, seuls les artisans bénéficiaient d'une retraite complémentaire obligatoire. La loi du 21 août 2003 (art. 81 à 84) a étendu ce système aux industriels et aux commerçants, à compter du 1^{er} janvier 2004. Dorénavant, le nouveau régime complémentaire en points est obligatoire pour tous les assurés de l'ORGANIC ou de la CANCAVA. Son financement est assuré par des cotisations assises sur le revenu professionnel brut.

- Pour les artisans, la pension est égale au nombre total de points multiplié par la valeur du point, revalorisé régulièrement ;
- pour les industriels et les commerçants, le nouveau régime complémentaire obligatoire est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Le taux de cotisation est de 3,5% au 1^{er} semestre 2004 et de 4,5% au 2^{ème} semestre 2004, applicable jusqu'à trois fois le plafond de la sécurité sociale¹¹⁷. Ce nouveau régime obligatoire remplace le "régime des conjoints", qui a disparu à compter du 31 décembre 2003¹¹⁸.

62.2 La refonte du système de retraite des professions libérales

La loi du 21 août 2003 (articles 85 à 97) a introduit une évolution en profondeur du système de retraite de base des professions libérales, dans le sens d'une harmonisation avec les conditions applicables dans la plupart des régimes, notamment dans le régime général.

Les principales caractéristiques de cette refonte sont les suivantes :

a) L'unification des régimes de retraite de base

- Au niveau institutionnel, la loi (art. 87) structure *l'Organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales* en deux entités : une Caisse nationale¹¹⁹ et des sections professionnelles à compétence nationale, disposant chacune de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

- *Les modalités de financement du régime de base* (art. 88 et 89) sont modifiées pour mettre fin aux disparités des efforts contributifs existant auparavant entre sections professionnelles. Au système de double cotisation (forfaitaire et proportionnelle), se substitue une cotisation unique, qui devient entièrement proportionnelle aux revenus nets professionnels non salariés de l'année en cours, avec un taux dégressif en fonction des revenus.

¹¹⁶ Voir, notamment, les modifications introduites dans les dispositifs des avantages familiaux et conjugaux.

¹¹⁷ 3 x 2 476 € mensuels au 1^{er} janvier 2004.

¹¹⁸ Les droits acquis dans le régime obligatoire des conjoints sont transformés en points dans le nouveau régime.

¹¹⁹ La Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL).

Les revenus soumis à cotisation sont divisés en deux tranches déterminées par référence au plafond de la sécurité sociale. Sur chacune de ces tranches s'applique un taux, fixé par décret.

1 ^{ère} tranche	de 0 à 25 253 €	8,6% sur la part de revenu inférieur ou égal à 85% du plafond de la sécurité sociale, soit 25 253 €
2 ^{ème} tranche	de 25 253 € à 148 545 €	1,6% du revenu supérieur dans la limite de 5 fois le plafond de la sécurité sociale, soit 148 545 €

b) La création d'un régime en points et l'alignement de plusieurs règles sur le régime général

Les articles 90 à 92 modifient les modalités d'ouverture des droits et de liquidation des prestations versées par le régime de base des professionnels libéraux. La loi du 21 août transforme ainsi l'assurance vieillesse de base en un régime en points.

En outre, la réforme aligne un certain nombre de règles (âge de liquidation, durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension à taux plein, rachats, possibilité de départs anticipés, pension de réversion) sur celles qui sont applicables dans le régime général.

- Les conditions d'ouverture des droits et le montant de la retraite

Les conditions d'ouverture du droit à pension en termes d'âge de liquidation et de durée d'assurance sont alignées sur le régime général.

Ainsi, l'âge à partir duquel un assuré peut demander la liquidation de sa pension est fixé à 60 ans (au lieu de 65 ans précédemment) et la loi prévoit, comme dans le régime général, une possibilité de départ anticipé pour les assurés ayant commencé à travailler très jeunes¹²⁰.

La durée d'assurance exigée pour bénéficier d'une retraite à taux plein est fixée à 160 trimestres, tous régimes confondus, et sera susceptible d'être allongée, à partir de 2009, dans les conditions générales prévues par l'article 5 de la loi (*voir ci-dessus § 21*).

Le régime de base attribue des points en fonction des cotisations versées. La retraite est égale au nombre de points acquis multiplié par la valeur du point. Ce montant théorique est dit "à taux plein", mais peut-être servi avec un abattement (système de décote) dans certaines conditions, ou avec une majoration (système de surcote) pour les professionnels ayant une longue durée de carrière.

Païement de la retraite	Conditions de liquidation
A taux plein	- à partir de 60 ans avec 40 années de cotisation, tous régimes confondus - à partir de 60 ans, en cas d'inaptitude au travail - entre 60 et 65 ans, pour les anciens combattants - à partir de 65 ans, sans condition de durée d'activité
Avec abattement de 5% par année manquante	Entre 60 et 65 ans, sans avoir 40 années validées
Avec majoration de 3% par année supplémentaire	Plus de 40 années validées après 60 ans, tous régimes confondus

¹²⁰ Les conditions de la possibilité de départ anticipé ont été fixées par le décret n°2003-1036 du 30 octobre 2003 (JO du 31 octobre 2003).

- Le nombre de points attribués

Pour les années antérieures à 2004, les trimestres déjà validés sont convertis en points, à raison de 100 points par trimestre.

A partir de 2004, le nombre de points attribués du fait du versement des cotisations est déterminé en fonction des revenus soumis à cotisations.

La première tranche de revenu (part du revenu inférieure à 25 253 €) donne lieu à l'attribution de 450 points. Si le revenu n'atteint pas ce niveau, le nombre de points est réduit proportionnellement.

*Exemple : pour un revenu de 20 000 €, le nombre de points attribué est de
 $20\,000\text{ €} / 25\,253\text{ €} \times 450 = 356\text{ points}$*

La deuxième tranche de revenu, de 25 253 € à 148 545 €, donne lieu à l'attribution de 100 points. Si le revenu n'atteint pas la limite supérieure de la tranche, le nombre de points est réduit proportionnellement.

Exemple : pour un revenu de 140 000 €, dont 114 747 € dans la deuxième tranche, on obtient :

$$\frac{114\,747\text{ €} \times 100}{148\,545\text{ €} - 25\,253} = 93\text{ points}$$

Ces 93 points s'ajoutent aux 450 points obtenus dans la 1^{ère} tranche.

- Les autres règles alignées sur celles du régime général

Le rachat de cotisations est, comme dans le régime général, possible dans la limite de 12 trimestres. Son coût sera fixé par décret, suivant des modalités comparables à celles du régime général.

L'attribution d'une retraite du régime des professions libérales ne fait pas obstacle à l'exercice d'une activité professionnelle, si cette activité procure des revenus inférieurs au plafond de la sécurité sociale, soit 29 184 € par an (taux 2003)¹²¹.

62.3 L'alignement partiel du régime des exploitants agricoles sur le régime général

La réforme (art. 98 à 106 de la loi) vise, pour l'essentiel, à appliquer aux non salariés du secteur agricole¹²² certaines des dispositions nouvelles prévues pour le régime général. Le régime des exploitants agricoles se trouve donc en partie aligné sur le régime général, notamment pour ce qui est :

¹²¹ Si les revenus sont supérieurs à ce plafond, le service de la retraite est suspendu.

¹²² Chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole, à titre exclusif ou principal ; conjoints participant aux travaux ou ayant opté pour le statut de conjoint collaborateur ; aides-familiaux agricoles.

- de l'allongement de la durée d'assurance, de 37,5 ans à 40 ans ;
- de la possibilité de partir avant 60 ans pour les personnes ayant commencé à travailler jeunes et celles qui sont atteintes par une incapacité permanente de travail ;
- de la surcote après 60 ans si la durée requise pour une liquidation à taux plein est dépassée ;
- de la possibilité de rachat des années d'études ;
- des règles de réversion (cf. ci-dessus) ;
- de la périodicité des versements (mensuels).

Des dispositions particulières concernent les aides-familiaux.

63. Le droit à l'information

La loi du 21 août 2003 comporte dans son article 10 une nouvelle rédaction de l'article L.161-17 du code de la sécurité sociale, qui renforce le droit à l'information des assurés.

Sur cette question, on se reportera à la deuxième partie du présent rapport, consacrée à la mise en œuvre effective du droit à l'information des assurés.

7. Le rôle du Conseil d'orientation des retraites

Le Conseil d'orientation des retraites voit son rôle consacré et élargi par la loi (art. 6).

Il doit assurer périodiquement des projections relatives à l'équilibre financier des régimes de retraite (au moins tous les cinq ans), mener une réflexion sur le financement des régimes, suivre l'ensemble des indicateurs des régimes de retraite, dont les taux de remplacement, participer à l'information des citoyens sur le système de retraite, et présenter toute recommandation ou proposition de réforme.

La loi lui donne un rôle particulier d'avis préalable aux mesures d'allongement de la durée d'assurance qu'elle prévoit.

III – Les premiers éléments de chiffrage des effets prévus de la réforme

Le recul n'est pas suffisant pour apprécier pleinement les effets de la réforme du 21 août 2003, dont les modalités précises de mise en oeuvre n'ont été connues qu'au fur et à mesure de la sortie des décrets d'application. Ce manque de recul ne doit cependant pas être prétexte à éluder toute tentative de chiffrage des effets attendus de la réforme. Même si les incertitudes sont grandes, compte tenu du caractère prospectif de l'exercice, des ordres de grandeur peuvent être fournis, en faisant des hypothèses qu'il convient d'explicitier. Il est bien entendu, cependant, que ces ordres de grandeur doivent être considérés avec beaucoup de précaution.

Bien que la plupart des mesures introduites par la loi du 21 août 2003 le soient de manière progressive, la réforme a d'ailleurs pu susciter des réactions chez les assurés plus rapides qu'attendues et qu'il conviendra de prendre en compte dans les chiffrages.

En particulier, le nombre de liquidations à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) a augmenté de 45% entre 2002 et 2003¹²³, avec un pic de départs à la retraite en décembre 2003 (environ 11 750 liquidations contre 2 350 en décembre 2002). La forte progression des départs à la retraite est notamment due aux départs anticipés des mères de trois enfants, qui représentent plus du quart des départs en 2003 contre un cinquième des départs en 2002, soit environ un doublement de leur nombre. Il semble ainsi qu'un certain nombre de fonctionnaires aient avancé leur départ à la retraite, par crainte d'une remise en cause immédiate de leurs droits par la réforme de 2003¹²⁴.

Dans un premier temps, on présentera le cadre dans lequel se situent les premiers chiffrages de la réforme, les instruments utilisés pour les réaliser et les difficultés inhérentes à des exercices conduits concomitamment de l'adoption de la réforme elle-même. Dans un deuxième temps, on reviendra sur les estimations des effets attendus de la réforme sur les individus, à la fois en termes de durée d'activité et d'âge de départ à la retraite, et en termes de niveau de pension. Dans un troisième temps, enfin, on exposera les chiffrages de l'impact attendu sur l'économie et les comptes des différents régimes de retraite.

1. Le cadre des premiers chiffrages

Les premiers chiffrages des effets de la réforme ont été réalisés par les administrations et les caisses de retraite. Ils s'appuient généralement sur une base de référence correspondant aux projections présentées en décembre 2001 par le Conseil d'orientation des retraites dans son premier rapport, qui intégraient notamment les effets de la réforme de 1993¹²⁵. **L'impact de la réforme de 2003, ainsi mesuré, s'ajoute donc aux effets de la réforme de 1993 et aux effets des ajustements introduits dans les régimes complémentaires des salariés du privé**

¹²³ La déformation de la structure par âge des actifs de la CNRACL n'entraînerait à elle seule qu'une hausse de 12% des départs à la retraite en 2003.

¹²⁴ Alors même que la mesure de départ anticipé des mères de trois enfants n'est pas remise en cause par la loi du 21 août 2003 et que les mesures transitoires, applicables par génération, que la réforme (comme celle de 1993) prévoit, permettent d'éviter des évolutions brutales des droits à la retraite.

¹²⁵ Il s'agit de l'évolution décrite dans le scénario retenu pour référence par le Conseil (diverses variantes avaient, par ailleurs, été chiffrées).

au début des années 1990. L'horizon retenu pour la présentation de ces premiers chiffreages est 2020, correspondant à l'horizon de la réforme de 2003.

11. De premiers chiffreages, en attendant les nouvelles projections du Conseil d'orientation des retraites

Le Conseil d'orientation des retraites n'a pas procédé jusqu'à maintenant à un travail spécifique de chiffrage des effets de la réforme du 21 août 2003. Ce travail sera engagé au cours des tous prochains mois, puisque le Conseil a décidé de faire de nouvelles projections à long terme du système de retraite, qui devraient être achevées vers la mi-2005.

A cette occasion, des chiffreages seront réalisés sur la base d'un ou de plusieurs nouveaux scénarios qui seront retenus par le Conseil pour ses nouvelles projections. Ils seront encore entachés d'incertitudes, compte tenu de la progressivité de la montée en charge de la réforme.

A plus longue échéance, au fur et à mesure des observations qui pourront être recueillies par les caisses de retraite, les effets de la réforme pourront être appréciés plus justement.

Le présent rapport se limite donc à présenter les chiffreages, émanant de l'administration et des caisses de retraite, qui ont déjà été rendus publics mais de manière éparse. Ces premiers chiffreages ne préjugent pas des résultats auxquels le Conseil d'orientation des retraites parviendra dans le cadre de son prochain exercice de projection. Leur restitution n'a pour objet ni de les valider, ni de les infirmer, mais se propose de les rappeler en soulignant les difficultés d'un travail conduit *ex ante*.

12. Les difficultés pour chiffrer *ex ante* les effets de la réforme

La plupart des travaux, dont les principaux résultats vont être rappelés, ont été effectués très tôt, parfois avant même le vote de la loi à l'été 2003, sur le fondement des informations contenues dans le projet de loi et généralement avant la sortie des décrets. Dans ces conditions, les chiffreages obtenus ne peuvent fournir que des ordres de grandeur des conséquences de la réforme.

Parmi les autres difficultés inhérentes à l'exercice d'évaluation, deux d'entre elles doivent être particulièrement soulignées ici. L'importance du nombre des polypensionnés, c'est-à-dire des personnes qui ont été affiliées au cours de leur vie active à plusieurs régimes de retraite, rend très délicate l'estimation des effets de certaines mesures dans le secteur privé comme dans le secteur public. Les comportements des individus en matière de départ à la retraite s'avèrent, par ailleurs, très difficiles à anticiper, alors qu'ils auront une incidence financière significative.

Encadré : deux principales difficultés pour chiffrer *ex ante* les effets de la réforme de 2003

Les polypensionnés : un problème de données

L'une des principales dispositions de la loi du 21 août 2003 consiste à faire dépendre le niveau de la pension liquidée de la durée d'assurance tous régimes. Il est donc plus que jamais nécessaire de bien connaître l'ensemble des périodes au cours desquelles les individus ont été affiliés à un régime de retraite.

La méconnaissance de la population des polypensionnés est, dans ces conditions, un handicap certain pour pouvoir anticiper au mieux les conséquences de la réforme. La construction, par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), d'un échantillon interrégimes de cotisants permettra cependant de rassembler des données très utiles.

L'échantillon interrégimes de cotisants permettra de rapprocher, individu par individu, des informations provenant des différentes sources, notamment des caisses de retraite, pour reconstituer l'ensemble des droits acquis par chaque cotisant. Construit sur la base d'un panel de cotisants, il donnera, tous les quatre ans, une photographie des droits acquis dans l'ensemble des régimes de retraite par un échantillon d'actifs de différentes générations. La première collecte de données de l'échantillon interrégimes de cotisants porte sur l'année 2003 et les premières exploitations devraient être réalisées au cours du second semestre de l'année 2004. Cet outil pourra servir de base à des projections sur les niveaux de retraites futures et les âges de liquidation des droits. Par la suite, l'exploitation des recueils successifs de données de l'échantillon interrégimes de cotisants permettra de mesurer plus précisément l'évolution des droits acquis par les personnes et l'impact des trajectoires professionnelles sur ces droits. De plus, l'articulation de l'échantillon interrégimes de cotisants avec l'échantillon interrégimes de retraités, qui existe depuis 1988, permettra de suivre les individus de l'âge actif à la retraite. En attendant, la difficulté de reconstituer les carrières des cotisants est un des facteurs d'imprécision des chiffrages des effets de la réforme du 21 août 2003.

Les comportements de départ à la retraite : un problème de modélisation

A cette difficulté s'ajoute celle de la modélisation des comportements individuels en matière de départ à la retraite. Ce point est central dans l'évaluation d'une réforme dont l'un des principaux objectifs est d'inciter au prolongement de l'activité et au report de l'âge de liquidation des droits à la retraite.

Une première difficulté réside dans le type même de modélisation retenu, qui conduit à s'interroger sur le degré de liberté que les personnes ont pour choisir le moment de leur départ à la retraite. Dans le contexte français, supposer que les comportements d'activité des travailleurs âgés ne sont pas contraints par la situation sur le marché du travail est discutable compte tenu du comportement d'ensemble des employeurs à l'égard des salariés âgés. Ce type d'hypothèse peut en revanche être approprié dans une optique de long terme, si l'on anticipe une nette amélioration de la situation de travail des plus âgés et un changement radical de comportement des employeurs à leur égard. C'est en tout cas celui qui est retenu dans les modèles de comportement utilisés par l'administration, selon lesquels les individus choisissent de cesser ou non leur activité en fonction de critères financiers (niveau de pension ou de salaire...) et de leurs préférences (pour le temps disponible, pour le présent, pour le risque).

Une fois le type même de modélisation retenue, il reste encore à calibrer les paramètres du modèle. Or, on ne dispose pas d'estimations robustes des préférences individuelles sur données françaises. L'unique source de données adéquate actuellement est l'échantillon interrégimes de retraités mais ce dernier, s'il fournit des informations sur l'âge de liquidation et la fin de la carrière salariale des retraités, ne comporte pas d'information sur les salaires de début de carrière, qui doivent alors être simulés. Cette première source d'incertitudes se réduira à l'avenir grâce aux données de l'échantillon interrégimes de cotisants.

De plus, l'estimation des paramètres de préférence, notamment de préférence pour le temps disponible, est peu robuste dans la mesure où les âges de liquidation, tant au régime général que dans les régimes de la fonction publique, étaient jusqu'en 2003 très concentrés du fait des incitations liées aux barèmes et résultant du droit du travail ou de la fonction publique. L'instauration de décotes et de surcotes dont les niveaux (à terme) sont proches de la neutralité financière pour les régimes devrait conduire à terme à une plus grande dispersion des âges de liquidation. L'observation à venir des âges de départ à la retraite et des niveaux de pension liquidés devrait ainsi permettre d'accroître la robustesse des estimations des paramètres de préférence. Cependant, même en ce cas, les paramètres estimés ne fourniront pas nécessairement une bonne mesure des préférences individuelles si les comportements observés sont, contrairement à l'hypothèse retenue pour la modélisation, encore contraints en partie par les conditions sur le marché du travail.

Etant données ces limites, les valeurs des paramètres retenues pour les simulations sont calibrées de manière que les résultats du modèle sur le passé récent soient cohérents avec l'observation, notamment de manière qu'ils répliquent la forte accumulation des départs à la retraite observée à certains âges.

13. Les différents exercices et modèles d'évaluation

Les premières estimations globales disponibles sont celles qui ont été publiées dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004, celles de la Commission des comptes de la sécurité sociale, dans son rapport de septembre 2003, et celles, diverses, émanant des caisses de retraite, en particulier du régime général et des régimes complémentaires AGIRC et ARRCO.

De fait, l'examen de la loi du 21 août 2003, fait dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004, et celui de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2003 mêlent deux types d'exercices : des évaluations macroéconomiques et des évaluations sur la base de cas-types. Les évaluations sur la base de cas-types sont présentées en annexe du présent rapport. Cette présentation est complétée par celle d'un travail spécifique mené par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du Ministère des affaires sociales (cf. annexe 12).

Dans les développements qui suivent, on s'attachera aux évaluations plus globales fondées sur l'utilisation de modèles de projection et de simulation.

Le rapport social, économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004 présente une première évaluation de ce type. Celle-ci a été réalisée par la direction de la prévision et de l'analyse économique du Ministère de l'économie et des finances, à partir d'estimations résultant de trois modèles de simulation :

- le modèle ARIANE de la direction du budget qui est relatif au système de retraite de la fonction publique d'Etat,
- la maquette MARS de la direction de la prévision et de l'analyse économique et de la direction de la sécurité sociale, qui permet de projeter les comptes du régime général,
- le modèle DESTINIE de l'INSEE qui permet de simuler les évolutions du système de retraite dans le secteur privé (salariés et indépendants) et dans le secteur public (fonctionnaires).

La maquette de simulation du système de retraite de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du Ministère des affaires sociales, qui a permis d'examiner de nombreuses variantes dans le cadre du premier exercice de projections à long terme du Conseil d'orientation des retraites, n'a en revanche pas été mobilisée pour effectuer de premiers chiffrages des effets de la réforme de 2003.

Encadré : Les modèles de projection et de simulation utilisés par l'administration

La **maquette MARS**, partagée par la direction de la prévision et de l'analyse économique et par la Direction de la sécurité sociale, modélise la dynamique des pensions moyennes versées par le régime général et l'évolution de son solde. La population étudiée est représentée par un individu moyen assuré au régime général et qui connaît en moyenne, par sexe et par génération, les événements traversés par sa génération (caractéristiques démographiques, taux d'activité, chômage...). L'hétérogénéité des individus, en plus de la distinction par sexe et par cohorte, est prise en compte par le biais des âges de liquidation, dont la distribution est déterminée de manière endogène, avec l'hypothèse que la plupart des salariés liquident leur pension au régime général dès lors qu'ils bénéficient du taux plein.

Compte tenu de sa relative simplicité, la maquette MARS (MAquette RetraiteS) permet de réaliser rapidement des variantes. En particulier, elle est adaptée pour donner des ordres de grandeurs des effets sur les comptes du régime général d'un allongement de la durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite à taux plein. En revanche, elle appréhende mal, par construction, l'hétérogénéité des comportements individuels en matière de départ à la retraite et n'est pas adaptée pour évaluer les effets des surcotes et décotes appliquées sur le montant de la pension liquidée.

Pour évaluer ces effets, il est nécessaire de disposer de modèles plus fins.

C'est le cas du **modèle DESTINIE** (modèle Démographique, Economique et Social de Trajectoires INDividuelles sImulées) de l'INSEE, qui simule l'évolution d'une population de près de 50 000 individus issus de l'enquête Patrimoine 1998 de l'INSEE, par une combinaison de règles déterministes, de tirages aléatoires et de fonctions de comportements (pour plus de précisions, voir l'article à paraître dans la revue *Economie & Prévision*).

Le modèle a été principalement construit pour analyser l'évolution de la situation des retraités et une attention particulière a été portée à la modélisation des événements démographiques (naissances, décès, unions, séparations) et aux carrières salariales (niveau de salaire, passages éventuels par le chômage ou l'inactivité).

La population du modèle comprend des salariés du secteur privé, des salariés du secteur public et des indépendants. Les profils de carrière et les règles en matière de droit à la retraite sont spécifiques à chacun de ces secteurs. Dans l'enquête Patrimoine 1998 de l'INSEE, il n'est pas possible de connaître le secteur d'activité chaque année de la carrière mais uniquement celui en 1998. Pour cette raison, les individus sont supposés effectuer toute leur carrière dans le même régime, ce qui constitue l'une des principales limites du modèle DESTINIE. En particulier, pour estimer les effets de la proratisation croissante de la pension du régime général, le modèle MARS peut paraître plus adapté.

Le **modèle ARIANE** de la direction du budget apporte des informations complémentaires pour l'estimation des droits dans les régimes de la fonction publique d'Etat, en distinguant les périodes cotisées dans le régime des périodes cotisées dans d'autres régimes de retraite. Le modèle ARIANE est cependant moins fin que le modèle de l'INSEE, au sens où la simulation n'est pas réalisée au niveau individuel mais, de façon plus agrégée, au niveau de chaque génération. La modélisation des comportements de départ à la retraite dans ARIANE se distingue de celle de DESTINIE par l'ajout de facteurs d'inertie des comportements, qui conduisent par exemple à ce qu'une proportion constante d'assurés (15%) parte à la retraite à l'âge minimum de liquidation.

Enfin, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du Ministère des affaires sociales dispose d'une **maquette de simulation du système de retraite**, qui agrège l'ensemble des régimes obligatoires, de base et complémentaires, pour projeter l'ensemble des dépenses de retraite (voir l'annexe 8 du premier rapport du Conseil d'orientation des retraites pour une présentation détaillée de la maquette). Cette maquette ne peut à elle seule servir à évaluer les effets de la réforme de 2003 car elle nécessite le recours à des hypothèses exogènes sur l'évolution de la pension moyenne et sur l'âge moyen de cessation d'activité.

2. Premiers éléments concernant l'impact de la réforme pour les personnes

Pour apprécier l'impact de la réforme pour les assurés sociaux, il est nécessaire d'en estimer les effets sur les âges effectifs de départ à la retraite et sur le niveau des pensions. Les exercices sur cas-type apportent des premiers éléments de réponse sur les relations entre l'âge de départ à la retraite et le niveau de la pension, en fonction des carrières individuelles (les résultats de ces exercices sont présentés dans l'annexe 12). A un niveau plus agrégé, compte tenu de ces relations et moyennant des hypothèses de comportements de départ à la retraite, les modèles de simulation, tels qu'ARIANE, DESTINIE et MARS, permettent de chiffrer les effets de la réforme sur l'âge moyen de liquidation et sur le niveau moyen des pensions.

21. Les effets de la réforme sur l'âge moyen de liquidation

Les modèles de simulation ARIANE et DESTINIE, qui intègrent des modules développés de simulation des comportements en matière de départ à la retraite, apportent des éléments de chiffrage intéressants sur les effets que la réforme de 2003 pourrait avoir, en moyenne, sur les âges de liquidation.

Les simulations réalisées, avec DESTINIE notamment, apportent des précisions utiles sur les différents effets à considérer en la matière. En particulier, la répartition des durées de carrière des générations successives est un élément crucial à prendre en compte.

Ainsi, l'allongement de la durée d'assurance pour bénéficier d'une pension à taux plein tend, en moyenne, à inciter les personnes à repousser leur départ à la retraite, dans la mesure où elle induit une baisse de la pension, à âge donné, pour les assurés qui n'ont pas validé suffisamment d'annuités pour obtenir une pension à taux plein. Mais pour les assurés qui ont de très longues ou de très courtes durées de carrière, l'incidence de la mesure est nulle. Par exemple, les salariés du secteur privé qui ont validé plus de 167 trimestres à l'âge de 60 ans ont, avant comme après la réforme, l'assurance d'obtenir le taux plein dès 60 ans et ceux qui ne pourront atteindre les 40 annuités avant l'âge de 65 ans du fait de carrières courtes¹²⁶ attendront généralement l'âge de 65 ans pour liquider leurs droits, avant comme après la réforme.

De même, l'instauration de la surcote, pour les trimestres validés après 60 ans et au-delà de la durée d'assurance pour bénéficier d'une pension à taux plein, ne peut avoir d'effet que pour les salariés à carrières longues. Ceux-ci peuvent alors être incités à différer leur départ à la retraite pour bénéficier d'une pension majorée. En revanche, la diminution de la décote au régime général peut inciter certains salariés ayant eu des carrières relativement courtes à avancer leur départ à la retraite, tout en maintenant le niveau de leur pension (par rapport à la situation avant réforme).

21.1 L'âge moyen de liquidation dans le secteur privé

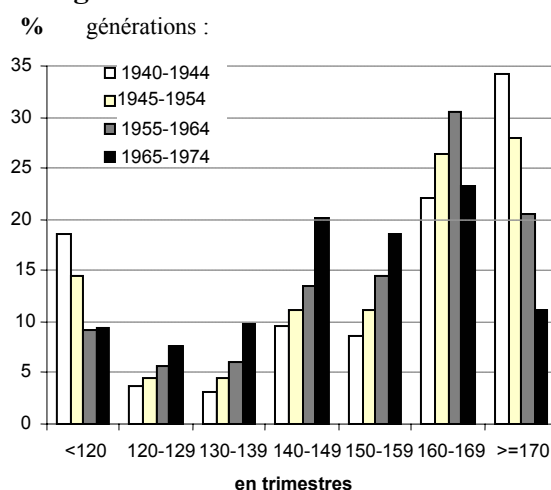
Selon les simulations dans DESTINIE, la distribution des durées validées par les salariés du secteur privé à l'âge de 60 ans, avant la réforme de 2003, tendrait à se resserrer au fil des générations¹²⁷. Ainsi, les durées centrales de la distribution, de 140 à 169 trimestres, ne

¹²⁶ Soit une durée d'assurance à 60 ans inférieure à 140 trimestres.

¹²⁷ Voir l'article à paraître dans *Economie & Prévision*, « Un outil de prospective des retraites : le modèle de microsimulation DESTINIE », J. Bardaji, B. Sédillot et E. Walraet. Les durées validées dans DESTINIE prennent notamment en compte les majorations pour enfants et des validations au titre de l'AVPF.

regroupaient que 40% des salariés des générations 1940-1944 alors que cette proportion dépasserait 60% pour les générations 1965-1974. La diminution de la fréquence des carrières très courtes serait surtout liée à la progression de l'activité féminine et à la montée en charge de l'assurance vieillesse des parents au foyer¹²⁸. *A contrario*, du fait de l'allongement de la scolarité, la proportion de carrières très longues, principalement chez les hommes, diminuerait sensiblement.

Distribution des durées validées à 60 ans par les salariés du privé selon les générations et avant la réforme de 2003



Source : modèle de microsimulation Destinie de l'Insee.

Lecture : 18 % des salariés du privé de la génération 1940-1944 valident moins de 120 trimestres au régime général à l'âge de 60 ans, c'est le cas de 14 % des salariés de la génération 1945-1954 et d'environ 9 % de ceux des générations 1955-1964 et 1965-1974.

L'allongement de la durée d'assurance pour bénéficier d'une pension à taux plein devrait, en conséquence, inciter une proportion de plus en plus grande de salariés, au fil des générations, à différer leur départ à la retraite alors que la surcote devrait avoir un effet à la hausse sur l'âge moyen de liquidation qui aurait tendance à se réduire à terme. Par ailleurs, le raccourcissement des durées de carrière au fil des générations tendrait à accroître la proportion de personnes potentiellement concernées par la décote et la proratisation.

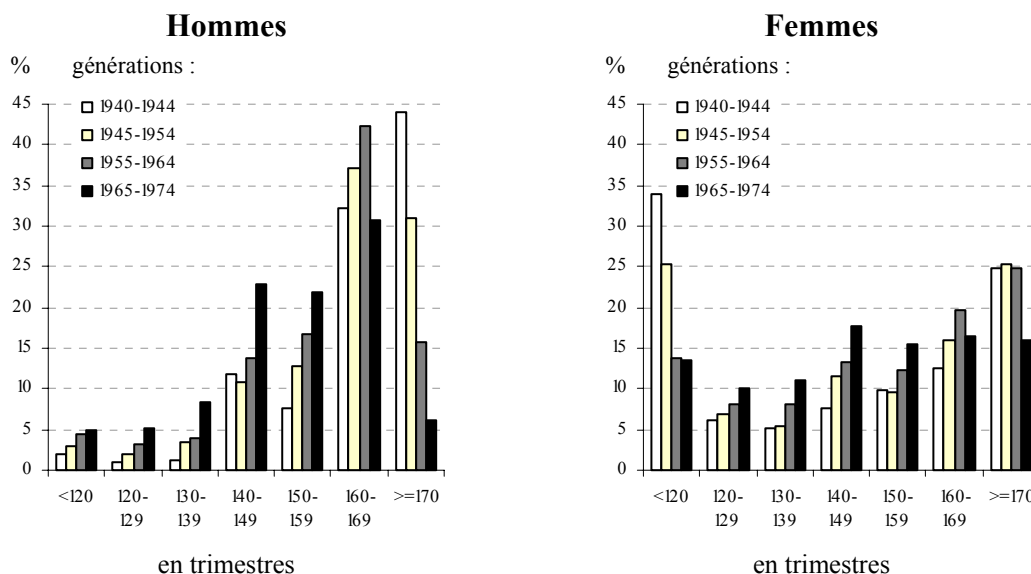
Au total, la hausse de l'âge moyen de liquidation devrait être relativement limitée par rapport à celle de la durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite à taux plein, à l'horizon 2020. Les départs à la retraite dans le secteur privé d'ici 2020 concernent les générations nées avant 1960. Or, parmi ces générations, plus de 50% des salariés valideraient au moins 160 trimestres à l'âge de 60 ans et une proportion significative d'entre eux pourrait bénéficier dès 60 ans d'une pension à taux plein.

Sous l'hypothèse conventionnelle que la durée d'assurance nécessaire pour obtenir une pension à taux plein est stabilisée à 167 trimestres entre 2020 et 2040, DESTINIE permet de donner des ordres de grandeur de l'effet de la réforme de 2003 sur l'âge moyen de liquidation dans le secteur privé pour les hommes et les femmes des générations successives 1945-1954,

¹²⁸ Dispositif mis en place à la fin des années 70 en application duquel la Caisse nationale des allocations familiales verse dans certaines conditions des cotisations au régime général pour des parents ne travaillant pas pour élever leurs enfants.

1955-1964 et 1965-1974. La distinction entre les hommes et les femmes est importante dans la mesure où les personnes à carrière longue sont essentiellement des hommes alors que celles à carrière courte sont essentiellement des femmes.

Distribution des durées validées à 60 ans par les salariés du privé selon les générations et le sexe, avant la réforme de 2003



Source : modèle de microsimulation Destinie de l'Insee.

Lecture : 2 % des hommes et 34% des femmes, salariés du privé de la génération 1940-1944, valident moins de 120 trimestres au régime général à l'âge de 60 ans.

En conséquence, les hommes, davantage concernés par la surcote, devraient être incités à reculer leurs âges de liquidation alors que les femmes, davantage concernées par la décote, pourraient être incitées à avancer leurs âges de liquidation dans le secteur privé, compte tenu de l'assouplissement de celle-ci. De plus, les effets de la réforme devraient être plus rapides pour les hommes que pour les femmes, dans la mesure où la surcote est mise en place immédiatement en 2004 alors que la baisse de la décote est progressive.

Ainsi, par rapport à la situation de référence où les règles d'avant la réforme de 2003 continueraient à s'appliquer, l'âge moyen de liquidation dans le secteur privé augmenterait pour les hommes, d'environ 0,4 an pour ceux de la génération 1945-1954 et de près d'un an pour les générations plus jeunes. Il diminuerait pour les femmes mais la baisse ne serait sensible que pour les générations les plus jeunes (environ 0,4 an pour les femmes nées entre 1965 et 1974).

Ce dernier résultat est très sensible aux hypothèses de comportement introduites dans le modèle DESTINIE puisque l'allongement de la durée d'assurance et la proratisation croissante de la pension, seuls¹²⁹, conduiraient au contraire les femmes de la génération 1965-1974 à différer leur départ à la retraite, d'environ 0,4 an.

Au total, l'âge moyen de liquidation dans le secteur privé augmenterait, à la suite de la réforme et par rapport à la situation de référence, d'environ 2,5 mois pour les salariés

¹²⁹ En l'absence d'assouplissement de la décote et d'introduction de la surcote.

nés entre 1945 et 1954, de 5 mois pour ceux nés entre 1955 et 1964 et de 2,5 mois pour ceux nés entre 1965 et 1974.

Ce recul moyen apparaît faible lorsqu'on le compare à celui qui a été simulé pour le secteur public (voir ci-après). Quatre observations doivent être faites à cet égard :

- les hypothèses de comportement contenues dans le modèle DESTINIE conduisent à ce que les femmes, en moyenne, avancent (et non diffèrent) leur date de départ à la retraite, compte tenu de l'assouplissement de la décote, ce qui limite le recul de l'âge moyen de liquidation (hommes et femmes confondus). Or, l'ampleur de l'impact de l'assouplissement de la décote sur les comportements des assurés fait l'objet de débat et une hypothèse moins forte en la matière conduirait naturellement à amplifier la hausse de l'âge moyen de départ à la retraite ;

- à cette hausse s'ajoute celle consécutive à la réforme de 1993 qui, selon des simulations faites avec DESTINIE, aboutirait en 2020 à un décalage de l'âge de cessation d'activité de 8 mois environ¹³⁰ ;

- le compte central du modèle DESTINIE intègre déjà un recul de l'âge moyen de retrait d'activité, puisqu'il simule une progression de l'activité des salariés âgés de 55 à 59 ans¹³¹ ;

- pour les générations les plus jeunes (nées après 1960), la poursuite après 2020 de l'allongement de la durée d'assurance nécessaire pour obtenir une pension à taux plein conduirait à relever davantage l'âge moyen de liquidation.

21.2 L'âge moyen de liquidation dans le secteur public

Les simulations précédentes concernent les salariés du secteur privé. Celles relatives aux fonctionnaires sont encore plus délicates car elles nécessitent de formuler davantage d'hypothèses, notamment en termes de reconstitution de carrières, de champ de la réforme et de comportements. En conséquence, **les quelques chiffrages relatifs aux effets de la réforme de 2003 pour les régimes de la fonction publique doivent être considérés comme essentiellement illustratifs des mécanismes à l'œuvre.** D'ailleurs, les travaux de simulation pour l'ensemble des régimes de la fonction publique ont été engagés récemment, dans la perspective de la réforme. Au cours de l'année 2003, un module spécifique au secteur public a été développé dans le modèle DESTINIE, auparavant restreint aux seuls salariés du secteur privé, et la direction du Budget a construit en 2002-2003 son modèle ARIANE, qui couvre le régime de retraite de la fonction publique d'Etat.

Le principal enseignement des modèles est que l'âge moyen de liquidation augmenterait davantage, à la suite de la loi du 21 août 2003, chez les salariés du secteur public que chez les salariés du secteur privé, en raison d'incitations financières plus fortes à différer la date de départ à la retraite : l'allongement de la durée d'assurance pour bénéficier d'une pension à taux plein est plus important pour les salariés du secteur public, compte tenu du rattrapage sur la période 2004-2008 consistant à passer de 150 à 160 trimestres, et l'instauration d'une décote sur la pension des salariés du secteur public constitue une incitation à prolonger

¹³⁰ Voir le premier rapport du Conseil (page 226).

¹³¹ +8 points à l'horizon 2040. Le taux de chômage global est supposé converger vers 6% en 2015.

l'activité alors que, pour les salariés du secteur privé, l'assouplissement de la décote peut constituer une incitation à partir plus tôt à la retraite.

La comparaison doit être faite en gardant à l'esprit que pour les salariés du secteur privé le passage de 37,5 ans à 40 ans est déjà intervenu, en application de la réforme de 1993. Les salariés du secteur privé ont, par ailleurs, toujours un système de décote en cas de départ anticipé : il est donc logique que, si l'on s'en tient aux effets des mesures décidées en 2003, l'impact soit plus fort pour les fonctionnaires que pour les salariés du secteur privé.

Aussi, selon de premiers chiffrages obtenus avec **DESTINIE**, par rapport à la situation de référence où les règles d'avant la réforme de 2003 continueraient à s'appliquer, l'âge moyen à la liquidation des salariés du secteur public augmenterait sensiblement pour les futures générations de retraités et l'effet serait perceptible rapidement. **L'âge moyen à la liquidation serait relevé d'environ 0,3 an pour la génération 1940-1944, de près de 2 ans pour la génération 1945-1954 et d'environ 2,5 ans pour les générations 1955-1964 et 1965-1974.** De plus, par rapport au secteur privé, une proportion plus importante de salariés modifierait son comportement de départ à la retraite. Pour la génération 1945-1954, ce serait le cas de plus de la moitié des salariés du secteur public, contre environ 30% pour les salariés du secteur privé ; pour les générations plus jeunes, environ les deux tiers des salariés du secteur public diffèreraient leur départ à la retraite alors qu'environ la moitié des salariés du secteur privé seraient incités à modifier leur comportement.

Dans le modèle **DESTINIE**, il est supposé que les personnes déterminent la date de liquidation de leurs droits à la retraite en maximisant une fonction objectif qui pondère durée de retraite, niveau de pension et arbitrage entre activité et loisirs. Le modèle **ARIANE** de la direction du Budget repose sur le même type de modélisation mais avec une fonction objectif aménagée : la proportion de personnes qui choisissent de partir dans tous les cas à l'âge minimum y a été calibrée à environ 15%¹³² et une variable d'inertie des comportements a été intégrée dans la modélisation.

Les résultats des modèles dépendent fortement d'hypothèses sur les comportements de cessation d'activité, elles-mêmes très tributaires des observations du passé. Ceci explique les incertitudes qui pèsent sur le paramétrage des modèles, que seules les observations des prochaines années permettront de lever (sur ce point voir 1. du présent chapitre). On peut dire, pour simplifier, que le modèle **ARIANE** projette des comportements marquant une plus forte préférence pour la cessation d'activité, ou pour une cessation d'activité aux âges actuellement observés, que ne le fait le modèle **DESTINIE**.

En conséquence, les effets de la réforme sur l'âge moyen de départ à la retraite dans la fonction publique d'Etat selon le scénario retenu **dans le modèle ARIANE** sont atténués par rapport à ceux obtenus avec le modèle **DESTINIE**. **A l'horizon 2020, le décalage de l'âge de départ à la retraite serait alors d'environ 1,5 ans¹³³.**

¹³² Cette proportion rend minimal l'écart entre les départs observés et les départs prédits par le modèle.

¹³³ En supprimant les facteurs d'inertie des comportements de départ à la retraite introduits dans **ARIANE**, les résultats obtenus avec le modèle de la Direction du budget sont cohérents avec ceux de **DESTINIE**, soit un décalage de l'âge de départ à la retraite d'environ 2,5 ans en 2020.

Répartition des âges de départ à la retraite dans la fonction publique d'Etat, avant et après la réforme à l'horizon 2020

Age de départ	< 55 ans	55-57 ans	58-59 ans	60-62 ans	63-65 ans
2003	24%	26%	4%	38%	8%
2020 (avant réforme)	23%	20%	4%	42%	11%
2020 (après réforme)	23% (*)	8%	9%	27%	34%

(*) Par construction dans le modèle, les comportements de départ avant 55 ans sont supposés inchangés.

Source : Direction du budget, modèle ARIANE.

22. Les effets de la réforme sur le niveau des pensions

Dans l'évolution des pensions moyennes, il est nécessaire de distinguer ce qui relève des évolutions des pensions à la liquidation et ce qui relève des modifications du mode de revalorisation des pensions.

Selon le modèle DESTINIE, la réforme pourrait avoir un très faible impact sur le niveau de la pension moyenne à la liquidation, tant dans le régime général que dans les régimes de la fonction publique, si les personnes retardent effectivement leur départ à la retraite conformément aux hypothèses de comportement retenues dans le modèle. Les niveaux de la pension moyenne à la liquidation des générations 1940-1944, 1945-1954, 1955-1964 et 1965-1974 ne seraient pas modifiés par rapport au scénario de référence (avant réforme), voire augmenteraient un peu (au maximum +3% pour les générations 1945-1954 et 1955-1964 dans le secteur public).

Cependant, de premières simulations avec le modèle DESTINIE concernant les régimes de la fonction publique indiquent que la relative stabilité de la pension moyenne à la liquidation à la suite de la réforme, en contrepartie du recul de l'âge moyen de départ à la retraite, masque **des évolutions disparates selon les personnes.**

Plus précisément, selon les premiers chiffrages effectués à partir de DESTINIE, pour la génération 1945-1954, la réforme de 2003 n'aurait pas d'impact sur le niveau de la pension au moment du départ à la retraite pour un cinquième des fonctionnaires, elle l'augmenterait dans environ 45% des cas et le diminuerait dans environ un tiers des cas. Pour les plus jeunes générations (1955-1964 et 1965-1974), le niveau de la pension à la liquidation augmenterait à la suite de la réforme pour environ 45% des fonctionnaires et diminuerait pour environ la moitié d'entre eux.

Aussi, une analyse plus approfondie serait-elle nécessaire pour chercher à caractériser les personnes dont le niveau de la pension au moment du départ à la retraite augmente et celles dont le niveau de la pension au moment du départ à la retraite diminue à la suite de la réforme, selon les simulations de DESTINIE. Parmi ces dernières doivent notamment se trouver des personnes, avec des carrières incomplètes, qui liquident leurs droits à la limite d'âge et subissent les effets de la proratisation croissante¹³⁴.

¹³⁴ Le modèle n'intègre pas les possibilités de prolongation d'activité au delà de la limite d'âge, sous réserve des nécessités de service, prévues par la loi d'août 2003.

L'hétérogénéité des gains et des pertes en termes de niveau de pension reflète également en partie l'hétérogénéité des préférences des personnes, telle qu'elle est introduite dans DESTINIE. En particulier, compte tenu de la modélisation retenue pour les comportements de départ à la retraite, certaines personnes seraient prêtes à perdre en niveau de pension pour préserver leur âge de départ à la retraite et, dans ce cas, les pertes de pensions sont à relativiser en raisonnant en termes de somme actualisée des prestations sur l'ensemble de la période de retraite. Enfin, de telles baisses de pension ne s'observeraient pas si ces personnes acceptaient de partir plus tard à la retraite. Rappelons que ces chiffrages ont été obtenus avec des hypothèses de comportement de départ à la retraite, qui ont été calibrées en fonction des comportements observés, en particulier avec des conditions de liquidation très différentes de celles qui prévaudront à l'horizon 2020.

Plus généralement, comme l'illustrent les chiffrages obtenus à partir de cas-types (voir annexe 12), l'impact de la réforme sur le niveau de la pension à la liquidation sera différent selon les personnes, en fonction de leur âge de départ à la retraite, du profil de leur carrière et de leur(s) régime(s) d'affiliation.

Pour les fonctionnaires, la réforme a des effets non seulement sur le niveau de la pension au moment de la liquidation mais également sur son évolution au cours de la période de retraite. En effet, la loi d'août 2003 met fin à l'indexation des pensions sur la valeur du point d'indice de la fonction publique et au mécanisme qui permettait de faire bénéficier les retraités de certaines mesures de revalorisation de carrières des actifs (les mesures dites catégorielles). On estime que ce mode de revalorisation conduisait à faire progresser les pensions dans la fonction publique comme les prix + 0,5%¹³⁵. Toutefois, les mesures catégorielles ne bénéficiaient pas à l'ensemble des retraités et la revalorisation de la valeur du point était liée au calendrier des discussions salariales. Les pensions des fonctionnaires retraités sont désormais toutes revalorisées sur les prix. Au total, ceci conduirait à des économies pour les régimes de la fonction publique estimées par la direction du budget à 4,5 milliards d'euros¹³⁶ en 2020.

3. Premiers chiffrages de l'impact économique et financier de la réforme

L'évaluation des effets de la réforme sur les âges effectifs de départ à la retraite et sur le niveau des pensions est une première étape pour pouvoir donner des ordres de grandeur de l'impact économique et financier de la loi du 21 août 2003. Il s'agit d'apprécier les conséquences de la réforme notamment sur les évolutions de la population à la retraite et de la population active, sur la croissance économique et les finances publiques, enfin, plus particulièrement, sur les comptes des régimes de retraite.

A partir des résultats des simulations réalisées avec les modèles ARIANE, MARS et DESTINIE, la direction de la prévision et de l'analyse économique du Ministère de l'économie et des finances s'est livrée à de premières évaluations des effets macroéconomiques de la réforme, dès l'été 2003. Celles-ci ont été publiées dans le rapport social, économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004.

Les chiffrages reposent notamment sur l'hypothèse que la durée d'assurance tous régimes nécessaire pour obtenir une pension à taux plein évolue jusqu'à 167 trimestres en 2020, ce qui

¹³⁵ C'est l'hypothèse qui avait été retenue en 2001 pour les projections du Conseil d'orientation des retraites.

¹³⁶ En euros de l'année 2000.

est la traduction du partage des gains d'espérance de vie entre l'activité et la retraite, tel qu'il est formulé dans la loi du 21 août 2003, compte tenu des projections actuelles de l'INSEE en matière de mortalité.

L'exercice de projection porte jusqu'en 2040¹³⁷ mais, compte tenu de l'horizon retenu par la loi du 21 août 2003, on reprendra principalement ici les effets simulés jusqu'en 2020.

L'étude de la direction de la prévision et de l'analyse économique donne de premiers chiffrages des effets de la réforme sur les évolutions de la population à la retraite et de la population active, puis sur la croissance économique et les finances publiques.

Les premiers chiffrages des effets de la réforme sur l'équilibre financier du système de retraite concernent les principaux régimes de retraite : le régime général, les régimes complémentaires des salariés du secteur privé ARRCO et AGIRC et les régimes de la fonction publique. Pour l'ARRCO et l'AGIRC, les premières estimations proviennent de la direction technique des régimes complémentaires. Pour le régime général et les régimes des fonctions publiques, des chiffrages sont présentés dans l'étude de la direction de la prévision et de l'analyse économique publiée dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004 et dans celle de la Commission des comptes de la sécurité sociale dans son rapport de septembre 2003. Ces chiffrages rejoignent ceux que le gouvernement avait présentés au moment du projet de loi de réforme. Par ailleurs, pour l'évaluation de mesures spécifiques, par exemple la mesure qui autorise sous certaines conditions des départs à la retraite avant 60 ans, les résultats pour le régime général de travaux émanant de la direction de la prospective et de la coordination des études de la CNAV sont disponibles.

31. Les effets de la réforme sur les populations active et retraitée

31.1 Les effets des départs anticipés

A court terme, par rapport au scénario de référence retenu par le Conseil d'orientation des retraites, la population active devrait baisser sous l'effet des départs anticipés à la retraite avant 60 ans des salariés du secteur privé ayant commencé à travailler jeunes et ayant eu une carrière longue. L'ampleur de cet effet est difficile à apprécier. Il dépend en particulier de l'importance de la population potentiellement concernée et, parmi celle-ci, de la part de ceux qui liquideront effectivement leurs droits avant 60 ans.

Les contours de la population potentiellement concernée sont rendus délicats à cerner en raison notamment des conditions spécifiques de durées validées et cotisées fixées par le décret d'application de la loi d'août 2003. Selon des estimations de la CNAV de novembre 2003, réalisées sur la base des dispositions du décret, 500 000 salariés pourraient partir à la retraite avant 60 ans d'ici 2008. En 2004, environ 160 000 personnes devraient bénéficier de la mesure, puis 170 000 à 180 000 personnes par an entre 2005 et 2008¹³⁸. Pour ces estimations, la CNAV se fonde sur un taux de recours au dispositif de 90% par les personnes qui y ont

¹³⁷ Dans cet exercice, à titre conventionnel, la durée d'assurance tous régimes nécessaire pour obtenir une pension à taux plein est supposée stable entre 2020 et 2040.

¹³⁸ Ces estimations annuelles concernent des stocks de bénéficiaires, c'est-à-dire des personnes qui percevront une pension du régime général et auront moins de 60 ans, alors que l'estimation de 500 000 bénéficiaires d'ici 2008 correspond à l'addition de l'ensemble des flux.

droit. A partir de 2008, si la mesure se maintenait après cette date (le dispositif devant être revu en 2008), elle concernerait de moins en moins d'assurés (132 000 en 2009, 50 000 en 2011, 30 000 en 2013), compte tenu des entrées de plus en plus tardives sur le marché du travail au fil des générations.

On notera que, selon le dispositif de suivi mensuel de la montée en charge du dispositif mis en place par la CNAV, près de 40 000 demandes de retraite anticipée avaient été déposées auprès des caisses régionales au 31 mars 2004 .

Aux effectifs chiffrés par la CNAV, il convient d'ajouter les bénéficiaires de la mesure dans les régimes alignés sur le régime général (salariés agricoles, artisans et commerçants).

La hausse du nombre des retraités induite par la mesure dépend de ces flux d'entrée et du nombre moyen d'années passées en retraite anticipée. L'effet à la baisse sur la population active sera cependant atténué par le fait que des inactifs peuvent bénéficier du dispositif et qu'une partie des actifs partant en retraite anticipée pourraient être remplacés sur le marché du travail par des inactifs.

Les estimations réalisées à partir de DESTINIE au cours de l'été 2003 et reprises dans les travaux de la direction de la prévision et de l'analyse économique donnent des ordres de grandeur de ces effets. Sur la base de flux de bénéficiaires, qui apparaissent globalement cohérents avec ceux de la CNAV, les bénéficiaires de départs anticipés appartenant aux générations 1945-1954 (les plus concernées par la mesure) avanceraient en moyenne leur départ à la retraite de 1,5 à 2 ans. Par ailleurs, près de la moitié des bénéficiaires seraient des inactifs, ce qui conduirait à une baisse de la population active induite par la mesure environ deux fois plus faible que la hausse de la population retraitée.

Au total, dans l'exercice de simulation macroéconomique de la direction de la prévision et de l'analyse économique, la population active serait plus faible en 2004 d'environ 80 000 par rapport au scénario de référence retenu par le Conseil d'orientation des retraites. L'écart s'atténuerait au fil du temps pour devenir positif aux alentours de 2010, compte tenu des effets liés aux modifications des droits à la retraite.

31.2 Les effets liés aux modifications des droits à la retraite

A plus long terme, les évolutions de la population active induites par la loi du 21 août 2003 seront dues aux modifications concernant les modalités de calcul des pensions : l'allongement de la durée d'assurance pour bénéficier d'une pension à taux plein jusqu'à 167 trimestres en 2020, la proratisation de la pension également portée progressivement à 167 en 2020, la réduction progressive de la décote pour le régime général et les régimes alignés, l'instauration de la décote pour les régimes de la fonction publique, enfin l'introduction d'une surcote.

Au total, selon les modèles utilisés par les administrations, ces mesures devraient conduire à augmenter l'âge moyen de départ à la retraite et, de fait, à accroître la population active. Ainsi, la hausse de la population active, par rapport au scénario de référence du Conseil d'orientation des retraites, serait comprise entre 250 000 et 400 000 à l'horizon 2020 selon l'exercice de simulation de la direction de la prévision et de l'analyse économique. La fourchette d'estimation, large, traduit l'ampleur des incertitudes quant aux effets des incitations financières en matière de départ à la retraite. Ces résultats ont notamment été

obtenus sous différentes hypothèses d'impact de la surcote sur les comportements d'activité : les assurés ne reculent pas leur âge de départ à la retraite du fait de l'instauration de la surcote (hypothèse basse), le reculent modérément (hypothèse intermédiaire) ou le reculent fortement (hypothèse haute). Dans l'hypothèse intermédiaire, la hausse de la population active serait d'un peu plus de 300 000 en 2020.

32. Les effets de la réforme sur la croissance économique et les finances publiques

Le modèle macroéconomique de référence de la direction de la prévision et de l'analyse économique suppose que la croissance économique à long terme est déterminée par l'augmentation tendancielle de la productivité et de l'offre de travail, en l'absence de modification des caractéristiques du marché du travail.

En particulier, une augmentation de la population active se traduit *in fine* par une hausse de la croissance potentielle de l'économie française et, à taux de chômage donné, le recul de l'âge moyen de départ à la retraite, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, s'accompagne mécaniquement de créations nettes d'emploi dans l'économie. En effet, dans l'hypothèse conventionnelle de maintien des effectifs dans la fonction publique, l'allongement de l'activité des fonctionnaires à la suite de la réforme de 2003 augmente la main-d'œuvre disponible pour le secteur privé et se traduit *in fine* par des créations d'emploi de même ampleur.

La réforme de 2003 conduirait ainsi non seulement à une diminution du nombre de retraités dans les secteurs privé et public mais aussi à une augmentation du nombre de cotisants dans le secteur privé, deux évolutions qui contribuent à réduire le besoin de financement du système de retraite.

Selon les différents scénarios d'impact de la surcote sur les comportements d'activité retenus par la direction de la prévision et de l'analyse économique, la hausse de la population active, comprise entre 250 000 et 400 000 en 2020, pourrait se traduire par une augmentation du PIB potentiel de 1 à 1,5 point d'ici 2020.

La réforme de 2003 aurait non seulement un effet direct sur les régimes de retraite (qui est présenté ci-dessous) mais également un effet indirect sur l'amélioration du solde des administrations publiques via son impact sur la croissance économique. La direction de la prévision et de l'analyse économique estime que cet effet indirect, dans le scénario intermédiaire, pourrait représenter à terme un surcroît de recettes pour les finances publiques équivalent à 0,5 point de PIB¹³⁹.

33. Les effets de la réforme sur les comptes des principaux régimes de retraite

De premiers éléments de chiffrage des effets de la réforme à l'horizon 2020 ont été établis pour les principaux régimes de retraite : le régime général, les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO, enfin les régimes de la fonction publique.

¹³⁹Sous l'hypothèse d'une élasticité unitaire de long terme des recettes des administrations publiques à l'activité, viendrait s'ajouter à l'effet direct sur les régimes de retraite un surcroît de l'ensemble des recettes publiques (TVA, impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés...) lié à l'augmentation du PIB potentiel, qui représente un gain actualisé supplémentaire de 0,5 point de PIB pour les finances publiques.

33.1 L'impact sur les comptes du régime général

Selon les différents scénarios d'impact de la surcote sur les comportements d'activité retenus par la direction de la prévision et de l'analyse économique, le besoin de financement du régime général serait réduit, à la suite des différentes mesures de la réforme de 2003 et avant transferts de cotisations de l'assurance chômage vers l'assurance vieillesse, de 4,3 à 5,3 milliards d'euros¹⁴⁰ en 2020. Des transferts de cotisations de l'assurance chômage vers l'assurance vieillesse permettraient alors de combler le déficit restant.

Les gains que le régime général réaliserait à la suite des seules modifications apportées au barème de la pension (allongement de la durée d'assurance, modification de la proratisation, instauration de la surcote et assouplissement de la décote) seraient compris entre 5,4 et 6,4 milliards d'euros, selon l'importance des effets de la surcote sur les comportements d'activité. Ces gains résulteraient d'économies sur les prestations servies liées au recul de l'âge moyen de départ à la retraite, à hauteur de 4,3 milliards d'euros, et de cotisations supplémentaires liées à la hausse du nombre des actifs, comprises entre 1,1 et 2,1 milliards d'euros.

Le régime général bénéficierait également d'un supplément de 0,2 point de cotisation à partir de 2006, qui rapporterait environ 900 millions d'euros à l'horizon 2020, et, au total, les gains pour le régime général pourraient être comprises entre 6,3 et 7,3 milliards d'euros en 2020.

La réforme de 2003 comporte également des mesures qui vont conduire, à l'inverse, à accroître le besoin de financement du régime général, essentiellement les mesures concernant les polypensionnés du secteur privé, les relèvements du minimum contributif et les départs à la retraite avant 60 ans. L'ensemble des dépenses nouvelles consécutives à la réforme est évalué en 2020 à 2 milliards d'euros pour le régime général.

Au total, l'ensemble de ces mesures permettrait de réduire d'environ un tiers le besoin de financement initial du régime général (15,5 milliards d'euros en 2020¹⁴¹) tel qu'il a été évalué par le Conseil d'orientation des retraites dans son scénario de référence. Le montant des transferts de cotisations de l'assurance chômage vers l'assurance vieillesse, nécessaire pour équilibrer les comptes du régime général en 2020, devrait être alors de 10 à 11 milliards d'euros.

Selon le scénario de référence du Conseil (avec un taux de chômage de 4,5%), le transfert d'un point de cotisation chômage vers la branche vieillesse conduirait à une réduction du besoin de financement d'un peu plus de 5,4 milliards d'euros en 2020. Pour parvenir à l'équilibre du régime général à cet horizon, il serait alors nécessaire de transférer environ 2 points de cotisation chômage. Or, selon le rapport de septembre 2003 de la Commission des comptes de la sécurité sociale, le solde de l'UNEDIC, toutes choses égales par ailleurs, pourrait s'élever à 15,3 milliards d'euros en 2020, dans l'hypothèse d'un taux de chômage de 5%, soit l'équivalent d'environ 3 points de cotisation chômage.

¹⁴⁰ Tous les montants financiers sont exprimés en euros de l'année 2000.

¹⁴¹ Il s'agit plus précisément du solde élargi (dont frais de gestion, compensation...) de la CNAV, y compris le régime des salariés agricoles, sous l'hypothèse de progression de la pension moyenne de la CNAV la plus dynamique parmi les deux hypothèses retenues par le Conseil d'orientation des retraites. Sous l'autre hypothèse, le besoin de financement en 2020 serait de 11,1 milliards d'euros.

Toujours selon la Commission des comptes de la sécurité sociale, la réforme de 2003, sans tenir compte des transferts depuis l'UNEDIC annoncés par le gouvernement, permettrait de réduire le besoin de financement du régime général en 2020 d'environ 5 milliards d'euros, soit un montant compris dans la fourchette avancée par la direction de la prévision et de l'analyse économique (entre 4,3 et 5,3 milliards d'euros). Cette fourchette peut apparaître large ; elle reflète le degré d'incertitude des premiers exercices de chiffrage *ex ante* des effets de la réforme.

Impact de la réforme de 2003 sur les comptes du régime général, en 2020
(hors impact de la réforme sur les transferts de compensation)

en milliards d'euros 2000

	Effets sur le solde du régime général
Solde financier initial (*) (a)	-15,5
Modifications du barème de la pension (**)	+5,4 / +6,4
+0,2 pt de cotisation (2006)	+0,9
Minimum contributif	-0,6
Retraite anticipée	-0,3
Pluripensionnés	-0,9
Autres mesures (***)	-0,2
Effet global des mesures précédentes (b)	+4,3 / +5,3
Transferts de cotisations nécessaires pour équilibrer le solde du régime général (c)	+10,2 / +11,2
Solde après mesures (a)+(b)+(c)	0

(*) Source : Conseil d'orientation des retraites, premier rapport, décembre 2001.

(**) Allongement de la durée d'assurance, modification de la proratisation, instauration de la surcote et assouplissement de la décote.

(***) Fusion réversion-veuvage, retraite anticipée pour handicapés, rachat des années d'étude.

Une valeur positive améliore le solde financier du régime général, une valeur négative le dégrade.

Sources : Commission des comptes de la sécurité sociale (rapport de septembre 2003) et rapport économique, social et financier (projet de loi de finances pour 2004).

La Commission des comptes de la sécurité sociale apporte quelques précisions sur les chiffres qu'elle publie. Concernant l'impact financier des modifications apportées au barème du régime général par la réforme de 2003, elle distingue en particulier les effets de la décote et ceux de la surcote sur le solde financier du régime général à l'horizon 2020. L'assouplissement de la décote conduirait à dégrader ce solde de 1,4 milliard d'euros, en raison principalement, pour les carrières courtes, de la délivrance de pensions d'un montant supérieur à l'âge de liquidation égal et aux incitations à liquider plus précocement les droits à la retraite. L'instauration de la surcote conduirait au contraire à améliorer le solde financier du régime général de 1,5 milliard d'euros, en incitant certains salariés à reporter leur âge de liquidation.

Concernant les dépenses nouvelles consécutives à la réforme (essentiellement les départs à la retraite avant 60 ans, les mesures en faveur des polypensionnés et les relèvements du minimum contributif), les travaux de la direction de la prévision et de l'analyse économique et ceux de la Commission des comptes de la sécurité sociale reprennent les mêmes chiffres, soit un coût global en 2020 de 2 milliards d'euros pour le régime général : 300 millions au titre de la mesure de départs anticipés, 900 millions liés à la mesure concernant les polypensionnés¹⁴² et 600 millions consécutifs aux relèvements du minimum contributif. La Commission des comptes de la sécurité sociale précise que la montée en charge de cette dernière mesure sera progressive compte tenu, en particulier, de son étalement sur 5 ans (2004-2008) et que l'amélioration des carrières féminines devrait réduire la proportion des attributions du minimum contributif et donc *in fine* le coût de la mesure.

De même, la Commission des comptes de la sécurité sociale précise ce que pourrait être le profil d'évolution du coût pour le régime général des départs avant 60 ans. En 2004, ce coût a été fixé de manière conventionnelle à 900 millions d'euros, sachant qu'au moment de l'élaboration du rapport de la Commission, l'accord AGIRC-ARRCO, qui étend la mesure aux régimes complémentaires des salariés du secteur privé, n'était pas encore intervenu et que la phase de montée en charge du dispositif est particulièrement incertaine. Avec l'hypothèse d'un taux de recours moyen de 75% pour une population potentiellement concernée de 190 000 personnes chaque année, le coût en termes de prestations pourrait s'élever au cours des premières années à environ 1,2 milliard d'euros par an pour le régime général. A long terme, la mesure devrait se révéler de moins en moins coûteuse (300 millions d'euros à l'horizon 2020) car le recul de l'âge légal de fin de scolarité, fixé à 16 ans en 1959, et l'allongement de la durée des études conduira à un reflux important du pourcentage d'assurés éligibles par génération¹⁴³.

Les estimations un peu plus récentes de la CNAV, annoncées juste après la publication du décret d'application (novembre 2003), donnent des ordres de grandeur assez proches, avec un surcoût pour le régime général estimé à environ 7 milliards d'euros cumulés d'ici 2008, dont 1,4 à 1,5 milliard¹⁴⁴ d'euros par an entre 2005 et 2008.

33.2 L'impact sur les comptes de l'ARRCO et de l'AGIRC

Lors des négociations sur l'avenir des retraites complémentaires, les partenaires sociaux ont examiné des projections financières relatives à l'impact de la loi du 21 août 2003 sur les régimes complémentaires des salariés du privé et l'AGFF¹⁴⁵, commandées à la direction technique de l'ARRCO et de l'AGIRC. Par définition, ces chiffres¹⁴⁶ n'intègrent pas les

¹⁴² Soit 1,6% de la masse des pensions des nouveaux retraités de 2004 à 2020, si l'on suppose que les transitions des assurés entre les différents régimes d'affiliation seront les mêmes que celles qu'ont connues les liquidants à la CNAV en 2001.

¹⁴³ Par exemple, selon l'échantillon 2001 de la CNAV, seulement 2,5% des hommes de la génération 1960 ont au moins un report de salaire à 14 ou 15 ans, contre 26,7% pour ceux de la génération 1950.

¹⁴⁴ L'écart par rapport au 1,2 milliard annoncé par la Commission des comptes de la sécurité sociale s'explique notamment par une hypothèse plus haute de taux de recours (90% contre 75 %).

¹⁴⁵ L'association pour la gestion du fonds de financement AGIRC-ARRCO (AGFF) est une structure de financement mise en place au moment de l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite pour les salariés du secteur privé et destinée à financer le coût de la mesure pour les régimes complémentaires de salariés.

¹⁴⁶ Les données financières de la direction technique de l'AGIRC et de l'ARRCO sont exprimées en euros de l'année 2002.

effets des mesures adoptées ultérieurement dans le cadre de l'accord AGIRC-ARRCO du 13 novembre 2003.

Deux mesures ont fait l'objet de simulations : la mesure autorisant des départs avant l'âge de 60 ans à taux plein et l'allongement de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension à taux plein.

Avec des hypothèses d'effectifs bénéficiaires de la mesure de départ avant 60 ans relativement proches de celles de la CNAV à l'époque (160 000 en 2004, entre 170 000 et 180 000 chaque année sur la période 2005-2008 et décroissance des effectifs au-delà) et en répartissant ces effectifs en carrières-type à partir d'estimations raisonnées sur les carrières longues¹⁴⁷, le coût de la mesure a été estimé à environ 750 millions d'euros en 2004 et environ 850 à 900 millions d'euros chaque année entre 2005 et 2008. Le coût diminuerait ensuite chaque année et représenterait de l'ordre de 150 millions d'euros en 2020. Ces coûts sont les résultats d'un accroissement des charges pour l'AGFF, consécutif au versement de pensions sur des périodes plus longues, et d'une diminution des cotisations, liée à l'anticipation de la liquidation au regard de la situation de référence avant réforme. L'accroissement des charges représente chaque année environ 90% du coût total.

Les effets de l'allongement de la durée d'assurance pour bénéficier d'une pension à taux plein ont été estimés à partir d'hypothèses conventionnelles. Ainsi, comme les durées de cotisation au régime général des assurés à l'ARRCO et à l'AGIRC ne sont pas connues directement, la répartition des durées validées par âge entre 60 et 64 ans a été maintenue constante sur toute la période de simulation et égale à celle des liquidants au régime général de 2001. Cette convention pourrait conduire à minorer les économies futures de charges pour les régimes complémentaires, dans la mesure où le nombre de trimestres validés à 60 ans devrait avoir tendance à décroître au fil des générations sous l'effet des entrées plus tardives en activité, mais, à l'inverse, elle ne prend pas en compte l'allongement des carrières cotisées des femmes qui devrait alourdir le coût de la mesure.

La maquette de simulation utilisée par la direction technique de l'AGIRC et de l'ARRCO ne modélise pas les comportements de départ à la retraite. Il a été simplement supposé que les liquidations étaient décalées dans le temps et que la pension moyenne attribuée aux flux de liquidants était rehaussée proportionnellement à l'allongement de la durée validée par les régimes.

Dans ces conditions et compte tenu de la progressivité de l'allongement de la durée d'assurance à partir de 2009, les gains consécutifs à la mesure sur les soldes financiers des régimes complémentaires et de l'AGFF passeraient de moins de 700 millions d'euros en 2009 à 4,9 milliards d'euros en 2020. Ces gains à l'horizon 2020 se décomposeraient, pour moitié, en de moindres charges (les effets du raccourcissement de la durée de versement des pensions l'emportent sur les effets de la hausse des pensions liquidées) et, pour l'autre moitié, en des hausses de ressources liées au prolongement de l'activité.

Au total, compte tenu des deux seules mesures retenues pour ces chiffrages, la réforme de 2003 générerait jusqu'en 2009 des surcoûts, liés aux départs à taux plein avant 60 ans, puis des économies, liées à l'allongement de la durée d'assurance, pour l'ensemble constitué des régimes complémentaires et de l'AGFF. L'effet cumulé des deux mesures conduirait à des

¹⁴⁷ Les effectifs ont été répartis en carrières au SMIC (40%), carrières au salaire moyen ARRCO (50% en début de période, 55% en fin) et carrières en partie de cadre (10% en début de période, 5% en fin).

gains de l'ordre de 4,75 milliards d'euros en 2020, soit une réduction d'environ un tiers du déficit AGIRC-ARRCO-AGFF inscrit dans le scénario central retenu pour les négociations paritaires de fin 2003.

33.3 L'impact sur les comptes des régimes de la fonction publique

Concernant les estimations de l'impact financier de la réforme de 2003 sur les régimes de la fonction publique, le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004 et le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2003 reprennent globalement les mêmes chiffres, que ceux présentés par le gouvernement au moment du projet de loi de réforme¹⁴⁸. Ceux-ci proviennent pour l'essentiel des simulations effectuées avec le modèle ARIANE de la Direction du budget.

A l'horizon 2020, les mesures inscrites dans la loi du 21 août 2003 permettraient de réduire le besoin de financement des régimes de la fonction publique de 13 milliards d'euros¹⁴⁹. Compte tenu d'un besoin de financement avant réforme évalué par le Conseil d'orientation des retraites à 28 milliards d'euros en 2020, le déficit restant serait de 15 milliards d'euros et serait comblé par un effort supplémentaire des employeurs publics, conformément à l'annonce faite dans l'exposé des motifs du projet de loi. L'essentiel des économies proviendrait des modifications du barème de la pension liquidée, à hauteur de 9,3 milliards d'euros. La revalorisation des pensions sur les prix dégagerait des économies supplémentaires évaluées à 4,5 milliards d'euros. A l'inverse, la création du régime additionnel sur les primes conduirait à des dépenses supplémentaires de l'ordre de 800 millions d'euros en 2020.

Par rapport à ces chiffres repris dans le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale et annoncés par le gouvernement, l'étude de la direction de la prévision et de l'analyse économique, publiée dans le rapport économique, social et financier, apporte des chiffres complémentaires, d'une part, en distinguant ce qui résulte de moindres dépenses et ce qui provient d'un surcroît de cotisations, d'autre part, en décomposant les économies en 2020 consécutives aux dispositions de la loi du 21 août 2003 (13 milliards d'euros) entre les deux régimes de la fonction publique, la fonction publique d'Etat et la Caisse Nationale de Retraite des Collectivités Locales (CNRACL).

Dans chacun des régimes, les économies proviendraient essentiellement d'une baisse de la masse des prestations (plus de 90% du total des économies), liée au recul de l'âge moyen de départ à la retraite, mais la réforme se traduirait également par un surcroît de cotisations, même dans l'hypothèse conventionnelle de stabilité des effectifs dans la fonction publique. En effet, à la suite des départs à la retraite plus tardifs du fait de la réforme, l'âge moyen et, corrélativement, l'indice de traitement moyen des fonctionnaires en activité augmenteraient¹⁵⁰.

Les trois quarts des économies bénéficieraient au régime de la fonction publique d'Etat (9,7 milliards d'euros) et représenteraient environ la moitié du besoin de financement avant réforme de ce régime. Pour la CNRACL, les économies consécutives aux dispositions de la loi du 21 août 2003 couvriraient un peu plus d'un tiers du besoin de financement avant

¹⁴⁸ Voir les données financières sur le site gouvernemental : www.retraites.gouv.fr.

¹⁴⁹ Tous les montants financiers sont exprimés en euros de l'année 2000.

¹⁵⁰ Le surcroît de rémunération pour l'Etat, les collectivités territoriales et les hôpitaux n'est pas inclus dans les chiffres présentés, qui sont relatifs aux comptes des régimes de la fonction publique.

réforme à l'horizon 2020 et les collectivités territoriales et hospitalières seraient amenées à financer le déficit restant (6 milliards d'euros en 2020).

Il importe enfin de préciser que les chiffrages précédents ne prennent pas en compte l'impact de la réforme sur les transferts de compensation. En particulier, il n'est pas tenu compte de la suppression progressive d'ici le 1^{er} janvier 2012 du dispositif de surcompensation entre les régimes du secteur public. Or, les transferts de surcompensation ont représenté en 2002 des dépenses supplémentaires représentant 1,4 milliard d'euros pour la CNRACL et 0,9 milliard d'euros pour le budget de l'Etat.

**Impact de la réforme de 2003
sur les comptes des régimes de la fonction publique, en 2020**
(hors impact de la réforme sur les transferts de compensation)

en milliards d'euros 2000

Compte des régimes de la fonction publique (1)		
Solde financier initial (*)	(a)	-28,0
Impact des mesures sur le solde financier	(b)	+13,0
dont		
Modifications du barème de la pension (**)		+9,3
Revalorisation des pensions sur les prix		+4,5
Création du régime additionnel		-0,8
Efforts supplémentaires des employeurs publics	(c)	+15,0
Solde après mesures	(a)+(b)+(c)	0
Compte du régime de la fonction publique d'Etat (2)		
Solde financier initial (*)	(d)	-18,7
Impact des mesures sur le solde financier	(e)	+9,7
dont		
Moindres dépenses		+8,9
Augmentation des recettes		+0,8
Efforts supplémentaires de l'Etat		+9,0
Solde après mesures	(d)+(e)+(f)	0
Compte de la CNRACL (3)		
Solde financier initial (*)	(g)	-9,3
Impact des mesures sur le solde financier	(h)	+3,3
dont		
Moindres dépenses		+3,0
Augmentation des recettes		+0,3
Efforts supplémentaires des collectivités locales	(i)	+6,0
Solde après mesures	(g)+(h)+(i)	0

(*) Source : Conseil d'orientation des retraites, premier rapport, décembre 2001.

(**) Allongement de la durée d'assurance, création de la décote et de la surcote.

Une valeur positive améliore le solde financier du régime général, une valeur négative le dégrade.

Sources : (1) Commission des comptes de la sécurité sociale (rapport de septembre 2003) ; (2) et (3) Rapport économique, social et financier (projet de loi de finances pour 2004).

IV – Les questions posées par la réforme

La réforme adoptée en 2003 soulève des questions que l'on s'efforcera ici de présenter sans prétendre à l'exhaustivité. Les points de vue exprimés sur ces questions diffèrent. Cette diversité reflète à la fois des différences d'appréciation sur les orientations retenues et l'existence de zones d'incertitude que seul l'avenir permettra de lever. L'ampleur du débat qui a précédé l'adoption de la réforme et s'est ensuite poursuivi justifie que l'on évoque les points qui ont soulevé le plus d'interrogations et de controverses.

1. L'équilibre financier des régimes est-il assuré ?

La question de l'équilibre financier du système de retraite permis par la réforme a été posée tout au long des débats qui ont entouré son adoption.

Selon les tableaux de financement établis au moment du vote de la loi, le solde net des mesures prises (mesures procurant des économies telles que l'allongement de la durée d'assurance et mesures ayant un coût telles que l'ouverture de possibilités de départ avant 60 ans ou les revalorisations du minimum contributif) s'établit en 2020 à 18 milliards d'euros pour le régime général et les régimes de fonctionnaires. Ces 18 milliards d'euros (5 milliards d'euros au titre du régime général et 13 milliards d'euros au titre des régimes de fonctionnaires) représentent un peu moins de la moitié du besoin de financement initial évalué pour 2020 à 43,5 milliards d'euros (15,5 milliards d'euros au titre du régime général et 28 milliards d'euros au titre du régime de fonctionnaires) : un tiers des besoins de financement du régime général et la moitié de ceux des régimes de fonctionnaires.

L'exposé des motifs de la loi de 2003 indique que : « l'augmentation des cotisations vieillesse, dans le régime général, et l'effort accru des employeurs publics, en ce qui concerne les régimes de la fonction publique, permettront d'équilibrer notre système de retraite en 2020. Une augmentation de 0,2 point est d'ores et déjà prévue en 2006 ».

L'équilibre financier de la réforme s'analyse ainsi de la façon suivante :

- Régime général :
 - Solde net des mesures prises dans la loi : 5 milliards d'euros
 - Redéploiement de cotisations d'assurance chômage (2 points) : 10 milliards d'euros.
- Régimes de fonctionnaires :
 - Solde net des mesures prises dans la loi : 13 milliards d'euros
 - Contribution des employeurs publics : 15 milliards d'euros

Le financement des régimes de fonctionnaires requiert une hausse significative des contributions des employeurs publics qui a été présentée comme faisant partie intégrante de la réforme adoptée par le Parlement et qui serait, d'ailleurs, rendue d'autant plus facile que le contexte économique serait favorable.

La partie du financement de la réforme résultant de redéploiements de cotisations, qui seraient possibles en cas de retour au plein emploi, a, quant à elle, soulevé beaucoup d'interrogations et continue d'en soulever. L'hypothèse économique retenue est-elle réaliste ? Que se passerait-il si elle ne se vérifie pas ?

Le scénario de retour au plein emploi en 2010 correspond, comme l'indique l'exposé des motifs de la loi, au scénario retenu pour référence par le Conseil d'orientation des retraites dans le premier rapport qu'il a remis en décembre 2001.

Dès sa présentation, le Conseil a indiqué qu'il s'agissait d'un scénario volontariste qui supposait que des actions fortes soient engagées par l'ensemble des acteurs en vue de développer l'emploi et remettre en cause la situation d'exclusion des salariés les plus âgés du monde du travail, aujourd'hui entrée dans les faits. Rien n'assure, en effet, que l'accroissement des sorties de la vie active se traduise mécaniquement par une diminution du chômage. Le réalisme de l'hypothèse retenue doit donc se mesurer à l'aune des efforts engagés pour renverser la tendance dans le champ du travail et de l'emploi.

Cette considération est sans doute la principale que l'on puisse faire aujourd'hui. Elle a plus d'importance pour la question posée que les interrogations suscitées par une conjoncture économique moins bonne que prévue au cours des années récentes. On l'a vu, les effets de cette conjoncture sur l'équilibre à long terme des régimes de retraite sont, par eux-mêmes, limités.

Si l'amélioration prévue ne se produisait pas, le choix serait alors ouvert entre un accroissement des recettes allouées aux régimes sans baisse équivalente des cotisations de chômage et un ajustement des droits à pension (moindre revalorisation, modification du mode de calcul...). Une telle situation n'est envisagée ni dans le texte de la loi ni dans son exposé des motifs, le gouvernement n'ayant pas souhaité inscrire dans la loi des augmentations significatives de cotisations¹⁵¹.

Le Ministre des affaires sociales a indiqué à plusieurs reprises au cours des débats parlementaires que, dans son esprit, si le chômage ne diminuait pas les hausses de cotisations seraient probablement inévitables.

Il faut rappeler que la loi prévoit un pilotage du système de retraite dans la durée. Des ajustements complémentaires restent ainsi possibles dans le cadre de ce pilotage à long terme et des rendez-vous fixés par la loi.

2. Les efforts requis par la réforme sont-ils justement partagés ?

La réforme fait le choix de mesures portant sur la durée d'assurance et par voie de conséquence l'âge du départ à la retraite, de mesures portant sur le niveau des pensions et prévoit, enfin, des ajustements des recettes des régimes. Il est aujourd'hui difficile d'évaluer l'impact social de ces diverses mesures, qui dépend des comportements des assurés, eux-mêmes extrêmement dépendants du contexte du travail et de l'emploi. Prolongeant la présentation des premières estimations *ex ante* faites à partir des modèles construits par les

¹⁵¹ Seule une hausse de 0,2 point en 2006 est prévue.

régimes et les administrations et dont on a souligné la difficulté, on peut cependant, dès aujourd'hui, faire quelques observations.

21. La durée d'assurance et l'âge du départ à la retraite

L'allongement de la durée d'assurance soulève quatre types de questions :

- celle de la capacité qu'auront les assurés de prolonger effectivement leur activité, cette question renvoyant à celle des conditions de travail et d'emploi (21.1) ;
- celle de ses effets différenciés au fil des générations, compte tenu de l'allongement de la durée des études (21.2) ;
- celle des effets de la règle pour les assurés ayant eu de longues carrières et, le cas échéant, une espérance de vie plus courte (21.3) ;
- celle des effets de la règle pour les assurés ayant connu des aléas ou des interruptions de carrière (21.4).

21.1 La loi prévoit implicitement, comme on l'a déjà noté, la prise en compte de la **situation de l'emploi** pour l'allongement de la durée d'assurance, puisque, avant chaque nouvelle étape d'allongement, il est prévu un rapport du gouvernement incluant un point sur la situation de l'emploi, la réunion d'une conférence tripartite sur l'emploi et un avis du Conseil d'orientation des retraites et de la Commission de garantie des retraites.

On notera, cependant, que la portée de cette condition est, selon les termes de la loi, différente pour l'échéance 2008 (passage de 40 à 41 ans) et les suivantes. Entre 2009 et 2012 l'allongement est d'ores et déjà déterminé dans la loi, et il est simplement prévu une possibilité de modification du calendrier de mise en œuvre par décret (après les différents avis obligatoires). Ensuite, une décision d'allongement doit être prise à chaque étape, dans les conditions prévues par la loi (prise en compte des gains d'espérance de vie et des différents avis obligatoires).

Le chantier de l'emploi et du travail est ainsi tout à fait capital si l'on souhaite que le schéma prévu par la loi se réalise, c'est à dire que les assurés puissent, en prolongeant leur activité, atteindre les taux de remplacement affichés comme cibles par la réforme.

Il s'agit d'éviter deux situations qui ne sont pas celles recherchées par la loi. La première serait celle dans laquelle on devrait renoncer à allonger la durée d'assurance, faute d'emplois et où il faudrait trouver de nouvelles recettes dans un contexte économique difficile ou agir sur le niveau des pensions. La seconde serait celle où, malgré l'absence d'amélioration de l'emploi, on allongerait néanmoins la durée d'assurance, ce qui aurait pour corollaire un accroissement du nombre de salariés seniors en situation de chômage ou d'inactivité, avec des revenus amoindris et d'éventuelles répercussions négatives sur le niveau de leurs pensions (soit qu'ils fassent liquider leur pension en subissant une décote, soit qu'ils attendent d'avoir le taux plein mais avec le risque de prise en compte dans le calcul de leur pension de fins de carrière défavorables).

21.2 La réforme s'applique de façon différenciée, **selon les générations**, l'allongement de la durée d'assurance requise se faisant parallèlement aux gains d'espérance de vie constatés à 60 ans. Les générations concernées ont, par ailleurs, connu une élévation de l'âge moyen de fin d'**études** qui est passé de 16,5 ans pour la génération 1940, à 17,5 ans pour la génération 1950 et 19 ans pour la génération 1960.

Les durées d'assurance requises pour ces générations, telles qu'on peut aujourd'hui les extrapoler à partir notamment des espérances de vie projetées, seraient respectivement de 40 ans, 40,5 ans et 41,75 ans. Si l'on additionne l'âge moyen de sortie d'études et la durée d'assurance requise,¹⁵² on aboutit à 56,5 ans pour la génération 1940, 58 ans pour la génération 1950 et 60,75 ans pour la génération 1960. Pour ces générations (celles dont traite la réforme), la règle de partage des gains d'espérance de vie aboutit, en moyenne, à faire coïncider le moment où sont remplies la condition d'âge (60 ans) et la condition de durée d'assurance requise dans les régimes. Elle se traduit par un allongement des durées de retraite.

Les générations suivantes connaîtront un âge de fin d'études plus élevé en moyenne. Cet âge est de 21 ans à partir de la génération 1974. Ces générations qui partiront après 2020 seront conduites toutes choses égales d'ailleurs, dans les conditions de durée d'assurance prévues pour 2020, à des différés de leurs âges de départ en retraite plus importants que les précédentes.

21.3 Les effets de la réforme, en termes d'âge de départ à la retraite sont fortement différenciés selon **les catégories sociales** en raison des mesures particulières prises pour permettre le départ avant 60 ans des personnes entrées tôt dans la vie active et du rôle prééminent donné au critère de durée d'assurance.

- Les possibilités de départ avant 60 ans ouvertes par la réforme concernent les personnes entrées tôt dans la vie active et remplissant un double critère de durée d'assurance et de durée de cotisation. Les effectifs de personnes concernées par la mesure sont importants : environ 500 000 bénéficiaires d'ici 2008.

Dans la fonction publique où il existe des agents ayant commencé à travailler aussi tôt, le dispositif n'est pas encore transposé. Le Gouvernement a annoncé son intention de commencer des négociations sur le sujet, avec l'objectif d'aboutir avant l'été.

- Par ailleurs, le critère de durée pèse moins sur les personnes entrées tôt dans la vie active que sur celles qui ont poursuivi des études longues. Les données recueillies par l'INSEE montrent qu'il existe une corrélation, au moins pour les hommes, entre âge de fin d'études et espérance de vie. Le critère pèse donc moins sur les personnes ayant une plus faible espérance de vie.

On estime aujourd'hui (selon le modèle DESTINIE de l'INSEE) qu'il existe un écart de 7 à 8 ans de l'âge de fin d'études entre le quart de la population ayant les durées d'études les plus courtes et le quart de la population ayant les durées d'études les plus longues. Cet écart est assez stable au fil des générations.

¹⁵² Ce qui correspond à un raisonnement simplifié supposant que tous les actifs valident des droits continûment de la sortie des études au moment du passage à la retraite.

C'est ainsi que l'âge de sortie d'études du quart de la population ayant fait le moins d'études est de 14 à 15 ans pour la génération 1950 et d'un peu plus de 17 ans pour la génération 1960. Pour cette tranche de la population, le total de l'âge de sortie d'études et de la durée requise demeure inférieur à 60 ans au terme de la réforme (2020). A l'inverse, l'allongement de la durée requise conduit mécaniquement à un âge d'obtention du taux plein pour la retraite de 65 ans¹⁵³ pour les assurés ayant les plus longues durées d'études. Pour la génération 1960, l'âge moyen de fin d'études du quart de la population ayant fait les plus longues études est, en effet, d'environ 24 ans.

21.4 On a supposé dans les raisonnements schématiques précédemment retenus que les assurés validaient continûment des droits entre l'âge de sortie des études et l'âge du départ à la retraite. Dans la réalité, un certain nombre d'assurés ayant eu des **débuts de carrière difficiles**, connu de longues **périodes de chômage** ou des **interruptions d'activité**, ne se trouvent pas dans cette situation. L'évolution de leur situation et de leurs droits au regard de la retraite mérite une évaluation particulière.

Outre cette étude de la situation effective des assurés, un bilan d'ensemble de l'évolution des règles déterminant leurs droits devrait être effectué du point de vue des principes qui les inspirent. La réforme introduit, en effet, aussi bien pour les possibilités de départ avant 60 ans, que pour le calcul du minimum contributif, une distinction entre les périodes strictement cotisées et les périodes validées à d'autres titres (notamment l'éducation des enfants). La portée de l'évolution vers une plus grande contributivité ainsi engagée devra être attentivement étudiée.

22. Le niveau des pensions

22.1 Taux de remplacement

Le taux de remplacement est le rapport entre la pension au moment du départ à la retraite et le dernier salaire perçu. On considère ici le taux de remplacement net, c'est-à-dire, le rapport entre pension et salaire, tous deux nets de cotisations sociales et de contribution sociale généralisée.

La baisse du taux global moyen de remplacement induite par la réforme de 1993 pèse, de façon progressive, sur les ressortissants du régime général et des régimes alignés partant en retraite depuis 1994 et elle atteindra son régime de croisière pour les assurés partant en retraite en 2020. Elle induit une réduction du taux de remplacement pour un salarié au salaire moyen ayant une carrière complète, de l'ordre de 7% (-6 points) entre 2000 et 2020.

Par ailleurs, les accords signés dans les régimes complémentaires de retraite depuis 1994 pèsent également sur le taux de remplacement des salariés. Dans son premier rapport, le Conseil d'orientation des retraites avait estimé à environ 9% (-8 points) entre 2000 et 2020 la diminution de taux de remplacement résultant des paramètres de calculs fixés par ces accords, pour un salarié au salaire moyen ayant une carrière complète. Selon les calculs du Conseil, le

¹⁵³ A 65 ans le taux plein est attribué quelle que soit la durée d'assurance validée par l'assuré.

taux de remplacement d'un salarié au salaire moyen était estimé passer de 84% en 2000 à 67% en 2040.

Un élément d'incertitude tient cependant à la durée des accords dans les régimes complémentaires. Les calculs faits pour le Conseil en 2001 se fondaient sur les accords de 1994, 1996 et 2001 et avaient conventionnellement supposé que les paramètres retenus en 2001 continueraient de s'appliquer au cours des 20 prochaines années. L'accord signé le 13 novembre 2003 est plus restrictif que l'accord de 2001. Il ne couvre cependant, comme les précédents, qu'une période limitée : 2003 à 2008.

Il faut noter que la baisse du taux de remplacement ne signifie pas que les pensions baissent en valeur absolue, mais qu'elles progressent moins vite que les salaires. Sur la période considérée, on estime que, sous les hypothèses retenues, les pensions continueront de croître à la liquidation, pour chaque génération, en euros constants.

- L'objectif de niveau moyen des pensions :

La réforme de 2003 précise dans son exposé des motifs qu'un niveau de retraite de l'ordre, en moyenne, de deux tiers du revenu d'activité constitue la référence choisie par le gouvernement. La loi ne précise pas s'il s'agit d'un niveau visé au moment de la liquidation ou valant pour l'ensemble des pensionnés. On peut penser qu'il s'agit du rapport entre la pension moyenne et le revenu moyen d'activité, nets de prélèvements sociaux, observé à un instant donné, ratio global qui devrait s'établir aux alentours de 65% (selon les estimations réalisées en 2001), une fois la réforme de 1993 montée en charge¹⁵⁴. Il peut alors se lire comme une orientation du gouvernement visant à ne pas prendre de nouvelles mesures de portée générale sur le niveau des pensions et allant au-delà des mesures décidées en 1993.

- La réforme comporte, en outre, diverses mesures ayant une incidence sur le niveau des pensions au moment de leur liquidation.
 - La modulation en fonction des durées d'assurance :

La réforme comporte une mesure de portée non négligeable pour les personnes n'ayant pas une carrière complète qui consiste à proratiser la pension en 160^{ème} en cas de durée d'assurance validée inférieure à 160 trimestres (ou 40 ans), contre 150 trimestres (ou 37,5 ans) précédemment dans le régime général. Ce mode de calcul s'ajustera par la suite au fur et à mesure de l'allongement de la durée d'assurance (calcul en 164^{ème} pour une condition de 41 ans etc.). Cette mesure touche plus particulièrement les femmes qui, plus fréquemment que les hommes, ont des carrières incomplètes mais qui bénéficieront, en sens inverse, de l'effet de la réduction de moitié de la décote dans le régime général et les régimes alignés.

Par le jeu de la surcote, la réforme améliore les droits des personnes qui prolongent leur activité au-delà du moment où elles peuvent bénéficier du taux plein.

- Les mesures relatives aux petites pensions :

Une garantie minimum est fixée pour les personnes ayant cotisé sur de faibles salaires. Cette garantie s'établit à 85% du SMIC net de prélèvements sociaux en 2008, pour une carrière

¹⁵⁴ Dans ces estimations, le taux de remplacement était supposé stabilisé entre 2030 et 2040.

complète. Elle augmente le taux de remplacement garanti aux plus faibles salaires par rapport à la situation actuelle.

Cet objectif devrait être atteint par des revalorisations successives du minimum contributif prévues d'ici 2008 dans le régime général et les régimes alignés. La garantie ne joue, cependant qu'au moment de la liquidation et pas ensuite. Les pensions portées au minimum sont, après leur liquidation, revalorisées comme les prix à l'instar de l'ensemble des pensions.

On notera, cependant, que pour la fonction publique, la réforme a consisté en un rapprochement avec le régime général. Ce rapprochement aboutit à une diminution du montant servi pour les carrières courtes et à une augmentation pour les carrières de plus de 30 ans.

- Le régime additionnel sur les primes des fonctionnaires :

La réforme prévoit la mise en place d'un régime additionnel sur les primes pour les fonctionnaires, dont la montée en charge sera très progressive.

- Les polypensionnés :

Enfin, des mesures particulières correctrices sont prises afin d'assurer aux polypensionnés un traitement comparable à celui des unipensionnés. Elles sont substantielles (coût net estimé à 900 millions d'euros en 2020). En permettant de prendre en compte pour les polypensionnés les carrières tous régimes, elles améliorent de fait le taux de remplacement, même si elles ne traitent qu'une partie du problème des polypensionnés (elles ne traitent pas, notamment, du cas complexe des polypensionnés public-privé).

22.2 Revalorisation des pensions

La réforme inscrit dans la loi une garantie d'indexation sur les prix des pensions liquidées dans le régime général, les régimes alignés et les régimes de fonctionnaires. Les effets de cette indexation sur la situation respective des actifs et des retraités sera tributaire de l'évolution économique d'ensemble et plus particulièrement de l'évolution des salaires. Si le pouvoir d'achat des salaires augmente comme on peut le penser, en moyenne, sur le long terme elle conduit à une évolution du revenu des retraités plus faible que celle des actifs employés. Dans certaines périodes de difficulté économique, elle préserve, en revanche, la situation des retraités.

La loi prévoit toutefois qu'une correction du taux de revalorisation de l'année suivante puisse être proposée par le gouvernement au Parlement, dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale, sur proposition d'une conférence présidée par le ministre chargé de la sécurité sociale et réunissant les organisations syndicales et professionnelles représentatives au niveau national. Il n'est ainsi pas exclu que des mesures soient prises en période de croissance pour faire bénéficier les retraités des fruits de cette croissance.

Le suivi de l'évolution du taux de remplacement et du niveau des pensions comparé à celui des revenus d'activité est une des missions du Conseil d'orientation des retraites. Il conduira le Conseil à suivre à la fois les données issues de l'échantillon interrégime des retraités, et de cas-type aussi représentatifs que possibles des situations les plus fréquemment rencontrées.

23. L'augmentation des recettes

La réforme prévoit un transfert de points de cotisations de chômage au bénéfice du régime général, qui devrait être neutre pour les cotisants, et des financements des employeurs publics au bénéfice des régimes de fonctionnaires qui devraient peser, en définitive, sur les contribuables.

La question ouverte par un certain nombre de partenaires d'un élargissement de l'assiette du financement des régimes, fort complexe et controversée, relève des missions confiées par la loi au Conseil d'orientation des retraites qui, aux termes de la loi, doit mener une réflexion sur le financement des régimes de retraite et suivre l'évolution de ce financement.

Au total, les effets de la réforme sur les durées d'activité et le niveau des pensions dépendent largement de la situation de l'emploi. Ils devraient être appréciés au fil de la mise en œuvre de la réforme dans le cadre du travail de suivi confié au Conseil d'orientation des retraites qui devra porter, comme le prévoit la loi, sur l'évolution des conditions de cessation d'activité et de départ en retraite, des taux de remplacement et des niveaux de pension. La situation des assurés ayant connu des entrées dans la vie active difficiles, ou des aléas de carrière, de même que celle des bénéficiaires des minimums de pension devront faire l'objet d'un suivi particulier. La réforme alignant les règles de durée d'assurance, de décote et d'indexation des régimes de fonctionnaires sur celles du régime général, même si elle le fait progressivement entre 2000 et 2020, aboutit à un effort particulier important des fonctionnaires qui succède à l'effort demandé aux salariés du secteur privé lors de la réforme de 1993. Ceci se mesure d'ailleurs au fait que trois quarts environ des économies réalisées par la réforme à l'horizon 2020 le sont dans les régimes de fonctionnaires, ce qui est important, compte tenu des effectifs concernés. Mais sur les deux points évoqués (durée d'assurance et indexation), à l'issue de la réforme, la situation des fonctionnaires sera identique à celle des salariés du privé. En revanche, leurs taux de remplacement au moment de la liquidation de leur pension ne subit, en principe, aucune diminution, dès lors qu'ils diffèrent leur départ en retraite, contrairement à ce qui est prévu pour les salariés du secteur privé et résulte des réformes intervenues dans le régime général et les régimes complémentaires au début des années 90.

3. Comment apprécier les mesures incluses dans la réforme concernant les avantages familiaux et conjugaux ?

Cette question est l'une des questions controversées de la réforme de 2003 qui, pourtant, ne traite que certains aspects des droits respectifs des hommes et des femmes vis-à-vis de la retraite.

Les deux modifications principales apportées par la loi concernent les conditions d'attribution de certains avantages familiaux pour les fonctionnaires et les conditions d'ouverture du droit aux pensions de réversion.

La première modification résulte de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (dite jurisprudence Griesmar) qui a jugé non conforme au principe d'égalité entre hommes et femmes le fait de réserver la bonification de durée de service de un an par

enfant aux femmes fonctionnaires. La mise en conformité du droit avec la jurisprudence a conduit à ouvrir le droit aux hommes et à fixer une condition de cessation d'activité pour l'octroi de la bonification qui permet de valider désormais, pour les enfants nés après 2004, jusqu'à 3 ans par enfant (au lieu de 1 an avant la réforme). Lorsqu'il n'y a pas de cessation d'activité, la bonification n'est, en revanche, pour les enfants nés après 2004, que de 6 mois. Par ailleurs, cette condition pose, aujourd'hui, des difficultés de mise en œuvre pour les femmes ayant eu des enfants avant l'entrée en vigueur de la réforme, alors qu'elles ne relevaient à l'époque d'aucun régime de sécurité sociale.

La modification introduite, rendue nécessaire par la jurisprudence communautaire, crée une différence de traitement entre fonctionnaires et salariés du secteur privé. La Cour de justice des Communautés Européennes estime, en effet, que dans le régime général mais non dans les régimes spéciaux, des avantages familiaux particuliers peuvent être réservés aux femmes. Dès lors la majoration de durée d'assurance de deux ans par enfant demeure dans le régime général réservée aux femmes et sans condition d'interruption d'activité.

Le deuxième ensemble de modifications importantes apportées par la loi concerne les conditions d'attribution des pensions de réversion. Les mesures prises par la loi conduisent à un rapprochement sensible des conditions requises dans les différents régimes (amélioration des pensions des veufs de fonctionnaires, allègement et simplification des conditions d'octroi des réversions dans le régime général). Des différences subsistent cependant avec le maintien d'une condition de ressources dans le régime général et les régimes alignés, alors qu'aucune condition de ce type n'existe dans les régimes du secteur public et les régimes complémentaires du secteur privé. La particularité du droit du régime général est soulignée par l'utilisation de la qualification d'allocation différentielle pour la pension de réversion.

Au total, du fait notamment du droit communautaire, on aboutit aujourd'hui à une situation peu compréhensible.

Le Conseil qui a d'ailleurs amorcé une réflexion sur ce sujet et plus généralement sur la question de l'égalité entre hommes et femmes dans les régimes de retraite¹⁵⁵ (voir annexe 9) considère que c'est l'une des questions essentielles pour l'avenir des retraites.

4. Comment les régimes par répartition et les compléments d'épargne-retraite vont-ils coexister ?

La loi de 2003 affiche le choix de la répartition pour le financement des retraites, l'épargne-retraite ne devant jouer qu'un rôle complémentaire aux régimes obligatoires.

Elle complète les dispositifs existants (contrat « Madelin » pour les non salariés, PREFON pour les fonctionnaires, produits dits des articles 39, 82 et 83 du Code général des impôts pour les salariés du privé bénéficiant d'un contrat collectif mis en place dans le cadre de leur entreprise), en s'efforçant de répondre à la demande d'un accès de toutes les catégories socioprofessionnelles à l'épargne retraite et de plus de sécurité et de transparence dans sa gestion.

¹⁵⁵ Séances du Conseil de mai et d'octobre 2002.

Le Conseil d'orientation des retraites n'a pas étudié la question de l'épargne retraite dans son premier rapport, mais il lui a consacré une séance en septembre 2002, qui a permis un travail approfondi¹⁵⁶. A la lumière de ce travail, et de la connaissance des situations existant dans les autres pays, on peut imaginer que la réforme conduise à l'un des trois scénarios suivants de coexistence des régimes de retraite obligatoires et des produits d'épargne retraite.

- Le premier scénario serait celui d'un faible développement de l'épargne retraite dans les prochaines années, les Français continuant à marquer une préférence pour les produits avec une sortie en capital, et en particulier pour l'assurance vie qui a jusqu'à présent joué, pour les ménages qui en avaient les moyens, le rôle d'épargne disponible à tout moment (au bout de huit ans) et notamment pour la retraite.
- Le deuxième scénario serait celui où l'épargne retraite conduirait à une déstabilisation partielle des régimes par répartition. Ce n'est pas le scénario recherché par les auteurs de la réforme qui n'ont, par exemple, pas prévu d'allègements de cotisation pour le PERP. Mais certains estiment que cette déstabilisation pourrait venir de deux facteurs. En premier lieu, l'importance donnée par certaines entreprises à la rémunération indirecte augmenterait les inégalités entre salariés. En second lieu, l'existence de compléments de retraite pourrait être mise en avant par les cadres pour refuser des hausses de cotisation aux régimes obligatoires.
- Dans le troisième scénario, enfin, l'épargne retraite constituerait un véritable complément de la retraite par répartition pour les cadres et les non salariés ne bénéficiant pas d'un taux de remplacement très élevé¹⁵⁷, sans pour autant concurrencer les régimes obligatoires.

Il est difficile aujourd'hui de se prononcer sur le scénario le plus probable. Tout dépendra des choix qui seront faits dans le champ des retraites et en matière de politique de l'épargne. Le volume global du patrimoine des ménages, sa répartition selon les différentes formes d'épargne, le coût social et fiscal des différents dispositifs, constitueront dans l'avenir un ensemble de données qu'il faudra analyser avec attention.

5. Comment prendre en compte la pénibilité pour la retraite ?

La loi fixe un délai de trois ans pour que s'engage une négociation interprofessionnelle sur le thème de la pénibilité pour les salariés du secteur privé. Des discussions ont été engagées sur ce thème dans la fonction publique.

La question de la prise en compte de la pénibilité pour la retraite était évoquée dans le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites. Le Conseil y indiquait avec force qu'une prise en compte de la pénibilité dans le système de retraite ne saurait dispenser de rechercher par tous les moyens une diminution des situations de travail pénible et de prévoir, lorsque cela paraît le plus approprié, des contreparties pour les salariés au moment même où les situations

¹⁵⁶ Voir la note sur les compléments de pension de la séance plénière du Conseil d'orientation des retraites, disponible sur le site du Conseil, à l'adresse : www.cor-retraites.fr

¹⁵⁷ On constate, en effet, que le taux de remplacement des retraites est d'autant plus faible que le revenu d'activité est élevé.

de pénibilité se produisent. Il constatait, par ailleurs, qu'à l'heure actuelle, la prise en compte des situations de pénibilité pour la retraite se fait de façon très inégale pour les assurés, selon le régime dont ils relèvent, la branche ou le secteur auquel ils appartiennent, voire le type de poste qu'ils occupent. Les exemples foisonnent de personnes se trouvant dans des situations de pénibilité ou subissant des contraintes identiques, exerçant le même métier ou occupant des postes analogues qui ne bénéficieront pas des mêmes droits en termes d'âge de la retraite (c'est par exemple le cas des infirmières du public et de celles du privé ; des distorsions analogues existent au sein même du secteur privé entre branches ou entreprises ayant souscrit au CATS et celles ne l'ayant pas fait). Par ailleurs, les dispositifs existants sont bien souvent extrêmement rigides et leur champ épouse mal une réalité qui évolue, les conditions d'exercice de certains métiers s'améliorant, cependant que de nouvelles formes de pénibilité apparaissent ailleurs.

L'orientation retenue par le Conseil s'exprimait ainsi : « une approche dans laquelle, pour ouvrir des droits à bonification ou à retraite anticipée, on ne tienne pas seulement compte du secteur d'activité ou du métier mais également du poste effectivement occupé. Une identification des périodes correspondant à une activité pénible se ferait plus facilement au moment où elle est effectuée que lors de la liquidation de la pension. Dans cette perspective, l'étude de dispositifs permettant l'attribution de bonifications de durée d'assurance sur la base de situations constatées au niveau de l'entreprise ou de l'administration, dans un cadre collectif organisé et contrôlé paritairement, mériterait d'être conduite. Un tel dispositif nécessiterait sûrement que, sur le mode des cotisations à la branche des accidents du travail, une modulation des cotisations des employeurs soit prévue pour inciter à une réduction du nombre de postes identifiés comme pénibles ».

La réflexion du Conseil s'est depuis poursuivie par l'examen d'un rapport qui lui a été remis en 2003¹⁵⁸ (voir pour la présentation de ce rapport et des travaux ultérieurs d'experts, annexe n°8). La principale proposition de ce rapport consiste à prendre en compte pour la retraite les pénibilités du travail entraînant une réduction de l'espérance de vie en bonne santé, en appliquant des critères s'appréciant poste par poste et définis en fonction des données épidémiologiques existantes. Ce rapport n'est qu'exploratoire et ne prétend pas régler toutes les modalités d'une prise en compte concrète de la pénibilité et de son financement. Il constitue cependant une base utile pour un chantier difficile dont on doit souligner qu'il devrait conduire à une négociation plus large sur les conditions de travail, thème éclipsé du champ de la négociation collective depuis que le chômage est la préoccupation dominante.

6. La nécessité de gagner le pari sur l'emploi

L'augmentation de l'emploi des seniors constitue un enjeu stratégique non seulement pour l'équilibre futur des régimes de retraite, mais plus largement pour assurer la croissance future. Dans cette perspective, l'action sur l'emploi est aussi importante que l'ajustement des paramètres des régimes de retraite. Le pari est considérable.

L'augmentation de l'activité des seniors ne saurait se concevoir, même si ce n'est pas un préalable, que dans le cadre d'une amélioration générale de l'emploi bénéficiant à l'ensemble de la population. Il s'agit simultanément de réussir le retour au plein emploi et de parvenir à

¹⁵⁸ *Pénibilité et retraite*, Y. Struillou, 2003, accessible sur le site du Conseil d'orientation des retraites à l'adresse : www.cor-retraites.fr

combler l'écart d'environ 2,5 ans qui sépare aujourd'hui, dans le secteur privé, le moment où l'on cesse son activité de celui où l'on fait liquider sa retraite. Quelques chiffres permettent de mesurer l'ambition : retourner au plein emploi et revenir à un taux de chômage de l'ordre de 4% c'est, à l'horizon 2010, diminuer de 1,3 million le nombre de chômeurs et augmenter corrélativement le nombre d'actifs de 1,8 million¹⁵⁹, soient au total 3,1 millions d'emplois supplémentaires. Le Conseil d'orientation des retraites n'ayant pas compétence sur l'ensemble des questions d'emploi, les réflexions qui suivent sont centrées sur l'emploi des seniors.

Dans cette perspective, quel jugement porter sur les mesures prises à l'occasion de la réforme ?

Pour la première fois, une loi portant sur les retraites comporte des dispositions substantielles modifiant le code du travail et la réglementation relative à l'emploi : modification de l'âge du droit de mise à la retraite d'un salarié par son employeur, fermeture ou resserrement des dispositifs de préretraite, modification de la « contribution Delalande » qui pénalise le licenciement de salariés âgés, etc. C'est le signe que la forte liaison entre le droit du travail et le droit de la sécurité sociale, comme éléments de la politique des retraites, a été perçue par le législateur.

La loi invite les partenaires sociaux à s'emparer par la négociation de la question, en étendant le champ de la négociation collective. Elle fait ainsi de l'emploi des salariés âgés et de leur accès à la formation professionnelle un thème obligatoire de la négociation collective. Elle prévoit, par ailleurs, qu'une conférence tripartite sur l'emploi et la formation¹⁶⁰ réunisse tous les quatre ans l'Etat et les partenaires sociaux, cependant que chaque année la commission de la négociation collective donnera un avis sur l'évolution de l'emploi des seniors.

Il est clair, cependant, que des mesures juridiques ne suffiront pas par elles-mêmes.

Il est vrai que le contexte actuel de l'emploi ne facilite pas une telle démarche et que l'amélioration de l'emploi des seniors peut apparaître comme contradictoire avec la nécessité d'augmenter les chances d'accès des jeunes au marché du travail. Toute l'histoire passée et les exemples étrangers montrent, cependant, que ce n'est pas en développant les cessations anticipées d'activité que l'on fait, pour autant, une meilleure place aux jeunes. Bien au contraire, ce sont les mêmes pays qui ont de bons taux d'emploi des jeunes et de bons taux d'emploi des seniors, s'opposant à ceux qui pratiquent une discrimination en fonction de l'âge pénalisante pour les plus jeunes comme pour les plus âgés.

Il s'agit ici d'articuler le court et le moyen terme en préparant sans attendre les conditions d'une remontée du taux d'activité des seniors qui sera dans un très petit nombre d'années d'une vitale nécessité aussi bien pour l'équilibre des régimes de retraite que pour un fonctionnement satisfaisant du marché du travail et, plus largement, pour la croissance économique.

L'action à mener doit s'inscrire dans le cadre d'une grande mobilisation pour l'emploi qui suppose un diagnostic partagé, qui fait aujourd'hui largement défaut en France, et un

¹⁵⁹ Ces chiffres sont tirés du scénario de retour au plein emploi en 2010 retenu par le Conseil d'orientation des retraites dans son premier rapport.

¹⁶⁰ La première conférence s'est tenue en novembre 2003.

ensemble d'actions concernant tous les âges. En aucun cas il ne s'agit de déplacer les problèmes d'une classe d'âge vers une autre.

On rappellera les axes d'action proposés par le Conseil d'orientation des retraites dans son premier rapport :

- Bâtir une grande politique nationale conduite par l'Etat et les partenaires sociaux de manière résolue et visible avec des rendez-vous réguliers, à des intervalles proches (ce qui suppose de définir un projet collectif global mobilisant autour d'objectifs identifiés l'ensemble des acteurs).

- Modifier les perceptions et la capacité de gérer les âges (par une campagne nationale d'information, une action globale avec de grandes entreprises et quelques branches représentatives, la définition d'un programme spécifique de formation à la gestion des âges, une aide publique au diagnostic et à la conduite d'une politique active de gestion des âges).

- Prendre en compte la gestion des âges tout au long de la vie active (en encourageant la formation tout au long de la vie professionnelle, en agissant sur les conditions et l'organisation du travail, en favorisant la valorisation des compétences des travailleurs âgés, en développant des mécanismes incitatifs au retrait progressif d'activité¹⁶¹).

- Rechercher les moyens d'une plus grande neutralité de l'âge tant à l'entrée dans la vie active qu'à la sortie de celle-ci (en resserrant l'accès aux cessations anticipées et totales d'activité, en embauchant à tous les âges, en éliminant toutes les discriminations par l'âge).

Ces orientations restent, aujourd'hui plus que jamais d'actualité, même si certaines des mesures proposées figurent dans la loi de 2003 ou dans les actions entreprises par le gouvernement (resserrement des dispositifs de cessation d'activité, aide publique au diagnostic et à la gestion des âges, formation au long de la vie). Les mesures prévues par la loi (réforme substantielle des pensions des fonctionnaires, mesures particulières pour les enseignants) devraient d'ailleurs conduire à un chantier de gestion des carrières dans les Fonctions publiques. Les fonctionnaires ne souhaitent pas nécessairement changer tous d'activité, mais un nombre non négligeable ne peut accepter une prolongation sans l'ouverture de carrières plus diversifiées. La loi comporte d'importantes incitations pour les assurés à la poursuite de l'activité. Il convient, symétriquement, de créer des incitations aussi fortes pour que les employeurs, privés aussi bien que publics, conservent les salariés seniors dans l'emploi, dans des conditions satisfaisantes.

¹⁶¹ La loi a supprimé les préretraites progressives même si elle a gardé des éléments de progressivité sous deux formes : avant la retraite, possibilité de cotiser à temps plein en travaillant à temps partiel et, après la retraite, retraite progressive. Pour les salariés ayant, ou ayant eu, une vie de travail longue ou pénible, l'aménagement de modalités adéquates de temps partiel, réduisant l'exposition à certaines contraintes, accroissant les possibilités de récupération ou améliorant les « passages de relais » aux successeurs éventuels, pourrait faciliter le maintien de ces salariés âgés en emploi et constituer une alternative intéressante au départ avant 60 ans. Cette question méritera d'être examinée plus précisément.

DEUXIEME PARTIE

DROIT A L'INFORMATION

Dans son premier rapport, le Conseil d'orientation des retraites a fait du développement de l'information des assurés sur leur retraite, une orientation majeure. Cette orientation est fondée sur un triple constat :

- les insuffisances actuelles de l'information ;
- le développement dans tous les domaines de la vie en société de la demande d'information ;
- la nécessité de renforcer l'information au moment où les régimes évoluent.

Pour approfondir sa réflexion¹⁶², le Conseil a bénéficié des travaux de deux groupes techniques réunissant des experts des administrations et des caisses de sécurité sociale : un groupe général présidé par M. J-M. Palach, Inspecteur général des affaires sociales et un groupe particulier sur les fonctions publiques présidé par M. C. Peyroux, Inspecteur général de l'administration et de l'éducation nationale¹⁶³. Le Conseil a, par ailleurs, pu utiliser au cours de l'automne 2003 les résultats d'une enquête réalisée par IPSOS à la demande du Secrétariat général du Conseil, pour permettre de préciser les attentes des assurés sociaux en matière d'information sur leurs droits à retraite.

La réflexion conduite par le Conseil tout au long de l'année 2003 a contribué à la préparation de la loi d'août 2003 relative au droit à l'information et de son dispositif de mise en oeuvre. Il est, en conséquence, logique qu'apparaissent de fortes convergences entre les orientations retenues par le Conseil et les dispositions de la loi.

Après une présentation de l'état des lieux précédant la réforme de 2003, les principales orientations retenues par le Conseil en vue d'améliorer l'information des assurés dans le contexte nouveau issu de la réforme, seront exposées.

Quelques précisions de vocabulaire doivent être données de façon préliminaire. On emploie souvent de manière indifférente les expressions information collective ou générale et information individuelle ou particulière.

Dans les développements qui suivent, on distinguera l'information collective (adressée à l'ensemble des assurés) et l'information individuelle (adressée à chaque personne), sachant que, dans les deux types d'actions, des données de caractère général doivent être communiquées.

¹⁶² Un rapport exploratoire, remis au Conseil par Mme Maud Vialettes et examiné en séance plénière du 1^{er} avril 2003, a constitué une base de travail très utile pour ces travaux.

¹⁶³ Les travaux de ces groupes ont permis l'élaboration d'un rapport sur le *Droit à l'information des assurés*, remis au Conseil d'orientation des retraites, et examiné en séance plénière du 11 septembre 2003.

CHAPITRE 1 - ETAT DES LIEUX AVANT LA REFORME DE 2003

Malgré les améliorations considérables de l'information dispensée par les régimes de retraite et les efforts de communication des pouvoirs publics, l'information de la population sur la retraite demeure aujourd'hui très insuffisante. L'information collective est diffuse et d'un contenu assez faible, se développant essentiellement à l'occasion des débats périodiques sur la réforme des retraites. L'information individuelle se concentre, le plus souvent, au moment de la préparation du départ à la retraite. Elle est, en outre, généralement diffusée régime par régime, ce qui constitue une difficulté pour les nombreux assurés¹⁶⁴ qui ont relevé au cours de leur vie professionnelle de plusieurs régimes. Avant la réforme de 2003, des dispositions législatives et réglementaires imposaient aux différents régimes de retraite certaines obligations d'information de leurs ressortissants. Ces dispositions sont restées en partie lettre morte. Elles ne prévoyaient, de plus, aucune information globale et coordonnée, rendue, d'ailleurs, très difficile par l'éclatement du système de retraite français en de multiples régimes de base et complémentaires.

I - Une information collective sur la retraite en progrès, mais qui reste insuffisante

L'information collective a un double objectif :

- elle est indispensable pour que les personnes apprécient la portée, sur leur situation personnelle, de l'ensemble des données les concernant ;
- elle est également indispensable à la bonne participation aux débats sur les évolutions du système de retraite.

L'information collective sur la retraite est dispensée par de multiples canaux : information donnée par les organismes gestionnaires de régimes de retraite, par les pouvoirs publics, par la presse écrite et audiovisuelle, par différents relais d'opinion et d'action (organisations syndicales, partis politiques) ou économiques (compagnies d'assurance, banques), sans parler de l'information diffusée via la formation initiale mais surtout continue.

Le propre de cette information est d'être extrêmement diffuse, peu cohérente et souvent présentée dans un contexte dramatisé par l'imminence d'une réforme. Pour l'assuré, l'accès aux données de base sur le fonctionnement même du système d'assurance vieillesse et sur les éléments essentiels de la problématique des retraites n'est pas aisé. Aussi, malgré une diversité d'expression et une sensible amélioration de l'information diffusée, notamment par les médias, il apparaît que les moyens donnés au citoyen pour étayer une opinion sur le sujet des retraites demeurent faibles.

¹⁶⁴ 40% environ.

1. Les canaux d'information collective sur les retraites

L'action la plus continue de diffusion d'une information collective sur la retraite est menée par **les organismes de retraite** qui développent à cet effet de multiples initiatives : diffusion de dépliants et de brochures d'information sur la retraite, envoi de lettres d'information (le plus souvent destinées à leurs retraités), mise en place de sites Internet d'information et de plateformes de réponse téléphonique. La qualité de l'information diffusée est généralement bonne mais elle demeure éparpillée.

La mise en œuvre récente (en 1999) d'un site Internet (espace.retraite.tm.fr) consacré à une présentation d'ensemble des régimes de retraite associant le régime général (caisse nationale d'assurance vieillesse), les régimes complémentaires de salariés (AGIRC et ARRCO), les régimes alignés sur le régime général (commerçants, artisans et salariés agricoles) et d'autres partenaires du secteur des retraites est une initiative qui mérite d'être saluée. Par ailleurs, pour pallier l'éparpillement institutionnel, les régimes prennent également l'initiative d'organiser régulièrement dans les régions des réunions d'information ou « foires aux questions » dans lesquelles les différents régimes de retraite sont présents et susceptibles de répondre aux questions du public. Ce public est, pour l'essentiel, constitué de personnes proches de la retraite.

L'information diffusée par **les pouvoirs publics**¹⁶⁵ sur l'ensemble du système de retraite est, jusqu'ici, restée très limitée¹⁶⁶.

S'agissant **des médias**, on observe un intérêt pour la question des retraites variable selon l'actualité, réserve faite de la presse spécialisée à caractère pratique ou financier. La situation évolue toutefois. On constate, en effet, aujourd'hui l'investissement d'un nombre croissant de journalistes dans un sujet perçu comme l'un des premiers centres d'intérêt des Français et comme une question permanente au cours des années à venir. La façon dont les récentes discussions sur la réforme des retraites intervenue en 2003 ont été retracées dans la presse marque, à cet égard, un progrès notable.

Dans ce contexte, la création en 2000 d'un organisme permanent, **le Conseil d'orientation des retraites**, a permis le développement d'un nouveau type d'information. Celui-ci, en faisant de la pédagogie et de la diffusion d'informations aussi objectives que possible l'une de ses missions, a certainement joué un rôle positif, même s'il reste modeste. L'ensemble des documents de travail discutés au Conseil est disponible immédiatement sur Internet ; des fiches pédagogiques et des lettres d'information sont réalisées ; le rapport du Conseil de 2001 a connu une large diffusion. Le président du Conseil et les membres du Secrétariat général sont amenés à participer à de nombreux débats ; le Secrétariat général du Conseil constitue un centre de ressources ouvert à tous et participe également à l'alimentation du débat.

2. Ce que savent les citoyens sur le système de retraite

Au total, il apparaît, comme le montre l'enquête IPSOS réalisée en 2003 pour le Conseil d'orientation des retraites, que la compréhension du fonctionnement général du système de retraite par la population n'est pas mauvaise, et qu'elle s'est sans doute améliorée au cours du

¹⁶⁵ L'Etat employeur, et la CNRACL, qui verse les retraites des agents des collectivités locales et des hôpitaux.

¹⁶⁶ A l'exception des mesures récentes évoquées ci-dessous.

temps, grâce aux multiples débats qui entourent depuis plusieurs années la question des retraites. D'importantes lacunes subsistent néanmoins.

Les principes de la répartition et le lien existant entre travail et retraite sont assez clairement identifiés par les personnes interrogées. Elles comprennent que les retraites sont payées par les actifs et donc qu'elles sont étroitement corrélées à la richesse produite. Le mécanisme de la contributivité est également correctement appréhendé comme impliquant un rapport direct entre le travail, via les cotisations versées, et les droits qui en sont retirés. L'existence de correctifs au titre, par exemple, des périodes d'éducation des enfants est, de même, assez généralement connue.

Cependant, si les principes qui fondent le contrat entre les générations sont assimilés, la manière dont ils s'articulent entre eux n'est pas très bien comprise. La façon dont les contributions et les droits individuels peuvent être globalement affectés par le contexte économique reste mal appréhendée et le débat sur les choix faits pour équilibrer le système n'apparaît pas très clair.

Les acteurs du système de retraite sont, par ailleurs, assez clairement identifiés en ce qui concerne la couverture de base. La CNAV (Caisse nationale d'assurance vieillesse, gestionnaire du régime général) est une référence pour l'ensemble des salariés. Les non salariés et les fonctionnaires identifient assez bien leur interlocuteur. Les régimes complémentaires de salariés ne sont pas confondus avec les institutions proposant une couverture facultative en capitalisation.

Cependant, CNAV et Etat sont souvent perçus comme une même entité. Les régimes complémentaires de salariés sont surtout connus des cadres et mal identifiés par les non cadres.

Ces connaissances d'ensemble sont loin d'être négligeables, mais elles ne suffisent pas pour saisir toutes les implications des processus de réforme en cours.

Ce qui est plus préoccupant encore, les mécanismes précis de calcul des pensions dans les différents régimes (y compris ceux dont les personnes interrogées relèvent) sont très largement ignorés du public. Les personnes interrogées savent que comptent pour la retraite la durée d'assurance et la rémunération ou les cotisations. Cependant, on constate une grande méconnaissance du mode de calcul des droits à pension, et des termes essentiels ne sont pas compris. Le « taux plein¹⁶⁷ », donnée clef dans le fonctionnement des principaux régimes, est fréquemment confondu avec un « maximum » qui correspondrait à une carrière complète¹⁶⁸. Il est généralement ignoré que ce taux plein est systématiquement accordé à 65 ans, quelle que soit la carrière accomplie par l'assuré.

Les mécanismes de décote¹⁶⁹ (qui existent déjà) et de surcote¹⁷⁰ (prévus à l'avenir) ne sont que très peu appréhendés, compte tenu de la grande focalisation des intéressés sur l'âge,

¹⁶⁷ 50% dans le régime général.

¹⁶⁸ Pour avoir aujourd'hui une pension « maximum » dans le régime général, il faut avoir non seulement le taux plein (50%), mais aussi une carrière complète c'est-à-dire 40 années d'assurance. En deçà, on peut avoir le taux plein si l'on attend 65 ans pour faire liquider sa pension, mais celle-ci est proratisée en fonction de la durée d'assurance effectivement validée.

¹⁶⁹ La décote est l'abattement appliqué à la pension en cas de départ à la retraite d'un assuré qui ne remplit pas les conditions pour bénéficier du taux plein (40 années d'assurance entre 60 et 65 ans, ou 65 ans quelle que soit sa durée d'assurance, en 2003).

entendu comme celui où on aura le taux plein, c'est-à-dire où on aura « fait le plein » de ses droits.

Le mode de calcul des trimestres n'est pas connu, et confondu généralement avec un décompte calendaire¹⁷¹, qui n'est effectué que dans le secteur public. Si un certain nombre de femmes savent qu'elles auront des majorations de durée d'assurance pour enfant, peu savent de combien d'années et quelle en sera l'incidence sur leurs droits. La façon dont comptent certaines périodes (chômage, maladie...) est ignorée.

Le mode de calcul des points servis par les régimes complémentaires et la façon dont ils se cumulent ne sont pas davantage connus et encore moins leur articulation avec les droits acquis dans les régimes de base. La diffusion régulière du décompte de points par les régimes complémentaires voit ainsi sa portée fortement atténuée.

Les mécanismes de plafonnement et d'actualisation des rémunérations d'activité professionnelle intervenant dans le calcul des droits sont mal compris lorsqu'ils sont connus. Il en est de même des possibilités de rachat existantes.

Les règles de réversion sont, pour l'essentiel, découvertes au moment du veuvage¹⁷².

Un tel constat montre l'importance du chemin à faire pour que chaque personne puisse comprendre les données concernant sa situation personnelle, et dispose des clés d'analyse des choix collectifs sur un système qui remplit un rôle essentiel aux yeux des citoyens.

II - Une information individuelle généralement concentrée peu avant le départ à la retraite

L'information individuelle des assurés, qui est de la responsabilité des régimes de retraite dont ils relèvent, est assez largement orientée par l'objectif de préparation du dossier de liquidation de la pension. Ceci explique que, dans la plupart des régimes, l'information et les échanges avec les assurés se concentrent au cours des quelques années précédant le moment du départ à la retraite. L'information se fait, en outre, de façon très souvent dispersée, régime par régime, ce qui constitue une importante difficulté pour les nombreux assurés qui ont relevé au cours de leur vie professionnelle de plusieurs régimes de retraite¹⁷³.

¹⁷⁰ La surcote est la majoration qui est appliquée à partir de 2004 à la pension d'un assuré qui diffère son départ à la retraite alors qu'il remplit les conditions pour bénéficier du taux plein.

¹⁷¹ Dans le régime général et les régimes alignés, il faut, pour valider un trimestre, avoir eu une rémunération égale à 200 SMIC horaires au cours d'une année civile. Avec une rémunération égale à 800 heures de SMIC, une année entière est validée, quelle que soit la durée réelle de l'activité. Dans la fonction publique, en revanche, le décompte est calendaire.

¹⁷² C'est ainsi que les jeunes ignorent les incidences sur leur retraite future de leurs choix concernant le mariage.

¹⁷³ On estime à 40% la proportion des assurés qui ont relevé de plusieurs régimes de base (régime général, de non salariés, de fonctionnaires...). De plus, tous les salariés du secteur privé cumulent une retraite de base servie par le régime général et une retraite complémentaire servie par au moins un, sinon plusieurs régimes ARRCO ou AGIRC. Il en est de même des non salariés.

1. L'information dispensée peu avant le départ à la retraite

La plupart des régimes ont établi des relations systématiques avec leurs ressortissants pour leur fournir une information sur les droits qu'ils ont acquis avant leur passage à la retraite. Le contact est pris à un âge qui peut varier entre 54 et 58 ans selon les régimes. A cette occasion, le bilan des droits devient très complet puisqu'il sert à préparer la liquidation de la pension. Il ne concerne cependant, en général, que les droits acquis dans le régime considéré, sans consolidation avec les droits éventuellement acquis dans d'autres régimes.

Le régime général prend, ainsi, systématiquement contact avec les salariés du secteur privé à 58 ans, en vue de procéder à la reconstitution de leur carrière. A cette occasion, les assurés sont invités à fournir les informations permettant de compléter les éventuelles lacunes du relevé qui leur est fourni. Un rendez-vous leur est, par ailleurs, fixé au cours duquel ils peuvent bénéficier d'une estimation de leurs droits futurs à pension, compte tenu de la suite prévisible de leur carrière. Ils bénéficient, au même âge, d'une consolidation de leurs droits dans les régimes complémentaires ARRCO (non cadres) et AGIRC (cadres) dont ils ont relevé, ainsi que d'une estimation de leurs droits futurs dans ces régimes.

Dans la fonction publique d'Etat, le fonctionnaire reçoit deux ans avant son âge de départ à la retraite, soit à 58 ans dans le cas général, un dossier d'examen de ses droits à pension qu'il doit en principe renseigner, en indiquant notamment ses périodes de service, avant de le retourner à l'administration. Certains ministères, tel celui de la Défense pour une partie de ses agents, prennent toutefois l'initiative d'envoyer ce dossier à leurs agents en l'ayant au préalable rempli. Cet échange est l'occasion de compléter le dossier du fonctionnaire dans une perspective de pré liquidation de sa pension.

Pour les non salariés, c'est également entre 54 et 58 ans que le dossier qui servira ultérieurement à la liquidation de la pension est, dans la plupart des cas, pré instruit. L'assuré bénéficie à cette occasion de simulations de ses droits futurs à pension, compte tenu de la période restant à courir d'ici la date effective de son départ à la retraite.

Dans le régime général ou les régimes alignés sur ce dernier (artisans, commerçants et salariés agricoles) il est nécessaire, depuis 1982¹⁷⁴, pour déterminer les droits dans le régime, de connaître la totalité de la durée d'assurance accomplie tous régimes confondus. Ceci explique qu'au moment de la reconstitution de carrière dans ces régimes, les périodes accomplies dans le cadre d'autres régimes soient recherchées. Cependant, l'information fournie par chaque régime à l'assuré sur ses droits potentiels ne concerne que ceux qui sont acquis dans le régime lui-même.

Au total, quelques années avant leur départ à la retraite, la plupart des assurés bénéficient d'une reconstitution de leur carrière et d'une estimation de leurs droits futurs à pension¹⁷⁵. Comme le montrent les résultats de l'enquête IPSOS réalisée en 2003 pour le Conseil d'orientation des retraites, les personnes interrogées, ayant franchi cette étape, en ressortent très satisfaites, avec le sentiment d'un bon service rendu par les régimes. L'information

¹⁷⁴ L'ordonnance du 26 mars 1982 qui a instauré le droit de partir à la retraite à partir de 60 ans a, en effet, posé une condition de durée d'assurance de 37,5 ans pour que le taux plein soit obtenu.

¹⁷⁵ Selon l'enquête « Santé et vie professionnelle après 50 ans » menée par un réseau de médecins du travail (sur un échantillon de 11 000 salariés), 32% des hommes et 49% des femmes de 50-51 ans ne savent pas à quel âge ils auront acquis leurs droits pour une retraite à taux plein ; à 58-59 ans, ces proportions ne sont plus que de 10% et 20% respectivement.

dispensée reste, cependant, fractionnée par régime et diffusée par de multiples guichets, laissant à l'assuré la charge de collecter l'information et d'en faire la synthèse.

2. L'information dispensée tout au long de la vie active

Pendant la vie active des assurés, il existe peu d'opérations d'information systématique des assurés. Deux exceptions doivent, cependant, être notées : l'envoi annuel du décompte des points acquis dans les régimes complémentaires des salariés du privé ARRCO et AGIRC, et des échanges régulièrement organisés par les régimes de non salariés avec leurs ressortissants. La règle est l'information à la demande ou dans certaines circonstances particulières. Dans tous les cas, l'information délivrée est d'une portée beaucoup plus limitée que celle dispensée peu avant le départ à la retraite.

21. L'information des salariés du secteur privé pendant leur vie active

Pour les salariés du secteur privé, il est possible de demander à tout moment un relevé de carrière soit par courrier, soit à partir du site Internet de la CNAV¹⁷⁶. Le relevé de carrière comprend tous les éléments de carrière de l'assuré connus du régime général (périodes validées dans le régime ou dans d'autres, lorsqu'elles sont connues, à l'exception des périodes dans des régimes spéciaux, périodes cotisées, validées au titre de la maladie...). Il ne comprend pas des validations qui ne seront effectuées qu'au moment de la liquidation de la pension (au titre des enfants par exemple)¹⁷⁷. Ce relevé peut donner lieu à une demande de rectification de la part de l'intéressé. Il est complété par une estimation des droits futurs à pension dans le régime lorsque l'assuré a 55 ans. L'existence du relevé de carrière et la faculté qu'a tout assuré de le demander est aujourd'hui très mal connue, comme en témoigne l'enquête d'IPSOS réalisée en 2003 pour le Conseil d'orientation des retraites. Cette même enquête a toutefois montré l'extrême satisfaction des assurés qui bénéficient de ce service et l'intérêt qu'il fait naître chez ceux-ci pour leur dossier de retraite. Il n'est cependant pas fait de lien très précis par les assurés entre les données du relevé et les droits susceptibles d'être acquis dans le régime (sauf à partir de 55 ans, moment où une estimation est fournie par le régime), en raison de la faible connaissance par les assurés des règles déterminant leurs droits à pension.

Par ailleurs, le régime général a développé un certain nombre d'actions à destination de populations spécifiques :

- contact instauré systématiquement à 55 ans à l'initiative du régime avec certaines personnes dites « fragilisées » : chômeurs, Rmistes, handicapés ou invalides, veufs ou veuves ;
- détection en cours de vie active de « comptes à risque » c'est-à-dire des assurés ayant, une année donnée, de faibles salaires reportés à leur compte ou pas de salaire du tout, en rupture avec la carrière antérieure ;
- sensibilisation en 2000 des jeunes de 16 à 32 ans par l'envoi de leur premier relevé de carrière, avec un document expliquant les mécanismes de la répartition.

¹⁷⁶ Des points d'accueil ont, par ailleurs, été créés par la CNAV et les régimes complémentaires.

¹⁷⁷ Le régime de retraite ne dispose pas, en effet, de ces données.

Les salariés du secteur privé bénéficient, par ailleurs, de façon systématique, de l'envoi par le ou les régimes complémentaires dont ils relèvent de leur décompte annuel de points. On notera, cependant, que l'unification des régimes de non cadres ARRCO en un régime unique ne datant que de 1999, la consolidation des droits acquis dans ces régimes n'est, pour le moment, réalisée que par « institution ». Ceci signifie qu'un assuré ayant changé d'« institution », c'est-à-dire de régime au sein de l'ARRCO, en raison d'un changement d'entreprise ou d'un changement de contrat au sein de son entreprise, n'aura qu'un relevé des points acquis dans la dernière institution (ou dernier régime ARRCO) dont il a relevé. L'enquête IPSOS menée en 2003 pour le Conseil d'orientation des retraites, montre, par ailleurs, que l'envoi fréquent des relevés des régimes complémentaires tout au long de la vie professionnelle ne déclenche pas de démarche active des assurés qui se contentent, généralement, de classer le document reçu dans leur « dossier retraite ». Lorsqu'ils s'y réfèrent ensuite, il apparaît quelques difficultés de compréhension suscitées notamment par l'existence de valeurs de points différentes selon les régimes complémentaires dont ils ont pu relever, ainsi que par l'absence fréquente d'indication sur la période de temps (mensuelle, annuelle...) à laquelle correspond le montant résultant du produit entre le nombre de points acquis et la valeur du point.

Jusqu'à présent, les données ainsi fournies en cours de carrière étaient essentiellement rétrospectives, c'est-à-dire ne concernaient que les éléments de la vie professionnelle passée de l'individu. Les régimes développent aujourd'hui des outils de simulation susceptibles, moyennant un certain nombre d'hypothèses, de réaliser une projection des droits potentiels futurs de l'intéressé dans les régimes de base et complémentaires. Un tel outil existe pour le régime général, accessible sur Internet depuis septembre 2003 et permet à l'assuré de réaliser lui-même la simulation de ses droits dans le régime à partir d'hypothèses relatives à son profil de carrière, qu'il choisit lui-même. De tels outils existent également à l'ARRCO et à l'AGIRC et un projet a été étudié visant à constituer un dispositif commun pour l'ensemble, régime général et régimes ARRCO et AGIRC. Il n'a pas, pour le moment, été mis en œuvre.

L'existence de ces différents outils est, cependant, jusqu'à présent fort peu connue. Peu de publicité est, en effet, faite par les régimes qui craignent de ne pouvoir faire face aux demandes de rectification et d'information complémentaire que suscite la diffusion de toute information individuelle. Les régimes se montrent, en outre, très prudents vis-à-vis de la diffusion de données qui, lorsqu'elles comportent une estimation des droits futurs, peuvent être interprétées par les assurés comme des engagements pris par les caisses.

22. L'information des fonctionnaires pendant leur vie active

Dans la fonction publique, il n'existe en principe aucune information délivrée aux fonctionnaires de façon systématique, avant le moment de la pré liquidation de leur pension. Des informations peuvent être fournies à la demande dans certains services, mais elles sont de qualité variable.

Dans certaines circonstances enfin, une information est délivrée :

- aux non titulaires, à la demande, lorsqu'au moment de la titularisation (ou ultérieurement) se pose la question du rachat de leurs services de non titulaires et de la validation de ces services par le régime des fonctionnaires ;

- systématiquement, pour les personnes qui, ne remplissant pas la condition de stage de 15 ans dans la fonction publique, sont reversées au régime général et à l'IRCANTEC (régime complémentaire des non titulaires) ;
- systématiquement aux personnes qui changent de fonction publique ; systématiquement aux personnes qui demandent à bénéficier d'une cessation anticipée d'activité ;
- systématiquement aux personnes qui, pour une raison ou une autre, sont radiées des cadres.

Cependant, un certain nombre de ministères ont mis en ligne sur leurs Intranets, à l'usage de leurs agents, des calechettes ou outils de simulation permettant à ces derniers de simuler, en choisissant eux-mêmes les données (relatives à leur carrière) à entrer, leurs droits potentiels à pension dans le régime des fonctionnaires. De tels outils existent également pour les fonctionnaires des hôpitaux et des collectivités territoriales à la CNRACL (Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales).

23. L'information des non salariés pendant leur vie active

Dans les régimes de non salariés, les caisses gèrent à la fois le régime de base et les régimes complémentaires obligatoires, voire facultatifs. Ceci explique une meilleure centralisation de l'information.

On présentera pour illustrer ce propos la pratique de la CANCAVA (Caisse nationale d'assurance vieillesse des artisans). Lors de l'adhésion au régime, le nouvel assuré bénéficie d'un entretien de présentation, d'information et de conseil. L'ensemble des artisans bénéficient, au cours de leur cinquième année d'activité, d'un point de situation avec projection de leur future retraite artisanale. A partir de la 10^{ème} année d'activité, un bilan retraite est effectué tous les cinq ans à l'initiative du régime (ou à tout moment sur demande de l'intéressé). A ces diverses occasions, les intéressés bénéficient d'informations sur leurs droits déjà acquis et sur le montant futur de leur pension, cette estimation étant réalisée dans le cadre d'un entretien avec un conseiller retraite du régime.

Comme dans les autres régimes, certains régimes de non salariés ont mis au point des outils de simulation des droits futurs de leurs ressortissants. Celui de l'ORGANIC (Caisse de retraite des industriels et commerçants) mérite d'être signalé : il donne, en effet, la possibilité intéressante de retracer des carrières mixtes salariées et non salariées.

Au total, et malgré l'existence dans certains régimes d'outils intéressants, l'enquête IPSOS réalisée en 2003 pour le Conseil d'orientation des retraites, montre que la plupart des assurés sociaux conserve l'idée qu'il n'est pas possible d'obtenir d'information de leurs régimes de retraite avant un certain âge. Ce sentiment, allié, dans de nombreux cas, avec une faible envie, voire une certaine angoisse, de se projeter dans l'avenir de la retraite, les conforte dans une attitude plutôt passive dans la recherche d'information.

III - Des obligations juridiques inégalement mises en oeuvre

Avant la réforme de 2003, le cadre juridique était le suivant.

Le code de la Sécurité sociale prévoyait, dans son article L.161-17, deux obligations pour l'ensemble des régimes (hors fonction publique d'Etat) :

Article L.161-17 - « *Les caisses et services gestionnaires de l'assurance vieillesse sont tenus d'adresser périodiquement, à titre de renseignement, à leurs ressortissants, les informations nécessaires à la vérification de leur situation au regard des régimes dont ils relèvent. La périodicité de cette information devra être, en tout état de cause, de durée inférieure au délai de prescription des créances afférentes aux cotisations sociales*¹⁷⁸. »

Sans préjudice des dispositions de l'alinéa précédent, les caisses et services gestionnaires des régimes de base obligatoires d'assurance vieillesse sont tenus d'adresser à leurs ressortissants, au plus tard avant un âge fixé par décret en Conseil d'Etat (cf. article R.161-10 du CSS : 59 ans), un relevé de leur compte mentionnant notamment les durées d'assurance ou d'activité prises en compte pour la détermination de leurs droits à pension retraite. »

Deux autres articles traitaient de l'information :

- L'article R.112-2 - « *avec le concours des organismes de Sécurité sociale, le ministre chargé de la Sécurité sociale prend toutes mesures utiles afin d'assurer l'information générale des assurés sociaux. »*
- L'article L.815-6 - « *les caisses sont tenues d'adresser à leurs adhérents, au moment de la liquidation de l'avantage de vieillesse, toutes les informations relatives aux conditions d'attribution de l'allocation supplémentaire mentionnée à l'article L.815-2 ou à l'article L.815-3 du code de la Sécurité sociale et aux procédures de récupération auxquelles les allocations du fonds donnent lieu. »*

A la veille de l'entrée en vigueur de la loi de 2003, le contentieux concernant l'information était en plein essor. Les assurés s'appuient sur une jurisprudence qui, après avoir donné une interprétation restrictive de ces dispositions, est devenue de plus en plus rigoureuse sur l'obligation d'information du régime général au moment de la fin de la carrière.

La Cour de cassation a défini progressivement l'obligation à la charge des organismes de Sécurité sociale, la transformant de simple obligation de moyen¹⁷⁹ en obligation de faire¹⁸⁰. Ce faisant, elle reconnaît l'existence d'une relation quasiment contractuelle entre l'organisme et l'assuré qui peut se prévaloir d'un droit général d'information. A défaut d'être remplie, cette obligation ouvre droit à des dommages et intérêts au profit de l'assuré.

La Cour ayant précisé en outre que l'information fournie devait être fiable, l'obligation est devenue une obligation de résultat. En 2000, la Cour de cassation a qualifié les organismes de

¹⁷⁸ Le délai de droit commun de prescription des créances est de 3 ans.

¹⁷⁹ Cass. soc., 30 janv. 1992, n°90-10.660, *M. Gilbert de Gourville contre Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés de la région parisienne et autre.*

¹⁸⁰ Cass. soc., 28 avr. 1994, n°91-21.567, *Caisse régionale d'assurance vieillesse d'Alsace-Moselle contre M. Frédéric.*

Sécurité sociale de professionnels de l'assurance sociale, et a mis ainsi à leur charge l'obligation d'apporter une information circonstanciée, dépassant le cadre de la stricte demande de l'individu. Les organismes sont également tenus depuis cette date de prendre l'initiative de donner des informations¹⁸¹, ce qui implique une pleine application de l'article L.161-17 ancien du code de la Sécurité sociale.

Enfin, il a été jugé qu'il revient à l'organisme de Sécurité sociale de prouver qu'il a délivré l'information à l'assuré et que cette information était la bonne.

Compte tenu de son caractère assez récent, cette jurisprudence n'est, cependant, pas connue du public.

Pour la fonction publique d'Etat, l'obligation d'information individuelle édictée dans les textes est minimale. Elle résulte du décret n° 80-792 du 2 octobre 1980 « *tendant à accélérer le règlement des droits à pension de retraite de l'État* ».

L'article 2 de ce décret prévoit que « *les administrations sont tenues de communiquer à chaque fonctionnaire, magistrat ou militaire relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite, deux ans au moins avant l'âge [de la retraite], un document comportant l'état civil et la situation de famille de l'intéressé ainsi qu'un état détaillé de ses services civils et militaires* ».

Le juge administratif interprète, par ailleurs, cette obligation de façon minimale. Le Conseil d'Etat a précisé que « l'administration n'est pas tenue de donner aux retraités une information particulière sur les droits spécifiques qu'ils pourraient éventuellement revendiquer en application des textes législatifs et réglementaires relatifs aux pensions civiles et militaires de retraite » autre que celle reposant sur la publication régulière des textes applicables au Journal Officiel¹⁸².

En définitive, il n'y a aujourd'hui d'obligation effective d'informer les fonctionnaires sur leurs droits à retraite qu'au moment de la pré liquidation de leur pension. Certains services gestionnaires vont toutefois au-delà de cette obligation minimale.

Le décret du 2 octobre 1980 ne s'applique pas aux fonctions publiques territoriale et hospitalière, et la CNRACL est soumise, pour l'information de ses cotisants, aux dispositions de l'article L.161-17 du code de la Sécurité sociale.

La description des opérations réalisées par les régimes montre que ceux-ci ont donné une large application aux textes en vigueur, s'agissant de l'information délivrée à leurs ressortissants quelques années avant leur départ en retraite. Il n'en va pas de même de l'information dont la délivrance périodique tout au long de la vie active était prévue, notamment pour les ressortissants du régime général.

Il faut souligner, enfin, que les textes en vigueur avant 2003 ne prévoyaient la communication aux assurés que des seuls éléments intervenant dans la constitution de leurs droits à pension. Ils ne prévoyaient pas la fourniture aux assurés d'une estimation du montant de leur pension future. Ils n'imposaient, par ailleurs, aucune obligation de coordination des régimes pour la

¹⁸¹ Cass. soc., 9 mars 2000, n°98-14.814, *M. Veira Martins contre caisse primaire d'assurance maladie de l'Ain*.

¹⁸² CE, 30 octobre 1998, M. Didier, n°191518.

constitution et la délivrance de l'information, pas plus qu'ils n'offraient de cadre pour la fourniture d'une information consolidée, tous régimes de retraite confondus.

IV - Une organisation institutionnelle peu propice à l'organisation d'une information régulière et synthétique au bénéfice des assurés

Le système de retraite français est fractionné en de multiples régimes de base et complémentaires structurés sur une base professionnelle : régimes de base (régime général) et complémentaires (ARRCO et AGIRC) des salariés du secteur privé, régimes de base et complémentaires des artisans, des commerçants, des professions libérales et des exploitants agricoles, régimes des fonctionnaires, régimes spéciaux, etc.¹⁸³

Chaque régime a ses règles propres¹⁸⁴ et ses organismes gestionnaires.

Les informations relatives aux assurés sociaux sont détenues par de multiples institutions. La plupart des régimes alimentent annuellement les fichiers qui leur sont propres à partir des données constitutives des droits de leurs ressortissants et relatives à l'année considérée. Ces données sont très hétérogènes en fonction des règles appliquées par les régimes : nombre de trimestres validés au cours de l'année et rémunérations d'activité portées au compte de l'assuré dans les régimes fonctionnant en annuités, comme le régime général ou les régimes alignés sur ce dernier (artisans, commerçants, salariés agricoles) ; nombre de points acquis dans l'année dans les régimes fonctionnant en points, comme les régimes complémentaires des salariés du secteur privé. Les institutions gestionnaires des régimes des fonctions publiques, quant à elles, ne constituent aucun fichier relatif aux droits constitués par leurs ressortissants au cours de leur carrière. Cette constitution est, en effet, jusqu'ici apparue inutile dans la mesure où le fonctionnaire était supposé, dans le cas général, effectuer toute sa carrière dans la fonction publique et voir sa pension calculée sur la base de sa dernière rémunération d'activité.

Cette diversité de règles et cet éclatement des institutions rendent bien évidemment difficile la constitution d'une information globale et consolidée susceptible d'être délivrée aux assurés. S'y ajoute le fait que, pour la plupart des assurés, il n'existe aucune occasion spontanée de contact avec leur régime de retraite. Pour les salariés du secteur privé, les cotisations aux URSSAF (Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale) sont versées par l'employeur, qui n'intègre que rarement une préoccupation retraite dans sa gestion des ressources humaines (sous réserve, dans les grandes entreprises, de la mise en place de dispositifs de prévoyance complémentaire et de la gestion conjoncturelle de plans de mise en préretraite ou en retraite). Le contact avec les régimes de retraite se fait donc le plus souvent au moment de la demande de retraite. Il en est de même pour les agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière. Pour la fonction publique d'Etat, l'éclatement du traitement des dossiers est extrême entre les différents services du ministère employeur (service d'affectation, de paie, de suivi des carrières, des pensions), le service des pensions du

¹⁸³ Le fractionnement résulte de l'histoire de notre système de protection sociale. On notera qu'à l'étranger, la structuration des régimes de base est généralement plus simple. On retrouve cependant le plus souvent, comme en France, une organisation sur une base professionnelle et donc une grande diversité d'institutions pour les niveaux de protection complémentaire et supplémentaire.

¹⁸⁴ Même si on peut remarquer de notables rapprochements entre les régimes.

ministère de l'Economie et des finances et, enfin, le réseau des comptables du Trésor¹⁸⁵. Comme dans le secteur privé, la dimension retraite est pratiquement toujours absente des préoccupations des gestionnaires du personnel. Les non-salariés qui entretiennent avec leurs régimes des contacts fréquents constituent une exception.

Des efforts importants ont cependant été réalisés par les régimes, au cours des dernières années, pour améliorer le service rendu aux assurés et mieux se coordonner dans la collecte, voire la délivrance de l'information. Ils ont, pour le moment, porté principalement sur les informations délivrées à l'occasion des opérations de reconstitution de carrière précédant la liquidation de la pension. Il faut souligner que ces efforts d'échange d'informations résultent aussi de la nécessité pour le régime général et les régimes alignés sur celui-ci de connaître la durée d'assurance « tous régimes » de leurs ressortissants, déterminant si ces derniers peuvent ou non bénéficier du taux plein dans le régime avant 65 ans.

Des conventions d'échange d'informations ont été conclues entre un certain nombre de régimes et le régime général pour intégrer dans une seule base de données, gérée par le régime général (système national de gestion des carrières), les éléments de carrière des assurés dans ces différents régimes (pour l'instant ne sont intégrés que les trimestres validés et non les rémunérations). Ces échanges fonctionnent de manière régulière entre le régime général et les régimes alignés, des artisans, commerçants et salariés agricoles. Ils commencent à se mettre en place entre le régime général et certains régimes de fonctionnaires et régimes spéciaux.

Les régimes complémentaires de salariés du secteur privé ARRCO et AGIRC ont la faculté d'interroger le système national de gestion des carrières du régime général, faculté généralement utilisée lors de la reconstitution de carrière précédant la liquidation de la pension.

Par ailleurs, depuis 1996 a été mise en place une demande unique de retraite entre le régime général et ceux des commerçants, des artisans et des salariés agricoles¹⁸⁶, qui constitue un outil commun de simplification des démarches.

Enfin, il faut souligner deux projets émergeant dans la fonction publique qui pourraient permettre la mise en place d'un suivi tout au long de la carrière des droits constitués par un fonctionnaire (à l'instar de ce qui existe dans les autres régimes). Il s'agit, d'une part, du compte individuel de retraite dans la fonction publique qui est, par ailleurs, associé au projet de mise en place d'une chaîne unifiée de traitement des dossiers de retraite. Il s'agit, d'autre part, du compte de droits pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière, qui va de pair avec le souci d'intégrer davantage la dimension retraite dans la gestion des ressources humaines des secteurs professionnels concernés.

¹⁸⁵ Voir sur ce sujet le rapport de la Cour des comptes relatif au système de retraite dans la fonction publique d'Etat : *Les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat*, avril 2003.

¹⁸⁶ On rappellera que les règles de ces régimes sont entièrement alignées.

CHAPITRE 2 - ORIENTATIONS POUR AMELIORER L'INFORMATION COLLECTIVE EN MATIERE DE RETRAITE

Cet état des lieux conduit ainsi à un constat mitigé sur le niveau général de connaissance du système de retraite qu'a la population et sur la qualité de l'information collective dont elle bénéficie. Des acquis importants existent, tels que la compréhension générale du contrat intergénérationnel fondant le système par répartition et la connaissance des principes de solidarité qui l'animent. Ils constituent d'appréciables points d'appui pour développer une information de caractère général sur les retraites. Ils sont, cependant, insuffisants pour permettre aux citoyens de comprendre les évolutions futures des régimes, les droits dont ils sont susceptibles de bénéficier et pour se forger une opinion personnelle étayée.

Dans un contexte d'évolution du système de retraite qui devrait s'étaler sur plusieurs années, par étapes, faisant elles-mêmes l'objet d'une mise en œuvre progressive, développer l'information collective en matière de retraites constitue aux yeux du Conseil d'orientation des retraites un enjeu stratégique.

Le développement d'une information citoyenne est une condition pour qu'un débat démocratique et responsable puisse s'instaurer à chacune des étapes d'ores et déjà fixées par la loi du 23 août 2003.

Une information générale est également nécessaire pour permettre aux individus, aux entreprises et aux administrations d'adapter en connaissance de cause leurs comportements. On pense ici particulièrement à l'ensemble des dispositions modifiant le droit du travail et prévoyant des incitations financières, pour ceux qui le souhaitent, à prolonger leur activité. On pense également aux décisions que les ménages doivent prendre au sujet de leur épargne mobilière ou immobilière, et qui requièrent une bonne capacité à se projeter dans le long terme. Un bon éclairage de ces décisions est dans l'intérêt des ménages concernés. Il est aussi dans celui de la collectivité, qui n'a rien à gagner à la constitution d'une épargne d'un niveau excessif, qui serait suscitée par une forte incertitude des lendemains et, notamment, des lendemains de la retraite¹⁸⁷.

I - Les deux objectifs de l'information collective et son contenu

1. Les objectifs

L'information collective a deux objectifs essentiels :

- Il s'agit, en premier lieu, de **donner au citoyen** les éléments nécessaires à la formation de son jugement sur les évolutions en cours et à venir. Sur un sujet aussi essentiel pour tous les Français, il est important que le débat public se déroule dans des conditions d'information aussi bonnes que possibles.

¹⁸⁷ Le taux d'épargne français est l'un des plus élevés d'Europe.

Le processus prévu par la loi de 2003 comporte des étapes à l'occasion desquelles un certain nombre d'actions doivent être engagées, supposant débat et explication. Une telle perspective rend plus que jamais nécessaire le développement d'une information citoyenne en matière de retraite. Débat et compréhension sont, en effet, indispensables si l'on souhaite faire vivre et évoluer un système qui suppose fondamentalement la confiance et l'adhésion à des valeurs communes des générations successives. Ils sont nécessaires si l'on estime qu'une réforme des retraites ne saurait se réduire à des ajustements techniques des paramètres de fonctionnement des régimes, mais suppose d'amples modifications dans les comportements et notamment dans le fonctionnement du marché du travail et de l'emploi.

Le débat qui vient d'avoir lieu sur la réforme des retraites montre que l'ensemble des acteurs a besoin d'informations de base de caractère plus ou moins technique sur la situation des régimes et leurs perspectives d'évolution. Les indications données par l'enquête IPSOS sur la compréhension qu'ont les assurés de la solidarité organisée par les régimes de retraite sont, à cet égard, utiles. Elles permettent d'identifier quelques points clés pour le développement d'une information générale sur les retraites.

- Il s'agit, en second lieu, de **donner à l'assuré** les informations générales qui lui permettront, compte tenu de ce qu'il sait du déroulement de son activité professionnelle et des informations qui lui seront données, de bien comprendre sa situation personnelle.

2. Le contenu

21. L'information générale

L'information générale doit porter sur l'organisation des régimes, les règles principales et, notamment, les modalités de calcul de la retraite.

22. L'information citoyenne

L'information citoyenne a pour objet de donner aux Français une connaissance des grandes lignes du fonctionnement du système de retraite et des éléments à prendre en compte pour assurer sa pérennité.

Elle doit porter sur deux séries de données :

- Elle doit comporter des données très concrètes sur l'organisation des régimes, le niveau des retraites, les modalités de calcul des retraites : sans une information de base sur ces questions, il est difficile de comprendre les choix possibles. Cette partie des données est, en fait, identique à celle qui est nécessaire à chaque personne pour comprendre sa situation personnelle.
- L'information citoyenne doit porter également sur les principes d'organisation, les choix collectifs qui ont été faits et qui sont rappelés dans l'exposés des motifs et les premiers articles de la loi de 2003, les éléments (démographie, croissance, ...) qui vont jouer pour l'avenir et la manière dont se présentent les choix possibles. Cette

seconde série de données relève davantage d'éléments d'analyse et de prospective qui sont essentiellement liés au débat politique.

II - Les acteurs de l'information et leur rôle respectif

1. Les pouvoirs publics

L'information institutionnelle est actuellement assurée principalement par les organismes gestionnaires de régimes de retraite. S'y ajoute, de façon irrégulière, une information dispensée par les pouvoirs publics lorsqu'il y a une réforme du système de retraite. Le gouvernement a ainsi accompagné la réforme de 2003 d'un important effort de communication et d'information, comportant, notamment, la création d'un site Internet diffusant en permanence de l'information sur la réforme, sous l'autorité des services du Premier ministre. A la suite de la réforme, deux guides d'information sur les retraites ont été élaborés. L'un intitulé « Ma retraite mode d'emploi », destiné en priorité aux assurés du régime général et des régimes alignés a fait l'objet d'une large diffusion directe et via les caisses de retraite. Le second intitulé « La retraite des fonctionnaires, guide pratique », a été diffusé à l'ensemble des agents de la fonction publique. Un service d'information téléphonique a été maintenu pour prendre le relais de celui qui avait été mis en place pour accompagner la réforme, de même qu'un site Internet consultable par tous, www.retraites.gouv.fr.

Cette information est utile mais ne peut naturellement être exclusive.

2. Les caisses de retraite

Les caisses de retraite ont un rôle essentiel à jouer pour que les assurés aient une bonne information générale.

Cette information doit probablement être à géométrie variable si l'on souhaite qu'elle soit utilisable et maniable.

Un guide complet de la retraite, nécessaire à un conseiller de caisse chargé de renseigner les assurés est certainement rébarbatif et inaccessible pour un individu qui cherche à se renseigner sur la réglementation de son régime. Ceci devrait conduire à concevoir des modules adaptés aux différents types d'attente que les régimes sont susceptibles de recenser : attentes de jeunes actifs qui s'interrogent sur le choix d'un statut professionnel ou d'éventuels placements, attentes de personnes qui sont confrontées à une décision de rachat ou de cessation anticipée d'activité, attentes de personnes qui ont des enfants et songent ou non à interrompre ou réduire leur activité, etc.

Comme aujourd'hui, les supports de l'information doivent être multiples : brochures, lettres d'information, sites Internet, plates-formes téléphoniques. Il est souhaitable que l'information reste diffusée par des canaux divers.

Un effort d'amplification de l'information sur les manières de s'informer et surtout les lieux où s'informer sur la retraite mériterait d'être mené via la presse, comme le font aujourd'hui beaucoup de régimes, mais aussi via les employeurs.

Il serait enfin souhaitable que, sans porter atteinte à la liberté d'action de chaque organisme, l'effort de coordination, déjà esquissé avec la mise en place d'un site Internet commun à un certain nombre de caisses, soit poursuivi. Il s'agirait de s'assurer de la cohérence, de l'exactitude, du caractère complet et de la mise à jour régulière des informations diffusées par chacun, ainsi que de leur facilité d'accès. Il s'agirait aussi du développement d'outils communs et partagés. Sur ce point, il serait très opportun que, dans l'avenir, une réflexion commune puisse être conduite par le Conseil d'orientation des retraites, les régimes et administrations concernés et le groupement d'intérêt public, associant l'ensemble des régimes pour développer l'information des assurés, dont la création a été prévue par la loi du 21 août 2003.

3. Le Conseil d'orientation des retraites

Comme cela est désormais précisé par la loi, le Conseil d'orientation des retraites doit jouer un rôle non seulement dans la production de ces informations mais aussi dans leur diffusion et leur explicitation. Ceci doit le conduire à l'avenir à amplifier les actions qu'il a déjà engagées :

- mise en place d'un site Internet www.cor-retraites.fr, sur lequel sont diffusés les rapports, les actes de colloques, ainsi que les documents de travail remis aux membres ;
- publication périodique de lettres pour le débat sur les retraites, de fiches d'information ;
- organisation de colloques ;
- réponse aux sollicitations de participation au débat ;
- réponse aux demandes d'information des organes de presse écrite ou audiovisuelle.

Il n'est évidemment pas le seul à devoir contribuer de la sorte à l'information citoyenne, mais il a, sans nul doute, du fait de son pluralisme et de son indépendance, un rôle important à jouer.

4. L'information délivrée par les autres canaux

L'information sur les retraites revêt également une forme non institutionnelle et transite par de multiples vecteurs dont le plus notable est très certainement la presse écrite et audiovisuelle.

S'agissant de la presse non spécialisée et d'un certain nombre d'acteurs institutionnels, le besoin d'information se fera particulièrement sentir au moment des prochaines étapes ou lors des rendez-vous d'ores et déjà prévus par la loi de 2003. Ces étapes et rendez-vous doivent être collectivement préparés de façon à ce que chacun dispose alors de la meilleure information possible.

De façon continue, par ailleurs, la presse spécialisée et un certain nombre d'acteurs économiques (assurances, banques...) ont besoin d'une information sur l'évolution des retraites et en diffusent par eux-mêmes. Ils doivent, en conséquence, pouvoir disposer des informations qui leur sont nécessaires. Une réflexion pourrait être engagée sur le point de savoir si une charte ne pourrait pas être établie avec les institutions proposant des produits facultatifs pour la retraite, pour leur demander de relayer simultanément de leur information propre, une information générale fournie par les pouvoirs publics ou le Conseil d'orientation des retraites.

CHAPITRE 3 - ORIENTATIONS POUR AMELIORER L'INFORMATION INDIVIDUELLE EN MATIERE DE RETRAITE

Le développement de l'information individuelle répond à une attente forte des assurés qui ont besoin de connaître les droits qu'ils ont déjà acquis en matière de retraite et ceux qu'ils sont susceptibles d'acquérir dans le futur. Cette attente est renforcée par un contexte dans lequel les paramètres des régimes évoluent, ce qui suscite de fortes interrogations. Comme l'a montré l'état des lieux, malgré les progrès sensibles réalisés par les différents régimes de retraite, la situation actuelle qui se caractérise par le morcellement de l'information entre les différents régimes et par une diffusion de l'information concentrée, pour l'essentiel, à la fin de la vie active des assurés, est très largement insatisfaisante.

I - Les analyses et orientations du Conseil d'orientation des retraites

Le Conseil d'orientation des retraites a débattu du droit à l'information lors de ses séances du 1^{er} avril et du 11 septembre 2003. On rappellera ici les analyses menées et les orientations dessinées par le Conseil dans ces deux séances.

Dans l'idéal, on pourrait songer, à l'instar de ce que font les Suédois avec « l'enveloppe orange », à adresser chaque année au domicile de chaque assuré, une information globale et exhaustive sur l'ensemble des droits qu'il s'est constitué dans l'ensemble des régimes de retraite obligatoires dont il a relevé, et une estimation des droits dont il sera susceptible de bénéficier au moment de son départ à la retraite. Cette solution, a priori séduisante, s'avère dans les faits impraticable, au moins dans un avenir proche, et serait très coûteuse à mettre en œuvre, compte tenu de l'éclatement du système de retraite français. Les résultats de l'enquête conduite en 2003 par IPSOS pour le Conseil d'orientation des retraites montrent, en outre, qu'une telle fréquence serait, sans doute, contreproductive, conduisant simplement les assurés à classer les documents reçus dans leur « dossier retraite » sans les inciter à engager une démarche active vis-à-vis de l'information reçue. Les premières évaluations de l'expérience suédoise vont dans le même sens, montrant que seuls 30% des Suédois lisent effectivement les documents qui leur sont adressés.

Il est clair, par ailleurs, que l'on s'intéresse d'autant plus à une question que l'on est « en situation ». De ce point de vue, les entretiens conduits en octobre 2003 par IPSOS pour le Conseil d'orientation des retraites, suggèrent que l'envoi de documents de type relevé de carrière aux assurés pourrait très utilement servir à amorcer un échange actif entre l'assuré et son régime et serait l'occasion d'une information plus large sur la retraite.

Un souci de pragmatisme et d'efficacité a ainsi conduit le Conseil à faire largement siennes les orientations du rapport qui lui a été remis par MM. Palach et Peyroux, tendant à préciser le contenu et la fréquence de l'information à diffuser, en fonction des besoins des assurés, sachant que ces besoins varient en fonction de l'âge et de la situation familiale ou professionnelle.

1. Une information globale, dispensée par un interlocuteur unique, à caractère rétrospectif et prospectif

L'objectif est de mieux répondre aux attentes des assurés qui ne disposent aujourd'hui que d'une information fractionnée par régime et de nature essentiellement rétrospective.

11. Une information globale, dispensée par un interlocuteur unique

Il paraît souhaitable que l'information diffusée soit, dans tous les cas, globale c'est-à-dire consolidée pour tous les régimes obligatoires de base et complémentaires confondus. Il paraît également indispensable qu'elle soit émise par un interlocuteur unique. Le Conseil a souligné la nécessité que les régimes de retraite demeurent les seuls interlocuteurs des assurés. Toute autre solution introduisant un organisme tiers dans la relation avec les assurés serait, en effet, extrêmement coûteuse en moyens, génératrice d'une bureaucratie supplémentaire et déresponsabilisante pour les régimes. Dans un souci de simplicité, la proposition faite par le Conseil est que, en règle générale¹⁸⁸, **l'interlocuteur de l'assuré pour la diffusion d'une information consolidée sur ses droits dans l'ensemble des régimes, soit son actuel ou dernier régime d'affiliation** (avec, le cas échéant la faculté pour l'assuré de choisir entre régime de base et régime complémentaire). Ceci exclut toute solution faisant d'un groupement d'intérêt public associant l'ensemble des régimes un nouveau guichet et un lieu de centralisation des données détenues par les différents régimes de retraite.

L'orientation retenue suppose que toute la complexité du système soit gérée par les régimes et non, comme c'est aujourd'hui le cas, supportée par l'assuré. A cette fin, une coordination efficace reposant sur des échanges d'informations entre les régimes doit être mise en place, sous une forme normalisée et susceptible d'être agrégée par chacun d'entre eux. C'est à un groupement d'intérêt public, associant l'ensemble des régimes, qu'il appartient d'organiser cette coordination et de mettre en place une normalisation permettant des échanges informatiques de données entre régimes.

L'information personnalisée doit comprendre nécessairement un volet d'information générale et une information sur les droits individuels de l'assuré.

Il est capital que l'information délivrée à un assuré sur ses droits individuels à la retraite puisse être mise en perspective avec le cadre général de la réglementation des retraites. Ceci est d'autant plus important que ce cadre évolue. C'est la raison pour laquelle l'information individuelle sur les droits de chaque assuré apparaît tout à fait indissociable d'une information générale portant aussi bien sur les principes généraux de fonctionnement du système de retraite et les valeurs de solidarité les inspirant, que sur les paramètres de calcul des pensions et leur évolution prévisible au cours des prochaines années. On ne reviendra pas ici sur le contenu de cette information générale décrite dans le chapitre 2, traitant des actions collectives d'information sur les retraites. Cette information doit être, pour partie, insérée dans les documents remis aux assurés et concernant le calcul de leurs droits. Elle doit figurer sur les sites mettant à disposition des outils de simulation et de calcul des pensions.

¹⁸⁸ Pour les cas complexes, mais limités en nombre, de certains multipensionnés, de personnes ayant travaillé à l'étranger ou encore de ressortissants de régimes d'extrêmement faible dimension, il n'est pas inenvisageable que des équipes spécialisées soient à la disposition de plusieurs régimes. Leur existence ne doit cependant pas remettre en cause le principe général.

12. Une information à caractère rétrospectif et prospectif

La question se pose de savoir si l'information délivrée ne doit avoir qu'un caractère rétrospectif (portant sur les droits déjà constitués dans les régimes de retraite) ou doit avoir, aussi, un caractère prospectif (portant sur les droits susceptibles d'être acquis à l'avenir). Sur ce point, les résultats de l'enquête réalisée en 2003 par IPSOS pour le Conseil d'orientation des retraites sont extrêmement clairs. Les assurés souhaitent disposer d'une information leur indiquant « combien ils sont susceptibles de toucher » lorsqu'ils partiront en retraite. Les éléments constitutifs de leurs droits (durées validées, rémunérations prises en compte...) les intéressent, mais ne sont pas toujours pour eux parlants et ne répondent pas à toutes les questions qu'ils se posent.

Jusqu'à présent, l'ensemble des gestionnaires se sont montrés extrêmement prudents vis-à-vis de la fourniture d'estimations de montants de retraite. Ces estimations peuvent, en effet, être prises par les assurés pour des engagements du régime. Elles peuvent de ce fait entraîner par la suite un mécontentement de l'assuré, voire des contentieux. Les réponses faites par les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête réalisée en octobre 2003 par IPSOS pour le Conseil d'orientation des retraites ne font que renforcer cette crainte et inciter à la prudence en ce qui concerne la dimension prospective de l'information. Cependant, en même temps, ces réponses montrent que les assurés sont moins intéressés à connaître les différents éléments qui serviront à calculer leur pension (durées d'assurance validées, rémunération prise en compte pour le calcul de la pension, nombre de points...) que le montant même de cette pension à un âge de départ à la retraite donné.

Pour répondre aux attentes exprimées, il peut être souhaitable de fournir aux personnes de moins de 55 ans non seulement une présentation synthétique des éléments constitutifs de leurs droits à pension, mais aussi la possibilité d'avoir, en fonction d'hypothèses diverses, une estimation du montant de cette pension. Cette estimation, réalisée avec un outil de simulation, devrait comporter des hypothèses (entre lesquelles un certain choix pourrait être laissé à l'assuré) relatives à l'évolution du contexte économique général (évolution des salaires, de l'emploi...) et de la réglementation et relatives à sa propre trajectoire professionnelle et personnelle. Il devrait être très clairement précisé que les résultats obtenus ne constituent pas une prévision engageant le régime. Diverses méthodes sont possibles, comme le montrent les outils déjà existants : référence à des carrières types préétablies, prolongation de la situation de l'intéressé en supposant qu'il conservera son dernier revenu d'activité connu jusqu'à la retraite, prolongation de sa situation avec des hypothèses sur la suite de sa carrière. Une distinction pourrait d'ailleurs être faite en fonction de l'âge de l'assuré, car ce n'est sans doute qu'après 40 ou 45 ans que l'on peut commencer à se faire une idée de la carrière d'un individu dans les différents régimes. Le Conseil d'orientation des retraites a, par ailleurs, sans doute un rôle à jouer dans la fourniture d'hypothèses d'ensemble susceptibles d'être intégrées dans les modèles de simulation de droits.

2. Une information périodique d'un détail variable en fonction de l'âge et des circonstances

Jusqu'à présent, l'information individuelle se concentre dans la plupart des régimes peu de temps avant le passage à la retraite, répondant mal à un besoin d'information tout au long de la vie qui devrait se développer à l'avenir.

21. Une information systématique à l'entrée dans la vie active

Il paraît tout d'abord essentiel pour le Conseil de diffuser très tôt au début de la vie active une information sur la retraite. Les jeunes actifs sont, en effet, tout à fait ignorants de leurs droits en matière d'assurance vieillesse, ce qui peut leur être extrêmement préjudiciable dans les choix qu'ils sont amenés à faire en termes d'activité à temps partiel pendant les études, de statut professionnel, voire de statut matrimonial. Combien de jeunes savent par exemple que, hors mariage, aucun droit à réversion n'est constitué au bénéfice de leur compagne ou de leur compagnon ? Combien sont attentifs à la protection sociale associée à leur statut professionnel et aux obligations, le cas échéant, souscrites par leur employeur ? Cette ignorance alimente, en outre, toutes sortes d'idées fausses, affaiblissant la confiance nécessaire au bon fonctionnement des régimes par répartition.

On pourrait imaginer que, dès l'entrée dans la vie active, tout nouvel actif se voie diffuser une brochure d'information générale, par son employeur lorsqu'il est salarié, par sa caisse de retraite ou par son organisme professionnel lorsqu'il est non salarié.

L'envoi d'un relevé de carrière par son régime, à tout jeune de 25 à 32 ans ayant un premier « report à son compte retraite », à l'instar de ce qui s'est fait en 2000 dans le régime général, pourrait constituer une action complémentaire de la précédente, extrêmement utile.

Il serait, par ailleurs, souhaitable que tout nouvel entrant dans la fonction publique (fonction publique d'Etat et fonctions publiques territoriale et hospitalière), bénéficie de la part du service qui l'emploie d'une information générale, d'un bilan de retraite permettant de reconstituer les droits qu'il a pu acquérir antérieurement à son entrée dans la fonction publique. L'âge d'entrée dans la fonction publique tend à s'élever très sensiblement et, dans certains corps, (notamment de la fonction publique territoriale ou hospitalière) les carrières mixtes publique et privée sont la règle. Un tel bilan permettrait de régulariser, le cas échéant, les droits afférents à des périodes d'activité passée.

22. Une information périodique et modulée, dans la suite de la vie active

Dans la suite de la vie active, il paraît possible de distinguer trois types de population ayant des besoins distincts :

- les personnes de plus de 55 ans qui entrent dans une phase de préparation de leur passage à la retraite et peuvent être confrontées à des choix relatifs notamment à leur âge de départ en retraite ;
- les personnes de moins de 55 ans qui n'ont pas de préoccupation immédiate en termes de cessation d'activité et qui, lorsqu'elles se soucient de leurs droits à la retraite, le font, le plus souvent, en liaison avec une préoccupation d'épargne (acquisition de logement, épargne complémentaire en vue de la retraite...) ;
- des populations spécifiques pour qui une information sur la retraite peut être utile dans un contexte professionnel ou familial particulier (choix d'un statut professionnel en cas de changement d'activité, divorce, veuvage, départ à la retraite avant 60 ans...).

Pour les personnes de plus de 55 ans et les populations spécifiques

Il semble au Conseil que l'information diffusée doit être globale et, autant que possible, exhaustive.

Globale, elle doit consolider les droits de la personne concernée dans l'ensemble des régimes obligatoires.

Exhaustive, elle doit recenser l'ensemble des périodes validées, cotisées ou non et l'ensemble des droits principaux et accessoires (notamment au titre des enfants) susceptibles d'être attribués à l'intéressé. Il s'agit pour ces personnes d'avoir une image précise des droits déjà acquis et des droits dont elles pourraient bénéficier. Il s'agit pour elles, en effet, d'éclairer des choix tels que celui de l'âge du départ à la retraite, de rachats éventuels, d'une installation comme travailleur indépendant, d'une titularisation dans la fonction publique, de dispositions à prendre à la suite d'un divorce...

Enfin, elle doit comprendre, comme c'est d'ailleurs aujourd'hui souvent le cas dans chaque régime, une estimation globale du montant de pension susceptible d'être obtenu en fonction de différentes hypothèses d'âge de départ à la retraite.

Pour les personnes de moins de 55 ans

Il semble au Conseil, qu'au moins dans un premier temps, compte tenu des contraintes de gestion des régimes, si l'information doit impérativement être globale, elle peut ne pas être totalement exhaustive, la situation matrimoniale et le nombre des enfants n'étant pas actuellement connus par les caisses.

Dans leurs fichiers de carrière (lorsqu'ils en ont, ce qui n'est d'ailleurs pas le cas de la fonction publique), les régimes ne détiennent pas de données sur les enfants des assurés, indispensables pour calculer un certain nombre de majorations ou bonifications des droits à pension. Ces informations, qui seraient extrêmement volumineuses et coûteuses à gérer, ne sont recueillies qu'au moment de la liquidation de la pension. Ceci conduit à proposer que l'information diffusée aux assurés avant 55 ans ne porte que sur l'ensemble des droits dont la validation est déjà réalisée par les régimes, avec la précision des droits susceptibles de s'ajouter au titre des enfants, des minimums de pension, etc. (l'énumération doit en être exhaustive et précise dans les documents délivrés aux assurés).

Les assurés de moins de 55 ans devraient, par ailleurs, avoir accès à un outil de simulation, permettant d'intégrer dans le calcul les données qu'ils connaissent (nombre d'enfants, par exemple) mais que les régimes ne connaissent pas. Cet outil pourrait être utilisé à l'occasion d'un rendez-vous avec un conseiller retraite et directement accessible sur Internet.

Deux questions se posent pour l'information diffusée avant 55 ans : celle de son caractère systématique ou non et celle de sa périodicité. Le Conseil estime souhaitable une information systématique périodique. Cette procédure ne doit pas, bien sûr, exclure la possibilité pour tout assuré d'obtenir une information à la demande. Le Conseil ne s'est pas précisément prononcé sur la périodicité souhaitable : tous les cinq ans, ou tous les dix ans, à compter d'un certain âge ou à compter de l'entrée dans la vie active... Les choix devraient être faits en conciliant les contraintes de gestion et de coût des régimes et les attentes des assurés (qui ne conduisent

d'ailleurs pas nécessairement, comme on l'a dit plus haut, à des envois systématiques trop fréquents).

3. Une information associée à une fonction de conseil

Dans nombre de cas, les assurés attendent non seulement une explication des informations qui leurs sont délivrées, mais aussi aide et conseil dans les choix qu'ils peuvent être amenés à faire au vu des informations délivrées. Il paraît nécessaire que les régimes puissent répondre à cette attente, ce qu'ils font déjà dans un certain nombre de cas, notamment par des entretiens individuels. Un recensement des demandes les plus fréquentes et une mutualisation des expériences existantes seraient à cet égard bienvenus. Le développement de ce type d'action déjà attendu est rendu encore plus nécessaire par les possibilités de choix qu'ouvre la loi de 2003. Pour les cas les plus complexes, les caisses pourraient, éventuellement, créer en commun quelques équipes spécialisées.

4. Une montée en charge, par étapes visibles des assurés

Atteindre la cible décrite ici suppose de considérables investissements des régimes et la mise en place d'une coordination très efficace.

Le chantier est immense dans la fonction publique, qui se caractérise par l'absence de comptes individuels retraçant au long de la carrière des fonctionnaires les éléments constitutifs de leurs droits futurs et par un éclatement total des acteurs intervenant dans la gestion des dossiers de pension. Il est considérable pour tous les régimes, car il suppose une normalisation progressive de l'ensemble des données que ceux-ci manipulent et la capacité pour chacun d'eux d'intégrer des éléments provenant d'autres régimes et, le cas échéant, les règles appliquées par ces derniers. Il constitue un défi d'autant plus lourd en gestion qu'il arrive au moment où les régimes auront à faire face aux départs à la retraite des générations nombreuses issues du *baby boom* et devront gérer les changements de règles issues de la réforme de 2003.

C'est pourquoi, il paraît raisonnable d'envisager une montée en charge progressive avec, cependant, des étapes visibles pour les assurés le plus vite possible.

Des progrès tangibles peuvent être rapidement réalisés pour les assurés n'ayant effectué leur carrière que dans un seul régime ; ils doivent constituer une priorité.

Il est également possible de **mettre rapidement au point des outils de simulation** pour le calcul de la retraite intégrant les règles des différents régimes.

Enfin, pour les fonctions publiques, il serait indispensable :

- que les projets de compte individuel de retraite et de compte de droits soient conduits avec détermination et célérité ;
- que les responsables de ressources humaines soient assez impliqués pour assurer aide et conseil aux fonctionnaires en matière de retraite ;

- que se constitue un projet propre aux trois fonctions publiques associant les services liquidateurs et de ressources humaines.

II - Les dispositions de la loi du 23 août 2003 et les actions déjà engagées

La loi du 23 août 2003 portant réforme des retraites, comporte d'importantes dispositions relatives au droit à l'information individuelle des assurés, en modifiant ainsi qu'il suit l'article L.161-17 du code de la Sécurité sociale :

Art. L.161-17 nouveau. – « *Toute personne a le droit d'obtenir, dans des conditions précisées par décret, un relevé de sa situation individuelle au regard de l'ensemble des droits qu'elle s'est constitués dans les régimes de retraite légalement obligatoires.*

Les régimes de retraite légalement obligatoires et les services de l'Etat chargés de la liquidation des pensions sont tenus d'adresser périodiquement, à titre de renseignement, un relevé de la situation individuelle de l'assuré au regard de l'ensemble des droits qu'il s'est constitués dans ces régimes. Les conditions d'application de cet alinéa sont définies par décret.

Dans des conditions fixées par décret, à partir d'un certain âge et selon une périodicité déterminée par le décret susmentionné, chaque personne reçoit, d'un des régimes auquel elle est ou a été affiliée, une estimation indicative globale du montant des pensions de retraite auxquelles les durées d'assurance, de services ou les points qu'elle totalise lui donnent droit, à la date à laquelle la liquidation pourra intervenir, eu égard aux dispositions législatives, réglementaires et conventionnelles en vigueur.

Afin d'assurer les droits prévus aux trois premiers alinéas aux futurs retraités, il est institué un groupement d'intérêt public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière composé de l'ensemble des organismes assurant la gestion des régimes mentionnés au premier alinéa ainsi que des services de l'Etat chargés de la liquidation des pensions en application du code des pensions civiles et militaires. Les dispositions de l'article 21 de la loi n°82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique sont applicables à ce groupement d'intérêt public. La mise en œuvre progressive des obligations définies par le présent article sera effectuée selon un calendrier défini par décret en Conseil d'Etat.

Pour la mise en œuvre des droits prévus aux trois premiers alinéas, les membres du groupement mettent notamment à la disposition de celui-ci, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, les durées d'assurance et périodes correspondantes, les salaires ou revenus non salariés et le nombre de points pris en compte pour la détermination des droits à pension de la personne intéressée. »

La loi pose ainsi d'importants principes, fondés sur la reconnaissance générale du droit de la personne à une information individuelle sur sa retraite qui se décompose de la façon suivante :

- droit à obtenir périodiquement une information consolidée sur l'ensemble des droits qu'elle a jusqu'à présent acquis dans l'ensemble des régimes de retraite obligatoires (de base et complémentaires) dont elle a relevé ;

- droit à obtenir, également périodiquement, et à partir d'un certain âge, une estimation des droits qu'elle sera susceptible d'avoir dans l'ensemble des régimes de retraite obligatoires (de base et complémentaires) dont elle aura relevé au moment de son départ à la retraite.

La loi prévoit que cette information sera délivrée par un interlocuteur unique, régime de retraite auquel l'assuré est ou a été affilié, selon des modalités qui seront fixées par décret.

Elle pose les bases, jusqu'alors inexistantes, d'une coordination entre régimes pour la constitution puis la diffusion de l'information avec la mise en place d'un GIP (groupement d'intérêt public) associant l'ensemble des organismes gestionnaires de régimes de retraite et les services de l'Etat chargés du service des pensions des fonctionnaires. Le GIP devrait jouer le rôle d'une instance technique, les régimes demeurant les interlocuteurs des assurés sociaux.

Le Conseil prend acte, avec satisfaction, des premières étapes de mise en œuvre du droit à l'information fixées par le Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité dans sa communication en Conseil des ministres du 25 novembre 2003 :

- 2004 : ouverture d'un service qui permettra d'accéder (internet et service téléphonique) à un outil indicatif d'évaluation, prenant en compte les règles de tous les régimes. Le calcul sera exécuté à partir de données déclarées par l'assuré.
- 2004/2005 : l'outil de simulation sera progressivement alimenté par des données réelles provenant des différents régimes (relevé de carrière et salaires reportés au compte pour le régime général).
- 2006 : une information globale et consolidée sera offerte à tous les assurés, qui pourraient disposer d'un bilan complet de leurs droits à la retraite intégrant les régimes de base et les régimes complémentaires, ainsi que d'une estimation de leur future pension. Cette information sera systématiquement adressée à domicile périodiquement à tous les cotisants, à commencer, en 2006, par ceux qui sont en deuxième moitié de carrière ».

* *
*

Même si diverses contraintes conduisent nécessairement à la progressivité dans la mise en œuvre, il faut un engagement collectif fort de l'ensemble des acteurs et des pouvoirs publics pour que le dispositif prévu par la loi soit mis en œuvre.

Les deux textes de décret prévus par la loi ont fait l'objet d'une large concertation avec les caisses et les partenaires sociaux¹⁸⁹. Leur publication devrait être rapide et la mise en place du groupement d'intérêt public se faire alors sans délai.

Le Conseil d'orientation des retraites poursuivra, pour sa part, son action pour développer une information générale susceptible de nourrir le débat sur les retraites et de donner à chacun les meilleures clés lui permettant de se situer dans un système qui évolue.

¹⁸⁹ La concertation s'est réalisée sous plusieurs formes et, notamment, par la mission conduite après le vote de la loi par M. Xavier Bertrand et M. Jean-Marie Palach.

Il contribuera, toutes les fois où cela paraîtra utile, à la mise en œuvre du droit à l'information individuelle, notamment par la mise à disposition des données générales nécessaires au fonctionnement des outils de simulation des droits à retraite futurs.

Plus généralement, il continuera à suivre ce chantier stratégique pour le long terme et considère, dans l'immédiat, comme d'urgentes priorités la création du groupement d'intérêt public, associant l'ensemble des régimes ainsi qu'une mobilisation particulière pour améliorer l'information des fonctionnaires.

TROISIEME PARTIE
LES REFORMES A L'ÉTRANGER

Au moment où était adoptée une réforme des retraites en France, il a paru nécessaire au Conseil d'orientation des retraites de faire le point sur les réformes en cours dans un certain nombre de pays étrangers. Les développements qui suivent sont consacrés à ce travail de comparaison internationale et s'organisent en cinq chapitres.

Le premier rappelle les typologies usuellement employées pour décrire les systèmes de retraite et présente une vue d'ensemble des systèmes en vigueur dans un certain nombre de pays qu'il a été choisi de plus particulièrement étudier : Allemagne, Suède, Italie, Pays-Bas, Royaume Uni, Pays d'Europe centrale et orientale, États-Unis. Le deuxième chapitre analyse les perspectives démographiques à l'horizon 2050 et la situation actuelle en termes de taux d'activité des pays considérés. Le troisième chapitre est composé de présentations monographiques décrivant, pour chacun de ces pays, les différents régimes ou dispositifs composant le système de retraite et les réformes conduites. Le quatrième chapitre a trait au rôle de l'Union européenne en matière de retraites et à son interaction avec les réformes en cours dans les États membres de l'Union. Le cinquième chapitre, enfin, s'efforce d'identifier les convergences et les divergences qui se dessinent dans les évolutions en cours et sont susceptibles de fournir des enseignements pour la France.

CHAPITRE 1 – UNE VUE D'ENSEMBLE DES SYSTEMES DE RETRAITE

Pour donner une vue d'ensemble des systèmes de retraite dans les différents pays, trois approches sont utiles. La première définit des modèles d'Etats providence et de protection sociale. La deuxième procède à une classification des types de régimes de retraite. La dernière, s'appuyant sur les deux premières décrit les différents systèmes nationaux de retraite.

I – Les différents modèles de protection sociale et d'« Etats providence »

Diverses typologies permettent de classer les systèmes de protection sociale. On présentera tout d'abord l'opposition entre les systèmes d'inspiration bismarckienne et les systèmes d'inspiration beveridgiens. Cependant, cette typologie rend mal compte de la diversité des constructions sociales dans lesquelles s'inscrivent les systèmes de protection sociale, et des valeurs qui les animent. C'est pourquoi, on présentera ensuite la typologie proposée en 1990 par Gøsta Esping Andersen qui fait aujourd'hui référence pour classer les Etats providence et leurs systèmes de protection sociale¹⁹⁰.

1. L'opposition entre Bismarck et Beveridge

On a longtemps, en France, opposé deux types de systèmes de protection sociale : les systèmes de type bismarckien et les systèmes de type beveridgien, en référence à deux figures qui ont marqué l'histoire de la protection sociale, le chancelier Bismarck et Lord Beveridge.

Au cours des années 1880, le chancelier Bismarck instaure au bénéfice des ouvriers allemands les premières assurances sociales, confiées à des caisses cogérées par les assurés et les employeurs. Une loi de 1889 institue, ainsi, en Allemagne l'assurance invalidité vieillesse. Inspiré par les thèses des socialistes allemands, le système mis en place manifeste l'intervention de l'Etat autoritaire prussien pour s'attacher les classes populaires dans une société en voie d'industrialisation, encore dominée par la noblesse terrienne. Financé essentiellement par des cotisations sociales, et utilisant la technique des assurances, il assure des prestations en relation avec le revenu d'activité professionnelle. Il couvre progressivement l'ensemble des salariés et des travailleurs indépendants allemands et s'insère dans la tradition d'organisation professionnelle allemande.

Lord Beveridge est l'auteur de différents rapports publiés entre 1942 et 1944 qui ont inspiré la réforme du système de protection sociale britannique après la deuxième guerre mondiale. S'inscrivant dans un courant de pensée libérale, il considère néanmoins du devoir de l'Etat de mettre à l'abri du besoin l'ensemble des citoyens par une planification sociale qui assure à

¹⁹⁰ Les développements qui suivent doivent beaucoup aux présentations de F.X. Merrien que l'on trouvera succinctement développées dans F.X. Merrien, l'Etat-Providence, Que sais-je ?, Presses Universitaires de France, 1997.

tous un revenu minimal, l'accès à des services sociaux de qualité (santé, éducation), et, enfin, la couverture sociale d'un certain nombre de risques (dont la vieillesse). Le système de protection sociale doit, selon lui, être généralisé, (c'est ainsi que la couverture vieillesse britannique vise l'ensemble des travailleurs), unifié, (une seule cotisation sociale finance l'ensemble des risques), et géré par l'Etat. Il doit assurer un niveau de protection minimale (un revenu de subsistance), laissant, pour le reste, le soin aux individus d'épargner.

La distinction entre systèmes qualifiés de bismarckiens et systèmes qualifiés de beveridgien recouvre ainsi deux conceptions de la protection sociale.

Dans la première, la protection sociale prend la forme d'une assurance sociale obligatoire, organisée au bénéfice des travailleurs et gérée par les partenaires sociaux. Elle s'appuie sur un principe de solidarité entre travailleurs et elle est souvent structurée par secteurs d'activité professionnelle. Elle couvre un certain nombre de risques associés, notamment, à la perte du revenu d'activité professionnelle. S'agissant du risque vieillesse, le système est financé par des cotisations qui sont calculées en fonction du revenu d'activité professionnelle. Il sert des prestations destinées à assurer aux retraités un certain taux de remplacement de leur revenu d'activité passé et un niveau de vie en relation avec celui qu'ils connaissaient lorsqu'ils travaillaient. Dans les pays de tradition bismarckienne la protection sociale s'est généralisée au fil du temps à la plupart des travailleurs, les régimes sectoriels étant souvent fusionnés. Des dispositifs à caractère universel y ont été mis en place pour l'attribution de minimums sociaux, voire la couverture de certains risques tels que la maladie ou pour l'attribution de prestations familiales.

Dans la deuxième conception, la protection sociale associe la fourniture aux citoyens d'un certain nombre de prestations et de services sociaux. Elle est gérée par l'Etat et s'appuie sur un principe de solidarité nationale. Les prestations servies constituent un revenu minimal. S'agissant du risque vieillesse, le système peut combiner assistance et assurance sociale comme au Royaume Uni (le premier dispositif ouvert à tous les citoyens, étant financé par l'impôt, et le deuxième dispositif réservé aux travailleurs, étant financé par des cotisations sociales). Il peut aussi, couvrant l'ensemble des citoyens, prendre une forme universelle avec un financement largement fiscalisé, comme dans un certain nombre de pays d'Europe du Nord. C'est ce deuxième schéma qui est généralement désigné lorsqu'il est fait référence au modèle beveridgien (alors que, paradoxalement, il ne correspond pas au système britannique). En tous les cas, le système de type beveridgien sert des prestations dont le montant ne dépend pas des revenus d'activité professionnelle et qui sont destinées à assurer aux retraités un simple revenu de subsistance. C'est aux individus qu'il appartient d'assurer par leur épargne le complément. Dans les pays de tradition beveridgienne, les systèmes de protection sociale de base ont généralement été complétés par des dispositifs attribuant des prestations calculées en fonction des revenus de l'activité professionnelle (régimes d'entreprise, voire régimes complémentaires obligatoires), visant à assumer une certaine continuité de revenu en cas de chômage ou au moment de la retraite.

2. Une typologie à trois termes

L'analyse comparative s'est attachée à définir des modèles permettant de rendre compte de la diversité des formes d'Etats providence qui résulte de cultures et d'histoires nationales diverses. Elle s'attache à étudier les interventions caractéristiques des Etats modernes, qui visent à réguler le marché du travail et les revenus ainsi qu'à fournir divers services et

prestations sociales. Son ambition dépasse ainsi l'objectif de description des systèmes de protection sociale.

La typologie proposée en 1990 par Esping Andersen, qui s'inscrit dans ce courant d'analyse, fait aujourd'hui référence¹⁹¹. Aussi, en fera t'on une présentation rapide.

Esping Andersen utilise trois critères pour construire des modèles d'Etat providence : la plus ou moins grande possibilité ouverte aux individus de s'extraire du marché en bénéficiant de revenus de remplacement (degré de dé-marchandisation), les formes de stratification sociale (plus ou moins égalitaires et structurées en classes sociales), et, enfin, les relations entre l'Etat, le marché et la famille.

A partir ces trois critères, il distingue trois modèles d'Etat providence¹⁹² dont on présentera ici les principaux traits caractéristiques dans le domaine de la protection sociale :

- un modèle libéral ou résiduel accordant un rôle essentiel au marché, ne fournissant que des prestations et des services sociaux limités. Une part importante des prestations y est servie sous conditions de ressources et destinée à assurer un simple minimum vital. Les pays correspondant le mieux à ce modèle sont les Etats-Unis¹⁹³ et le Royaume Uni¹⁹⁴.

- un modèle d'assurance sociale, accordant un rôle essentiel à la solidarité professionnelle, et centré sur les personnes insérées sur le marché du travail, fournissant aux travailleurs des prestations sociales en relation avec leur situation professionnelle et organisant une redistribution verticale (des plus hauts vers les plus bas revenus) limitée. L'Allemagne, l'Italie et la France correspondent à ce modèle.

- un modèle universaliste ou social démocrate dans lequel l'Etat joue un rôle central, en garantissant à tous le droit à l'emploi, en fournissant à l'ensemble des citoyens des prestations sociales d'un niveau élevé et des services collectifs développés et en organisant (par l'impôt notamment) une forte redistribution verticale. La Suède et les Pays Bas correspondent à ce modèle.

On ne présentera pas ici les critiques qui ont pu être faites à cette typologie et qui ont conduit à l'enrichir pour mieux tenir compte de certaines dimensions, comme celle de la situation respective des hommes et des femmes, ou pour mieux décrire les systèmes de protection sociale propres à l'Europe du Sud. On notera seulement que par rapport aux archétypes proposés, les systèmes nationaux de protection sociale ont souvent un caractère mixte, même s'ils se rattachent à titre principal à l'un ou l'autre des modèles proposés.

Les contraintes issues de la mondialisation du chômage ou du vieillissement les font également évoluer. Un certain nombre de pays d'Europe du Nord ont ainsi introduit dans leurs systèmes, en plus ou à la place de prestations initialement universelles, des prestations contributives directement reliées aux revenus. Ils ont également fortement libéralisé la gestion

¹⁹¹ Esping-Andersen G., *The Three worlds of welfare capitalism*, Harvard, Harvard University Press, 1990. On rappellera aussi, pour mémoire, la très intéressante typologie proposée par Guy Perrin dans « Pour une théorie sociologique de la Sécurité sociale, *Revue française de sociologie*, VIII, 1967, 299-324

¹⁹² Une classification ternaire avait déjà été proposée mais peu développée par Richard Titmuss –, *Essays on the welfare-state*, London, Allen and Unwin, 1958 ; *Social policy*, London, Allen and Unwin, 1986 (1974)

¹⁹³ Dans le domaine des retraites, la protection sociale y va cependant au-delà du minimum vital.

¹⁹⁴ Dans le domaine de la santé, la couverture sociale y est cependant particulièrement large.

de leurs services sociaux (par l'introduction d'une gestion plus concurrentielle et d'opérateurs privés). Soumis à l'épreuve du chômage de masse, les systèmes bismarckiens ont été conduits à développer des prestations de solidarité servies à tous, indépendamment de l'exercice d'une activité professionnelle.

A la différence de la classification opposant systèmes bismarckiens et systèmes beveridgiens, la typologie d'Esping Andersen met en valeur un modèle particulier d'Etat providence qui caractériserait l'Europe du Nord. Elle s'appuie sur une démarche comparative ambitieuse qui a eu le mérite de susciter, dans la période récente, des débats assez riches sur la diversité des modèles de protection sociale, les principes de justice qui les animent et les formes institutionnelles qui leurs sont propres. Ces débats constituent une base utile pour mettre en perspective l'analyse des systèmes de retraite avec les modèles sociaux dans lesquels ils s'intègrent.

II – Une typologie des systèmes de retraite

S'il est utile de disposer de cadres de référence permettant de situer les systèmes de retraite dans l'ensemble de la protection sociale, il est aussi nécessaire d'élaborer des grilles d'analyse spécifiques permettant de décrire et de classer les différents régimes de retraite. Les organisations internationales, qu'il s'agisse de la Banque mondiale ou de l'Union européenne, se réfèrent usuellement à la notion de piliers, au nombre généralement de trois, pour classer les systèmes de retraite. Cette présentation, qui revêt indéniablement dans un certain nombre de cas une dimension normative, rend difficilement compte de la diversité des systèmes existants. Une analyse des régimes distinguant divers niveaux de protection sociale et types de couverture, qui s'agence de façon diverses selon les modèles d'Etat providence dans lesquels ils s'inscrivent, paraît, pour cette raison, préférable.

1. Des systèmes composés de piliers ?

La notion de piliers, qui trouve son origine en Suisse¹⁹⁵, a été développée par la Banque mondiale et l'Union européenne sous des formes différentes.

1.1. La présentation faite par la Banque mondiale

Dans son rapport sur les retraites publié en 1994¹⁹⁶, la Banque mondiale a proposé une nomenclature des systèmes de retraite. Depuis cette publication, la Banque mondiale y fait régulièrement référence. Elle distingue trois piliers structurant la couverture du risque vieillesse :

- un premier pilier public financé par l'impôt ou par des cotisations sociales (en répartition), destiné à fournir un revenu de subsistance aux personnes âgées, soit par une prestation différentielle, soit par l'octroi à l'ensemble des résidents d'une pension,

¹⁹⁵ Elle a été inscrite dans la constitution fédérale dans les années soixante dix, à un moment où la gauche cherchait à augmenter les prestations du régime de base.

¹⁹⁶ La crise du vieillissement : mesures destinées à protéger les personnes âgées et à promouvoir la croissance, Banque mondiale, Washington, D.C., 1994.

- un deuxième pilier financé en capitalisation, destiné à fournir des prestations assurant le remplacement du revenu d'activité, soit par des régimes organisés dans un cadre socioprofessionnel, soit par l'intermédiaire de comptes individuels d'épargne-retraite obligatoires,
- un troisième pilier constitué de l'épargne-retraite individuelle facultative.

Cette représentation des systèmes de retraite n'est pas descriptive, mais a une valeur essentiellement normative. Elle ne rend pas compte des systèmes bismarckiens dans lesquels existe une couverture sociale financée en répartition par des cotisations sociales et assurant un taux de remplacement élevé du revenu d'activité par la pension. Elle ne rend pas non plus compte des systèmes d'Europe du Nord dans lesquels le premier niveau de couverture sociale, public et largement financé par l'impôt, assure un revenu supérieur au minimum de subsistance. Elle a pour objectif une évolution générale des systèmes vers un modèle dans lequel la place du premier niveau de couverture financé par l'impôt en répartition tendrait à se réduire (partout où il est substantiel) au profit du deuxième niveau qui devrait, de préférence, prendre la forme de comptes individuels d'épargne-retraite obligatoires.

Cette dernière forme de couverture a été activement promue par la Banque mondiale dans les pays d'Amérique latine et d'Europe centrale et orientale. Elle présente selon la Banque mondiale l'avantage de dissocier la couverture sociale de l'emploi occupé. Elle favoriserait ainsi à la différence des régimes professionnels (financés en capitalisation) la mobilité des travailleurs tout en préservant leurs droits. Elle permet, par ailleurs, d'éviter une gestion par les organisations professionnelles au profit d'une gestion de comptes où les seuls acteurs impliqués (hormis l'Etat) sont les individus et les institutions financières.

12. La présentation faite par l'Union européenne

Diverses nomenclatures des systèmes de retraite sont utilisées au sein de l'Union européenne : nomenclature du système statistique européen (qui distingue régimes de base, régimes complémentaires et épargne facultative), nomenclatures juridiques déterminant, notamment, le champ d'application des textes européens (qui distinguent : régimes légaux de sécurité sociale et régimes complémentaires ou professionnels). Ces nomenclatures, on le verra plus loin (cf. chapitre 4 ci-dessous), ont un caractère évolutif et sont d'une utilisation parfois difficile pour décrire des systèmes d'inspiration et de structures très différents.

La notion de piliers est cependant des plus en plus souvent utilisée au sein de l'Union européenne, par la Commission notamment¹⁹⁷. Celle-ci distingue, comme la Banque mondiale, trois piliers auxquels elle donne toutefois un contenu sensiblement différent :

Le premier pilier correspond aux régimes de sécurité sociale dits légaux. Ils sont institués par la loi et revêtent un caractère obligatoire. Assurant la couverture de retraite de base, ils ont vocation à la généralité sinon à l'universalité. Ils peuvent être financés par l'impôt ou par des cotisations sociales (en répartition), ils assurent des prestations qui constituent un revenu minimum ou contribuent à assurer le remplacement des revenus d'activité professionnelle.

¹⁹⁷ Voir les deux documents suivants : Commission européenne, livre vert sur les retraites complémentaires dans le marché unique, COM (97) 283 final, 1997 et Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social, L'évolution à venir de la protection sociale dans une perspective à long terme : des pensions sûres et viables, Commission des communautés européennes, Bruxelles, 11/10/2000, COM (2000) 622 final.

Le deuxième pilier correspond aux régimes de sécurité sociale dits professionnels. Il est constitué de régimes mis en place par des accords collectifs ou par les employeurs, à caractère obligatoire ou facultatif. Ils sont, en principe, financés en capitalisation et fournissent des prestations complémentaires qui contribuent à assurer le remplacement des revenus d'activité professionnelle.

Le troisième pilier correspond à l'épargne retraite individuelle.

Si l'on se réfère à cette classification la structure des systèmes de retraite européens est très déséquilibrée. Dans son livre vert de 1997, la Commission a estimé que, sur l'ensemble des prestations de retraite des pays de l'Union européenne, 89 % provenaient du premier pilier, 7 % du deuxième pilier ; le troisième pilier ne versait que 1 % de la masse totale des prestations ; divers programmes d'assistance versaient 3 %. Le deuxième pilier est ainsi très faible en Europe, en comparaison du premier pilier et le troisième est quasiment inexistant. Dans tous les pays européens, les particuliers épargnent certes souvent en vue de la retraite, mais, il est rare qu'ils souscrivent à des produits spécifiques et, notamment, à des dispositifs aboutissant à des rentes viagères.

Comme la classification de la Banque mondiale, la classification en piliers de l'Union européenne rend mal compte de la réalité. Soit, en effet, on admet la grande hétérogénéité des dispositifs susceptibles de composer chacun des piliers, mais alors quelle est l'utilité de la nomenclature proposée ? Soit on suppose une évolution naturelle vers un système dans lequel le premier pilier, à vocation universelle géré par des opérateurs publics couvrirait les besoins de base et le deuxième pilier professionnel, géré dans un cadre concurrentiel, assurerait le remplacement des revenus d'activité. La nomenclature prend alors valeur normative et vient à l'appui d'un projet de réduction de la part prise dans la couverture vieillesse par les régimes obligatoires en répartition, au profit de régimes financés en capitalisation et gérés par des opérateurs qui peuvent être privés.

La métaphore des piliers semble, en conséquence, mal adaptée à une approche comparative descriptive s'efforçant de retracer la diversité des systèmes de retraite nationaux.

2. Une proposition de classification des régimes

La présentation analytique qui suit s'appuie sur un document élaboré par l'OFCE pour le Conseil d'orientation des retraites¹⁹⁸. Elle est destinée à décrire les différents dispositifs existants qui se combinent de façon diverse (mais fortement déterminée par les logiques propres à chaque modèle de protection sociale) pour constituer les systèmes d'assurance vieillesse existants.

Ont été incluses dans les systèmes de retraite toutes les prestations qui fournissent des ressources aux personnes dont la société estime qu'elles ne peuvent plus travailler en raison de leur âge. Des problèmes de frontière se posent. Le choix a été fait, qui peut se discuter, de ne pas inclure les prestations de nature fiscale dont peuvent bénéficier les personnes âgées, les aides au logement ou la prise en charge des dépenses de santé, les prestations d'invalidité, de

¹⁹⁸ G. Cornilleau ; H. Sterdyniak, Les cinq piliers de l'Etat providence. Document discuté lors de la séance plénière du Conseil d'orientation des retraites du 12 juin 2003, disponible sur le site www.cor-retraites.fr.

préretraite ou de chômage, et, enfin, les dispositifs d'épargne qui ne conduisent pas au service d'une rente viagère.

Cinq catégories de dispositifs de retraite sont identifiées qui se distinguent par le degré plus ou moins large de solidarité mis en œuvre et par leur degré plus ou moins élevé de contributivité. Ces dispositifs n'existent pas dans tous les pays et ils y occupent une place variable en fonction des arrangements sociaux propres à chacun.

21. Les dispositifs servant des prestations sous condition de ressources

Ces dispositifs ont pour objectif d'assurer un minimum de subsistance aux personnes âgées les plus pauvres. Ils ont un caractère non contributif, sont généralement financés par l'impôt et mettent en jeu la solidarité nationale.

Les prestations servies sont soumises à condition de ressources et leur octroi est plus ou moins automatique selon qu'elles relèvent de la sécurité sociale ou de l'aide sociale.

Elles peuvent prendre une forme différentielle, c'est-à-dire venir en complément des revenus jusqu'à un certain montant garanti (comme le minimum vieillesse en France).

Leur ciblage sur les plus pauvres, soumis à un contrôle de leurs revenus, en limite le coût financier.

22. Les régimes servant des pensions universelles

Ces régimes ont pour objectif de servir un revenu de base forfaitaire.

Dans certains pays, ce revenu est un revenu minimum correspondant au niveau de subsistance (c'est le cas au Royaume Uni). Dans d'autres, ce revenu peut être substantiel et supérieur au revenu de subsistance (c'est le cas en Europe du Nord). Dans les premiers pays, la redistribution verticale (entre hauts et faibles revenus) organisée par le dispositif est limitée. Dans les deuxièmes elle est plus importante.

Dans certains pays, ce revenu est accordé à toutes les personnes résidentes. Son montant est alors proratisé en fonction de la durée de résidence (c'est le cas en Europe du Nord). Dans d'autres, ce revenu est accordé aux seuls travailleurs (c'est le cas au Royaume Uni). Son montant est alors proratisé en fonction de la durée d'activité.

23. Les régimes sociaux contributifs obligatoires

Ces régimes ont pour vocation d'assurer aux retraités une pension en relation avec leurs revenus d'activité. Financés par cotisations sociales, ils mettent en jeu une solidarité professionnelle large. De caractère obligatoire, ils couvrent de larges catégories de travailleurs (dans des régimes organisés sur des bases socioprofessionnelles), voire l'ensemble des travailleurs. Ils obéissent à une logique contributive (les droits accordés sont déterminés en fonction des revenus qui ont servi de base aux cotisations) mais peuvent, du fait de leur caractère obligatoire, mettre en œuvre des redistributions compensant les conséquences de périodes d'inactivité (en cas de maladie, de chômage, de la naissance d'enfants...) ou de certains aléas de carrière (périodes de faible salaire, de travail à temps partiel...).

Ces régimes peuvent être analysés selon trois points de vue.

Dans une première présentation, ils constituent des systèmes publics organisant, période après période, en fonction de critères alliant logiques contributive et redistributive, le partage du revenu entre actifs et retraités. On peut les assimiler à des régimes à « prestations définies », c'est-à-dire que la formule de calcul des prestations en fonction des revenus d'activité passés est fixée à l'avance, les cotisations s'ajustant pour assurer l'équilibre du régime (seule une réforme nécessitant une décision politique permet de modifier la formule de calcul et elle ne constitue pas un acte de gestion ordinaire). Toutefois, dans la période récente certains pays (c'est le cas de la Suède et de l'Italie) ont décidé de bloquer le taux des cotisations finançant leurs régimes sociaux contributifs et ont, corrélativement, mis en place un mécanisme d'ajustement de la formule de calcul des prestations en fonction, notamment de l'évolution de l'espérance de vie. Ces régimes sont pour cette raison, parfois assimilés à des régimes « à cotisations définies »¹⁹⁹.

Dans une deuxième présentation, ces régimes constituent des systèmes salariaux mutualisant entre les entreprises le risque vieillesse. Ils permettent de verser des rémunérations différées, ce qui justifie qu'ils soient financés à titre principal par des cotisations assises sur les revenus d'activité professionnelle. La mutualisation opérée nécessite pour être viable que le champ des personnes couvertes soit aussi large que possible, ou, qu'à défaut, dans l'hypothèse de régimes multiples (d'assise professionnelle le cas échéant étroite), des péréquations financières soient opérées entre eux pour neutraliser notamment les risques de déséquilibres démographiques qui peuvent leur être propres. Elle justifie le caractère obligatoire des régimes considérés qui permet un financement en répartition.

Dans une troisième présentation, ces régimes constituent des systèmes financiers garantis par l'Etat, permettant un transfert de revenus dans le temps. Ils sont en principe financés en répartition, mais peuvent aussi constituer des réserves. Ils n'ont, en principe, besoin de réserves que pour amortir les fluctuations conjoncturelles. Mais, comme on l'observe dans un certain nombre de pays, ils constituent parfois des réserves plus importantes pour lisser dans le temps l'évolution des cotisations (dans une situation de vieillissement démographique) ou pour diversifier leurs sources de financement. On a, ainsi, pu utiliser en France l'expression de répartition provisionnée pour décrire ce type de configuration.

24. Les régimes de retraite d'entreprise ou de branche, « à prestations définies »

Ces régimes qui mettent en œuvre une solidarité professionnelle étroite ont pour vocation d'assurer aux travailleurs qu'ils couvrent des pensions en relation avec leurs revenus d'activité professionnelle antérieurs. Ils sont mis en place par des accords collectifs ou des décisions d'un employeur ou d'un groupe d'employeurs. Ils fonctionnent au niveau d'une entreprise, ou d'un groupe d'entreprise, ou encore d'une branche. Ils sont financés par des cotisations sociales partagées entre les salariés et les employeurs ou par des contributions des seuls employeurs. Ils peuvent être obligatoires ou facultatifs pour l'employeur, au sein d'un ensemble socioprofessionnel considéré. Ils peuvent ne concerner qu'une partie du personnel d'une entreprise ou d'un ensemble d'entreprises (les cadres par exemple). Ils sont obligatoires pour les salariés de l'ensemble considéré. Leur base professionnelle étroite nécessite un

¹⁹⁹ La distinction entre régimes à prestations définies et régimes à cotisations définies concerne des régimes fonctionnant en capitalisation. C'est par un certain abus de langage qu'elle est aussi parfois utilisée à propos de régimes par répartition.

provisionnement des engagements futurs, qui peut être partiel ou total, ou, à défaut, une garantie de l'Etat.

Entrent dans cette catégorie les régimes de la fonction publique et des entreprises publiques dans les pays qui n'ont pas de régime social contributif obligatoire ou lorsque ces régimes fonctionnent comme « des régimes chapeaux »²⁰⁰. Dans de nombreux pays, ces régimes fonctionnent de manière autonome (c'est le cas dans des pays comme le Royaume Uni et les Etats Unis). Ils assurent une couverture de base ou complémentaire.

Les régimes de retraite d'entreprise ou de branche ont pour avantage d'ouvrir des possibilités d'ajustement fin aux caractéristiques des secteurs d'activité ou des catégories socioprofessionnelles qu'ils couvrent. Ils permettent de tenir compte de formes particulières de carrière ou de conditions de travail pénibles, pour ne prendre que ces exemples. Ils fonctionnent, selon les cas, comme des régimes uniques assurant la couverture de base et complémentaire pour les catégories socioprofessionnelles concernées, ou comme des régimes complémentaires du régime de base (de solidarité nationale ou social contributif obligatoire), voire comme des « régimes chapeaux » servant des prestations différentielles calculées en fonction des pensions servies par les régimes de base pour garantir un certain taux de remplacement du revenu d'activité passé.

Ce sont des régimes « à prestations définies » dans lesquels le montant des pensions ou du moins la formule permettant leur calcul en fonction des revenus d'activité est fixée par avance et les pensions déjà liquidées non susceptibles d'être révisées. De ce fait, le risque d'ajustement futur est supporté par les salariés présents et l'employeur qui peuvent être amenés, si des provisions suffisantes n'ont pas été constituées, à augmenter leurs contributions pour assurer le financement du régime. Les entreprises sont contraintes de supporter un risque financier important (puisqu'elles doivent assurer des prestations dépendant de l'évolution des salaires, de la durée de vie et dans certains cas des prestations publiques, en accumulant des actifs dont la rentabilité dépend des taux d'intérêt et des cours boursiers) ; les nouvelles normes comptables imposent que ces engagements soient inscrits au bilan des entreprises.

De plus, ces régimes comportent des risques de pertes de droits pour les salariés en cas de changement d'entreprise ou de faillite de celle-ci. Ils constituent des freins importants à la mobilité.

Les aléas qu'ils font peser sur la gestion future des entreprises et sur les salariés expliquent que ces régimes soient en voie de disparition. Dans un certain nombre de cas, ils disparaissent en se fondant dans les systèmes organisant une plus vaste solidarité (régime sociaux contributifs). Dans d'autres, ils se transforment en régimes à cotisations définies strictement financés en capitalisation.

On peut distinguer quatre situations selon le mode de couverture des engagements futurs.

- Les régimes ne sont pas provisionnés. C'est le cas d'un certain nombre de régimes de la fonction publique ou d'entreprises publiques dont les engagements ne sont pas nécessairement provisionnés. Ils sont financés par des cotisations et des subventions budgétaires.

²⁰⁰ Ceci conduit ainsi à distinguer des régimes ici visés, les régimes de la fonction publique qui s'intègrent dans un système social contributif obligatoire au sens du 23 ci-dessus et sont parties prenantes des péréquations financières entre régimes composant ce système (telles que les compensations dites démographiques).

- Les régimes de retraite sont provisionnés de façon interne. Il s'agit des régimes dont les provisions sont inscrites aux compte des entreprises concernées. C'est le cas d'un certain nombre de régimes d'entreprise allemands.

- Les régimes de retraite sont provisionnés de façon externe. Il s'agit de régimes dont les provisions sont gérées dans des fonds placés à l'extérieur de l'entreprise. C'est le cas d'un certain nombre de régimes d'entreprise britanniques ou américains, ou des régimes professionnels hollandais. Mais l'entreprise continue à supporter le risque financier.

- Les régimes de retraite sont totalement externalisés. De portée très limitée (par le nombre de personnes qu'ils concernent) ils consistent en la souscription par l'entreprise, pour le compte de certains salariés, à des dispositifs de rente viagère auprès d'une institution financière (il s'agit en général de certains cadres).

25. Les dispositifs de retraite « à cotisations définies » financés par capitalisation

Ces dispositifs regroupent toutes les formes d'assurance pour la retraite dans lesquelles le montant des prestations servies dépend strictement des contributions versées et du rendement des placements réalisés grâce à la capitalisation de ces contributions. On n'y considère que les dispositifs proposant une sortie en rente viagère et assurant, à défaut de toute autre sorte de mutualisation, la mutualisation du risque viager. Ils se distinguent ainsi des autres formes d'épargne qui n'ont pas pour objectif spécifique la couverture du risque vieillesse (même si celles-ci peuvent contribuer à procurer des revenus au moment de la retraite).

Ces dispositifs sont, dans un premier cas de figure, organisés dans un cadre professionnel avec un financement à la charge des employeurs ou des salariés, ou partagé entre les deux. Ils peuvent donner lieu ou non à la mise en place de structures organisées dans un cadre conventionnel. La gestion des fonds peut être assurée par l'employeur, une organisation professionnelle ou un opérateur financier extérieur.

Ces dispositifs ont, dans un deuxième cas de figure, un caractère individuel, l'adhésion des personnes se faisant directement (hors le cadre de l'activité professionnelle) auprès de dispositifs gérés par des institutions financières.

Dans l'un ou l'autre cas de figure, ces dispositifs peuvent être facultatifs ou obligatoires. Ils donnent généralement droit à des avantages fiscaux, voire à des exonérations de cotisations sociales.

On distinguera trois formes de dispositifs de retraite « à cotisations définies » financés par capitalisation :

- Les fonds d'entreprise. Il s'agit de fonds organisés dans le cadre de l'entreprise ou d'un ensemble d'entreprises. Les actifs y sont gérés pour l'ensemble du groupe professionnel considéré. Cette gestion est de plus en plus souvent confiée à des opérateurs financiers, extérieurs aux entreprises concernées.

- Les fonds individuels. Ils s'agit de fonds donnant lieu à une adhésion individuelle auprès d'institutions financières proposant des produits avec sortie en rente viagère. Les actifs y sont attribués individuellement à chaque cotisant.

- Les fonds associatifs. Il s'agit de fonds gérés de façon collective dans lesquels les actifs ne sont pas attribués à chaque cotisant (ce sont les dispositifs aussi dits « à unités de compte»). Ils permettent ainsi notamment de lisser la rentabilité des placements effectués pour les différentes générations de cotisants.

III – Les systèmes nationaux de retraite

Les différents systèmes nationaux de protection sociale associent selon des configurations très diverses des types de dispositifs ou de régimes de retraite qui permettent d'assurer par leur complémentarité une couverture du risque vieillesse cohérente avec les formes d'organisation sociale et professionnelle propres à chaque pays. Il n'est, pour cette raison, pas possible de définir une structure ou un mode d'agencement type qui permettrait de rendre compte de l'ensemble des systèmes.

Les descriptions monographiques présentées dans le chapitre III ci-dessous permettront d'examiner les systèmes mis en œuvre dans quelques pays.

Les pays plus particulièrement étudiés sont : l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume Uni, la Suède, les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et les Etats-Unis. Leur choix a été dicté par le souhait de présenter un éventail représentatif de la diversité des modèles de protection sociale et des orientations qui inspirent les réformes engagées dans le domaine des retraites. Il a également répondu au souci de mettre en évidence les différences qui séparent les différents pays aussi bien du point de vue de leurs perspectives démographiques que de leurs situations en termes d'activité et d'emploi.

Avant de les présenter plus en détail, quelques considérations générales sur les caractéristiques de leurs systèmes de retraite méritent d'être présentées. Dans l'ensemble des pays considérés, les régimes de retraite occupent une place économique et sociale importante, assurant une part déterminante des revenus des personnes âgées. Les formes prises par les systèmes de retraite dans chacun d'eux, fortement déterminées par les modèles sociaux qui les inspirent, sont, en revanche, très diverses.

Dans les développements qui suivent, la situation des PECO, qui aurait supposé de détailler le cas de chaque pays appartenant à ce groupe, n'est pas décrite. On se reportera pour les données qui les concernent au chapitre III ci-dessous.

1. Le poids économique et social important des systèmes de retraite dans l'ensemble des pays considérés.

Quelques données permettent de donner une image du poids des retraites dans chacun des pays étudiés.

Si l'on considère le total des retraites publiques et privées, la fourchette dans laquelle se situe, selon les pays, la part des dépenses de retraites dans le PIB est beaucoup plus réduite que si l'on considère les seules retraites publiques, comme on le fait habituellement. Cet éventail va de 8,3 % pour les Etats-Unis à 15,4 % pour l'Italie, la plupart des pays étudiés ayant une part

de dépenses de retraite dans le PIB de l'ordre de 11 à 12%. On rappellera qu'en France, cette part s'établit en 2000 à environ 12 %.

Part des dépenses de retraites dans le PIB en 2000

	Retraites publiques	Retraites privées	Total
Allemagne	11,3 %	1 %	12,3 %
Italie	15,4 %	-	15,4 %
Pays-Bas	5,9 %	5 %	10,9 %
Royaume Uni	6,4 %	5,9 %	12,3 %
Suède	9 %	2,8 %	11,8 %
Etats-Unis	4,4 %	3,9 %	8,3 %

Source : SESPROS pour les pays européens et Comptabilité nationale pour les Etats-Unis.

Par contre, la répartition de ces dépenses entre régimes de retraite publics et régimes de retraite privés diffère fortement selon les pays. Les régimes privés sont le plus souvent financés en capitalisation, alors que les régimes publics fonctionnent généralement par répartition ou bénéficient de financements budgétaires. Il est ainsi possible de distinguer, de façon un peu simplificatrice, des pays où les retraites sont actuellement financées pour l'essentiel en répartition (l'Allemagne, l'Italie et la Suède) et des pays où les retraites sont à peu près pour moitié assurées par des régimes financés en capitalisation (les Pays-Bas, le Royaume Uni et les Etats-Unis). Ces choix de financement ne préjugent pas des types de solidarité à l'œuvre dans chaque pays. Les monographies présentées dans le chapitre III montrent la grande diversité qui caractérise, à cet égard, les systèmes financés en capitalisation.

Dans l'ensemble des pays considérés, il est intéressant de comparer le niveau de vie des personnes âgées à celui des actifs et de présenter l'âge moyen de cessation d'activité. Les systèmes de retraite contribuent de façon importante, mais variable selon les pays, à cette situation.

	Rapport du niveau de revenu des 65 ans et plus sur celui des 0 – 64 ans	Proportion de personnes vivant sous le seuil de pauvreté (en dessous de 50 % du revenu médian)		Age moyen de cessation d'activité (ans)
		0 – 64 ans	65 ans et +	
Allemagne	97 %	6 %	6 %	60,7
Italie	69 %	10 %	14 %	59,9
Pays-Bas	93 %	6 %	4 %	62,2
Royaume Uni	78 %	12 %	11 %	62,3
Suède	83 %	5 %	3 %	63,2
Etats-Unis	nd	nd	nd	nd

Sources : Eurostat, 1999 pour les revenus, 2002 pour les âges de cessation d'activité

Il faudrait, en toute rigueur, présenter un tableau indiquant la part des pensions dans les revenus des personnes âgées. Mais ces données n'ont pu être réunies pour le présent rapport. Dans la plupart des pays, les âges de cessation d'activité dépendent, en outre, de dispositifs autres que de retraite (préretraite, invalidité...).

2. La diversité des systèmes

Le croisement de la typologie des modèles de protection sociale et de la classification des régimes de retraite conduit à rassembler les systèmes de retraite étudiés en quatre groupes si l'on se place au début des années 1980, c'est-à-dire au moment où s'est engagé le mouvement de réformes que l'on se propose d'étudier dans le présent rapport. On distinguera ainsi l'Allemagne et l'Italie, la Suède et les Pays-Bas, le Royaume Uni et, enfin, les Etats-Unis.

21. L'Allemagne et l'Italie

Au début des années 1980, ces deux pays se caractérisent par une couverture vieillesse assurée, pour l'essentiel, par des régimes de retraite obligatoires sociaux contributifs financés en répartition, principalement par des cotisations sociales. Les partenaires sociaux sont très impliqués dans la gestion de ces régimes. La place occupée dans ces pays par des régimes d'entreprise ou en capitalisation est limitée. Des prestations d'assistance bénéficient aux personnes âgées les plus pauvres. Dans ces deux pays, existent de nombreuses possibilités de cessation anticipée d'activité ouvertes dans le cadre des régimes de retraite. L'Italie se caractérise par un éclatement plus important que l'Allemagne, entre des régimes couvrant les différents secteurs professionnels, la fonction publique y occupant une place particulière. Le régime de base italien, de création plus récente qu'en Allemagne, n'a pas à cette époque achevé sa montée en charge.

22. La Suède et les Pays-Bas.

Au début des années 1980, dans ces deux pays, l'ensemble des personnes âgées bénéficient d'une pension universelle forfaitaire accordée sous condition de résidence. Diverses aides sociales ou prestations sous conditions de ressources peuvent venir en complément de cette pension pour les personnes les plus pauvres. La pension de base est financée par des cotisations sociales et par l'impôt.

Le régime de base est complété en Suède par un régime complémentaire obligatoire financé en répartition par des cotisations sociales et servant aux retraités des prestations en relation avec les revenus d'activité professionnels passés. Des régimes supplémentaires d'entreprise financés en capitalisation concernent surtout les cadres et occupent une place limitée dans le système de retraite suédois.

Les régimes publics obligatoires disposent d'importantes réserves financières.

Aux Pays-Bas, le régime de base est complété par des régimes organisés au niveau des entreprises ou des branches financés en capitalisation et fonctionnant selon une logique de « prestations définies » (ils tendent à assurer un taux de remplacement brut de 70% du

salaire). Ces régimes couvrent la presque totalité de la population. L'implication des syndicats et des organisations professionnelles dans leur gestion est extrêmement forte.

23. Le Royaume Uni

Au début des années 1980, existe au Royaume Uni un régime de base couvrant l'ensemble des travailleurs, financé par cotisations sociales et attribuant une pension forfaitaire d'un niveau très faible, proratisée en fonction de la durée d'activité. Les retraités les plus pauvres bénéficient, par ailleurs, d'une multiplicité de dispositifs d'assistance servant diverses prestations sous condition de ressources.

Ce régime de base est complété par un régime complémentaire public obligatoire, financé par des cotisations sociales et destiné à servir aux retraités des prestations en relation avec leurs revenus d'activité passés. Ce régime est toutefois au tout début de sa montée en charge et, dès sa création, des possibilités systématiques d'option sont ouvertes aux assurés, leur permettant de ne pas être affiliés au régime public, dès lors qu'ils justifient relever d'un régime d'entreprise leur servant des prestations d'un niveau comparable (faculté d'*opting out*).

Une grande diversité de régimes existent depuis longtemps au Royaume Uni, dans les entreprises ou les administrations. Ces régimes sont généralement « à prestations définies » et financés en capitalisation (ils se fixent fréquemment pour objectif d'assurer un taux de remplacement brut égal aux 2/3 du dernier salaire). S'y ajoutent des dispositifs en capitalisation d'adhésion collective ou individuelle et répondant à une logique de « cotisations définies ». Ils occupent, cependant, une place plus limitée dans le système de retraite britannique.

24. Les Etats-Unis

Aux Etats-Unis existe, depuis le New Deal, un régime de retraite national obligatoire financé par des cotisations sociales et attribuant des prestations en fonction des revenus d'activité professionnels passés. Il assure une couverture de base significative à l'ensemble des travailleurs américains (avec un taux de remplacement moyen brut de l'ordre de 40 % du salaire) et comporte une importante dimension redistributive (le taux de remplacement du revenu par la pension est fortement décroissant avec le revenu).

Ce régime est complété au début des années 1980, pour une fraction significative de la population active, par des régimes fonctionnant dans le cadre des entreprises, des administrations ou des branches, financés par capitalisation et obéissant à une logique de « prestations définies ». Au début des années 1980, la place occupée par d'autres dispositifs de retraite par capitalisation est limitée (régimes à cotisations définies ou autres formes d'épargne retraite).

La place occupée par chacun des niveaux de couverture et la nature des dispositifs qui les composent sont, ainsi, très différentes selon les pays. Au sein de chaque pays, en outre, la cartographie des régimes peut sensiblement différer selon les catégories sociales couvertes, salariés du secteur public, salariés du secteur privé ou travailleurs indépendants.

Pour aider à la compréhension des réformes et des évolutions en cours, le parti a été pris, dans ce chapitre, de présenter les grandes caractéristiques des systèmes de retraite des pays étudiés en se situant au début des années 1980. Les développements qui suivent montrent que les systèmes nationaux, s'ils restent très marqués par leur logique d'origine, évoluent cependant. Dans cette évolution, on le verra, les anciennes formes d'organisation fondées sur certaines complémentarités se trouvent souvent remises en cause.

CHAPITRE 2 – DEMOGRAPHIE ET POPULATION ACTIVE : LE CONTEXTE DANS LES DIFFERENTS PAYS

Du fait de leur histoire démographique, les Etats-Unis ainsi que les pays européens devront faire face à la déformation de la pyramide des âges de leurs populations au cours des 50 ans à venir.

La part des personnes les plus âgées va augmenter sensiblement en raison de l'arrivée de la vague du *baby-boom* à l'âge de la retraite. Dans tous ces pays, de 1945 au début des années 1970, les naissances ont été très nombreuses, avec cependant de sensibles différences selon les pays. A ce phénomène, s'ajoute l'allongement de la durée de la vie qui conduit à une forte augmentation de l'espérance de vie à 60 ans.

Ce contexte démographique est déterminant pour l'évolution des systèmes de retraite et il a paru intéressant d'en évaluer l'impact pour les six pays dont les réformes sont présentées de façon plus détaillée dans le chapitre 3 ci-dessous : l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et les Etats-Unis. Pour permettre la comparaison, la France a été incluse dans la présentation.

Pour conduire l'exercice, il est nécessaire de prendre en compte les taux d'activité aux différents âges qui déterminent, d'une part, la population active et donc potentiellement cotisante aux régimes de retraite (sous réserve du chômage) et, d'autre part, la population potentiellement bénéficiaire des régimes de retraite. Dans la présentation qui suit, il a été supposé, de façon tout à fait conventionnelle, que les taux d'activité par sexe et par âge demeuraient fixés au niveau observé en 2000.

La projection ainsi réalisée, avec pour horizon 2050, permet d'évaluer et de comparer le poids de la démographie sur les systèmes de retraite des différents pays considérés, toutes choses égales par ailleurs.

Il ne s'agit évidemment pas d'une prévision car l'hypothèse de stabilité des taux d'activité est très conventionnelle. Ces taux évolueront à l'avenir. On peut ainsi penser que les taux d'activité des femmes et des seniors pourraient augmenter dans les pays où ils sont particulièrement faibles, dès lors, notamment, que des actions sont explicitement engagées à cette fin.

Les taux d'activité sont, d'ailleurs, une des variables d'ajustement dans l'équilibre des systèmes de retraite. Pour mesurer les marges d'adaptation existantes, il est possible d'estimer les « réservoirs » en main d'œuvre qui seraient mobilisables dans l'hypothèse où les taux d'activité augmenteraient.

I – Un contexte démographique contrasté selon les pays

D'ici 2050, les projections démographiques résultent des évolutions observées au cours des dernières décennies et des hypothèses retenues pour l'évolution future des naissances, des décès et des migrations. Les organismes qui élaborent de telles projections établissent en

général un scénario central assorti d'hypothèses hautes et basses en matière d'évolution future de la fécondité, de l'espérance de vie et du solde migratoire. Ces jeux d'hypothèses conduisent à un grand nombre de scénarios envisageables, ce qui témoigne de l'incertitude des évolutions futures. Les hypothèses des différents organismes sont naturellement assez différentes. Il n'est pas question ici de comparer entre eux tous les scénarios et leurs variantes. Les développements qui suivent présentent les scénarios centraux d'Eurostat²⁰¹, de l'ONU²⁰² et des instituts statistiques nationaux²⁰³. Mais il convient de garder à l'esprit que l'examen de variantes est indispensable quand on ne s'intéresse qu'à un seul pays.

1. Les faits marquants des dernières décennies

Les structures de la population des pays européens et des Etats-Unis portent les marques de leur histoire commune. Certains pays présentent pourtant des particularités.

Dans presque tous les pays, les deux guerres mondiales ont entraîné un déficit de naissances. Le deuxième conflit a été suivi par un *baby-boom* alors que la fécondité n'a pas été en général particulièrement forte après la première guerre mondiale.

Dans les années 1930 pourtant, les mesures natalistes prises par le régime nazi ont augmenté la fécondité en Allemagne. La baisse de la fécondité durant la deuxième guerre mondiale a été plus ou moins marquée selon que les pays étaient proches ou non du conflit. L'Allemagne et la France ont enregistré un effondrement de leur fécondité tandis que le Royaume-Uni et l'Italie ont connu des déficits de naissances moins importants. La Suède a été épargnée : le *baby-boom* a eu lieu dans ce pays dans les années 1940 et faisait suite à une période de fécondité basse dans les années 1930.

Selon une chronologie large, le *baby-boom* commence en 1946 et se termine au milieu des années 1970. Son ampleur en Europe a été un peu moindre qu'aux Etats-Unis. Il a été particulièrement fort et durable en France, où il a débuté dès la fin de la guerre alors que dans les autres pays, après un rattrapage en 1946, il n'a commencé vraiment que vers 1950.

2. L'évolution de la fécondité

Différents indicateurs de fécondité peuvent être calculés, répondant chacun à un point de vue différent. L'indicateur conjoncturel de fécondité mesure le nombre moyen d'enfants par femme à une date donnée²⁰⁴. L'indicateur de descendance finale mesure le nombre d'enfants d'une génération de femmes qui a achevé sa vie féconde. La génération des femmes nées en 1960 est la dernière génération pour laquelle on peut calculer cet indicateur avec une quasi-certitude.

Le recul de l'âge moyen de la maternité, qui fait baisser à la date considérée les taux de natalité des plus jeunes femmes sans augmenter ceux des femmes plus âgées, joue négativement sur l'indicateur conjoncturel de fécondité au moment où ce recul se produit. Il

²⁰¹ Scénario central d'Eurostat réalisé en 1999

²⁰² Scénario central de l'ONU réalisé en 2002

²⁰³ Données rassemblées par l'OFCE

²⁰⁴ Plus précisément, il correspond au nombre d'enfants qu'aurait une femme au cours de sa vie féconde, si les taux de natalité observés l'année considérée à chaque âge, demeuraient inchangés.

n'a pas, pour autant, d'impact sur la descendance finale, si les naissances sont seulement retardées au cours de la vie féconde des femmes.

Indices de fécondité

	Descendance finale des femmes nées en 1960 ⁽¹⁾	Indicateur conjoncturel de fécondité ⁽²⁾						
		Moyenne 1995-2000	2030			2050		
			Eurostat	ONU	National	Eurostat	ONU	National
Allemagne	1,64	1,32	1,50	1,61	1,39	1,50	1,85	1,39
États-Unis		≈ 2		1,95	2,20		1,85	2,20
France	2,09	1,79	1,80	1,87	1,80	1,80	1,85	1,80
Italie	1,69	1,21	1,48	1,54	1,42	1,50	1,85	1,42
Pays-Bas	1,83	1,63	1,79	1,79	1,75	1,80	1,85	1,75
Royaume-Uni	1,98	1,68	1,80	1,74	1,74	1,80	1,85	
Suède	2,03	1,59	1,77	1,83	1,80	1,80	1,85	1,80

Sources : (1) INED

(2) calculs OFCE pour la moyenne 1995-2000, scénario central d'Eurostat, 1999, scénario central de l'ONU, 2002, données nationales rassemblées par l'OFCE

Actuellement, parmi les pays européens, l'Allemagne et l'Italie se distinguent par leur très faible fécondité qui n'assure pas le renouvellement des générations²⁰⁵ : l'indice conjoncturel de fécondité se situe entre 1,2 et 1,3 enfant par femme et la descendance finale entre 1,6 et 1,7 enfant par femme. La France et le Royaume-Uni ont une fécondité sensiblement plus élevée avec des indices conjoncturels de fécondité aux environs de 1,7 à 1,8 enfant par femme et une descendance finale proche de 2 ou légèrement supérieure. Les Pays-Bas occupent une place intermédiaire. Il en est de même de la Suède au regard de l'indice conjoncturel mais la descendance finale des femmes nées en 1960 y reste supérieure à 2 enfants en moyenne.

La descendance finale des femmes nées en 1960 reste supérieure à l'indice conjoncturel de fécondité dans tous les pays européens. Cet écart positif témoigne de l'augmentation générale de l'âge moyen de la maternité.

Les Etats-Unis bénéficient d'une fécondité nettement plus favorable que l'ensemble des pays européens. Cette différence s'explique notamment par la contribution des femmes « blanches non hispaniques²⁰⁶ ». Selon le *Census bureau*, en 1998, la fécondité de ces femmes est de 1,8 alors que celle des femmes d'origine hispanique est beaucoup plus élevée (2,9), les « afro-américaines » ayant une fécondité proche de la moyenne (2,2)²⁰⁷. Compte tenu de l'importance de l'immigration aux Etats-Unis, cette fécondité supérieure des femmes d'origine étrangère a un impact sensible sur la fécondité totale.

Pour l'évolution de la fécondité, Eurostat retient des hypothèses de convergence au sein de l'Europe, en distinguant toutefois deux groupes de pays : le groupe des pays à faible fécondité, auquel appartiennent l'Allemagne et l'Italie, dont les indicateurs conjoncturels de fécondité convergent assez rapidement vers 1,5 enfant par femme ; le groupe des autres pays où la fécondité est un peu plus soutenue et dont les indicateurs conjoncturels de fécondité

²⁰⁵ On évalue à un peu plus de 2 le nombre de naissances par femme qui assure le renouvellement des générations. Ce nombre est un peu supérieur à 2 pour tenir compte de la mortalité avant l'âge de fécondité et du ratio de masculinité à la naissance.

²⁰⁶ Terminologie utilisée dans les statistiques aux Etats-Unis

²⁰⁷ CAE Démographie et économie n°35, 2002, François Héran

convergent vers 1,8 enfant par femme. Ces niveaux sont généralement un peu supérieurs à ceux observés au cours de la période récente, sauf dans le cas de la France dont la fécondité est plus élevée que celle des autres pays européens étudiés et où c'est l'hypothèse d'une stabilité de l'indice de fécondité qui est retenue en projection. Selon Eurostat, la fécondité aurait convergé vers ces cibles dès 2030.

Même si la valeur de l'indice conjoncturel de fécondité projetée à l'horizon 2050 est supérieure à celle aujourd'hui observée, c'est partout, au total, une baisse de la fécondité qui est prise pour hypothèse par Eurostat dans ses projections. En effet, la valeur de l'indice conjoncturel de fécondité projetée en 2050 est, dans tous les pays, inférieure à celle de la descendance finale des femmes de la génération 1960 (si on fait l'hypothèse qu'à cet horizon, il n'y a plus d'effet du décalage de l'âge de la maternité).

Dans son scénario central, l'ONU retient une valeur de convergence de 1,85 enfant par femme pour tous les pays étudiés, mais avec un rythme de convergence beaucoup plus lent, qui permet de maintenir des différences assez fortes entre les pays en 2030.

Enfin, les instituts nationaux des pays européens retiennent généralement, dans leur scénario central, l'hypothèse d'une remontée de l'indice conjoncturel de fécondité, d'une ampleur cependant plus faible que celle retenue par Eurostat et *a fortiori* l'ONU. A l'horizon 2050, les indices conjoncturels de fécondité retenus par les instituts nationaux des pays européens sont inférieurs (ou identiques) à ceux projetés par les deux organismes internationaux. Les disparités entre pays se réduisent mais moins que dans les scénarios centraux des organismes internationaux, qui intègrent des hypothèses de convergence. Les États-Unis se distinguent des autres pays avec une valeur retenue par le *Census Bureau* de 2,2 enfants par femme en 2050. Cette valeur peut apparaître élevée mais elle correspond à la fécondité actuelle dans ce pays, nettement supérieure à celle des pays européens.

Ainsi, dans les exercices présentés dans la suite de ce rapport qui se réfèrent aux données d'Eurostat pour les pays européens et du *Census bureau* pour les Etats-Unis, l'indice de fécondité progresserait d'ici 2050 dans tous les pays sauf en France où il stagnerait. Ces indices convergeraient vers 1,5 dans les pays à faible fécondité actuellement et vers 1,8 dans les pays à fécondité intermédiaire, qui atteindraient ainsi la fécondité de la France. Dans l'ensemble des pays européens, la fécondité reculerait. L'indice conjoncturel de fécondité continuerait de progresser aux Etats-Unis.

Ces hypothèses nécessairement variées compte tenu des larges incertitudes appellent des commentaires d'ordres divers sur les facteurs influençant la fécondité.

Les démographes estiment qu'avec la chute de la fécondité en dessous du seuil de renouvellement des générations, de nombreux pays développés aborderaient une nouvelle étape de leur histoire qui constituerait une « seconde transition démographique »²⁰⁸. La question se pose toutefois de savoir s'il s'agit d'une évolution temporaire avant une remontée vers le seuil de renouvellement des générations ou s'il s'agit d'un mouvement précurseur qui s'étendra aux autres pays industrialisés, pour le moment épargnés. On voit que les projectionnistes sont partagés : Eurostat, et plus encore les instituts nationaux européens, font l'hypothèse centrale que la fécondité continuera de diminuer dans tous les pays au cours des décennies à venir. Ce n'est pas le cas de l'ONU qui inscrit une convergence vers 1,85 enfant par femme, la fécondité diminuant dans certains pays et augmentant dans d'autres.

²⁰⁸ CAE Démographie et économie n°35, 2002 François Héran

Pour les pays qui ont une fécondité entre 1,2 et 1,5 enfant par femme, la question prend une dimension qui dépasse très largement la seule question de l'évolution future de leur système de retraite. Elle soulève des interrogations sur les évolutions sociologiques à l'œuvre dans ces pays mais aussi sur les mesures prises notamment dans le champ de la politique familiale et de l'aide à la conciliation entre activité professionnelle et vie familiale pour remédier à la baisse tendancielle de la fécondité. Pour les pays dans lesquels une telle évolution ne s'accompagnerait pas d'une immigration soutenue, un problème quasi existentiel pourrait finir par se poser.

3. L'évolution de l'espérance de vie

Espérance de vie à la naissance des hommes²⁰⁹

en années

	Moyenne 1995-2000	2030			2050		
		Eurostat	ONU	National	Eurostat	ONU	National
Allemagne	75,1	79,2	78,6	76,6	80,0	80,6	78,1
États-Unis	74,1		77,0	76,5 (*)		79,2	79,5
France	75,2	79,3	78,6	81,0	80,0	80,6	84,3
Italie	76,2	80,1	77,9	81,4	81,0	79,5	81,4
Pays-Bas	75,3	78,6	78,0	79,2	80,0	79,6	79,4
Royaume-Uni	74,0	79,3	79,0	79,3	80,0	80,6	
Suède	77,4	81,4	80,1	80,0	82,0	82,1	83,0

(*) 2025

Espérance de vie à la naissance des femmes

en années

	Moyenne 1995-2000	2030			2050		
		Eurostat	ONU	National	Eurostat	ONU	National
Allemagne	81,0	84,3	84,3	83,1	85,0	86,3	84,5
États-Unis	79,5		82,7	82,6 (*)		84,1	84,9
France	82,7	86,3	85,3	88,3	87,0	87,3	91,0
Italie	82,6	85,3	84,0	88,1	86,0	85,6	88,1
Pays-Bas	80,6	84,1	83,3	82,0	85,0	84,9	82,5
Royaume-Uni	79,8	84,1	84,0	83,5	85,0	85,6	
Suède	82,0	84,3	85,1	84,8	86,0	87,1	86,1

(*) 2025

Sources : calculs OFCE pour la moyenne 1995-2000, scénario central d'Eurostat, 1999, scénario central de l'ONU, 2002, données nationales rassemblées par l'OFCE

Actuellement, les espérances de vie des hommes se situent entre 74 ans (Etats-Unis et Royaume-Uni) et 77 ans (Suède). Les espérances de vie des femmes sont plus élevées que celles des hommes de 5 ans dans la plupart des pays, avec une exception pour la France où les femmes vivent 7,5 ans de plus que les hommes et l'Italie où l'écart entre hommes et femmes est de 6,4 ans. Les hommes vivent le plus longtemps en Suède et les femmes en France et en Italie.

²⁰⁹ L'espérance de vie à la naissance est la durée de la vie d'une génération fictive qui aurait tout au long de son existence les conditions de mortalité de l'année considérée.

Les scénarios centraux des différents organismes retiennent l'hypothèse d'une poursuite plus lente que par le passé, de l'allongement de l'espérance de vie des hommes et des femmes, à des rythmes et selon des calendriers cependant différents selon les pays.

Selon Eurostat, d'ici 2050, l'espérance de vie des hommes progresserait de 5 ans environ et celle des femmes de 4 ans. L'augmentation serait un peu plus importante au Royaume-Uni dont la situation actuelle est la moins favorable des pays européens. La progression de l'espérance de vie des femmes italiennes serait un peu plus faible.

Pour les pays européens, l'ONU retient généralement à l'horizon 2050 des hypothèses de gains d'espérance de vie, tant pour les hommes que pour les femmes, un peu plus élevés que ceux du scénario central d'Eurostat (sauf pour l'Italie et les Pays-Bas). Les écarts de projection sont toutefois relativement faibles entre les deux organismes internationaux à cet horizon. L'écart le plus important s'observe pour l'Italie dans le cas des hommes (1,5 an). Les évolutions relatives aux Etats-Unis sont voisines de celles des pays d'Europe.

A l'inverse, les évolutions prévues par les organismes nationaux sont nettement plus dispersées. Ainsi, pour les hommes, les gains d'espérance de vie à la naissance ne seraient que de 3 ans en Allemagne et seraient proches de 10 ans en France. Pour les femmes, les gains les plus faibles seraient enregistrés aux Pays-Bas (+1,9 an) et les plus forts en France (+8,3 ans).

Le manque d'homogénéité des prévisions nationales et leurs écarts par rapport aux prévisions internationales, notamment pour la France, témoignent de la difficulté à faire des projections à cet horizon. Le cas de la France est emblématique des débats qui ont lieu entre démographes. Les gains d'espérance de vie prévus par l'INSEE à l'horizon 2050 se situent très nettement au-dessus de ceux qui sont prévus par les organismes internationaux. Ces estimations reposent cependant sur une hypothèse de ralentissement des progrès au cours des décennies à venir par rapport à ceux qui ont été enregistrés au cours des 30 dernières années. Ce ralentissement serait différencié, étant moins marqué pour les hommes qui rattraperaient en partie l'avance des femmes.

La question de l'ampleur des progrès dans la lutte contre la maladie dans les décennies à venir est actuellement très controversée²¹⁰. Certains pensent que l'espérance de vie ne peut pas dépasser 85 ans pour des raisons biologiques : une minorité d'individus pourrait dépasser cet âge mais non la moyenne des individus. Selon eux, les seuls progrès à attendre viendraient de l'accès beaucoup plus général qu'aujourd'hui à l'âge de 85 ans. D'autres démographes, parmi lesquels les spécialistes français, estiment que la limite maximale de la vie humaine peut encore reculer et que des progrès résultant de la médecine peuvent encore être réalisés. En France, l'espérance de vie aux très grands âges a sensiblement augmenté depuis 20 ans. En tout état de cause, on voit que les incertitudes sont grandes également en matière de mortalité, surtout à un horizon aussi éloigné que 2050, même si l'augmentation de l'âge moyen de la population est, sauf événement majeur, inéluctable.

Selon les données retenues dans la suite du document qui sont celles d'Eurostat pour les pays européens et du *Census Bureau* pour les Etats-Unis, l'espérance de vie progresserait, ainsi, d'ici 2050, d'environ 5 ans pour les hommes et de 2 à 5 ans pour les femmes. En 2050, les écarts entre pays seraient voisins de ce qu'ils sont actuellement pour les hommes et les écarts entre sexes se seraient en général un peu réduits.

²¹⁰ CAE Démographie et économie n°35 chapitre 1 F, Héran 2002

Les hypothèses démographiques retenues dans le scénario de référence du premier rapport du Conseil d'orientation des retraites étaient celles de l'INSEE. Les projections étaient donc fondées sur des espérances de vie nettement plus importantes (environ 3 ans de plus en 2040) que ce qui est retenu ici à titre conventionnel pour des raisons d'homogénéité.

Il n'est pas possible de lever aujourd'hui les incertitudes qui pèsent sur les prévisions faites pour la mortalité. Des points de départ différents en termes de mortalité par sexe et par âge dans les différents pays peuvent justifier pour une part des évolutions différenciées. Il serait néanmoins utile que des rapprochements plus systématiques puissent être faits entre les travaux conduits par les différents organismes et les différentes disciplines. Ils sont indispensables pour alimenter la réflexion commune sur un sujet dont l'importance est capitale pour apprécier les besoins de financement futurs des systèmes de retraite.

4. L'évolution du solde migratoire

Les chiffres concernant les soldes migratoires ne sont connus qu'avec imprécision. Les données actuellement disponibles sont les suivantes.

Solde migratoire²¹¹

en milliers

	Moyenne 1995-2000	Moyenne 1995-2000 Part de la population	2050		
			Eurostat	ONU	National
Allemagne	188	0,3%	200	211	200
États-Unis	≈ 1450 en 2002	0,6%		1100	984
France	44	0,1%	50	75	50
Italie	131	0,3%	80	62	124
Pays-Bas	35	0,3%	35	30	30
Royaume-Uni	138	0,3%	70	135	
Suède	12	0,2%	20	10	20

Sources : calculs OFCE pour la moyenne 1995-2000, scénario central d'Eurostat, 1999, scénario central de l'ONU, 2002, données nationales rassemblées par l'OFCE

Les Etats-Unis ont le solde migratoire, rapporté à leur population, le plus élevé et la France le plus faible. Il représentait 0,6% de la population, en moyenne, entre 1995 et 2000 aux Etats-Unis, alors qu'en France, le solde migratoire ne correspondait qu'à 0,1% de la population. Les autres pays sont dans une situation intermédiaire avec une part de 0,3%.

La France occupe une place à part parmi les pays européens étudiés ici et même au sein de l'Union Européenne. La croissance de sa population doit beaucoup plus au solde naturel, c'est à dire l'excès des naissances sur les décès, qu'au solde migratoire. En 2001, avec un taux d'accroissement naturel de 4 pour 1000 et un taux d'accroissement migratoire de 1 pour 1000, la croissance démographique de la France dépend pour 20% seulement de l'immigration. Cette situation est radicalement différente de celle de l'Allemagne : la population augmente malgré un solde naturel négatif (-1 pour 1000), la croissance n'étant assurée que par le solde

²¹¹ Le solde migratoire est égal à la différence du flux des migrants entrant dans un pays et du flux des migrants sortant du pays. Le « migrant international » est défini comme une personne qui change de pays de résidence habituelle.

migratoire (+3 pour 1000)²¹². Aux Etats-Unis, la croissance naturelle est supérieure à la croissance résultant des migrations mais le solde migratoire contribue davantage à la croissance globale (environ 40%).

En matière de solde migratoire, les hypothèses des scénarios centraux retenus par les différents organismes sont relativement proches, excepté pour deux pays, l'Italie et le Royaume-Uni. Pour l'Italie, l'institut national suppose que le solde migratoire se maintiendra à son niveau des dernières années (environ +130 000) alors qu'Eurostat et l'ONU retiennent des hypothèses beaucoup plus basses (respectivement +80 000 et +62 000). Pour le Royaume-Uni, les scénarios centraux des deux organismes internationaux diffèrent sensiblement ; l'ONU suppose une stabilité du solde migratoire anglais à son niveau actuel (+135 000) alors qu'Eurostat retient un niveau environ deux fois plus faible. Pour les autres pays, les scénarios centraux des différents organismes supposent que le solde migratoire se maintiendra à peu près à son niveau actuel.

Comme pour les autres paramètres, les données retenues dans la suite du travail sont celles d'Eurostat pour les pays européens et du *Census Bureau* pour les Etats-Unis. Elles reproduisent dans l'ensemble les soldes aujourd'hui observés.

Donner une estimation plausible des flux migratoires futurs est, de toutes façons, un exercice très délicat. Les évaluations de la situation actuelle sont faites avec une qualité et des méthodes variables selon les pays. Les évolutions futures sont, par ailleurs, tributaires des évolutions économiques dans les pays d'accueil et les pays de départ ainsi que des politiques mises en œuvre dans le domaine de l'immigration. La prospective suppose ici d'avoir une vision globale des flux migratoires dans le monde. Elle renvoie pour chaque pays à une prise en compte de facteurs aussi bien économiques que sociaux et culturels.

On observera que les hypothèses des différents organismes sont malgré tout relativement proches. Il semble y avoir un consensus pour écarter la probabilité d'une immigration très importante au cours des 50 prochaines années²¹³.

Dans ce cadre général, une marge de débat subsiste indéniablement pour chaque pays, débat de nature plus politique que technique. On ne peut toutefois qu'être frappé par la différence de perspective entre un certain malthusianisme européen qui associe (avec des différences selon les pays) une fécondité relativement faible et des perspectives d'évolution des flux migratoires limitées et les Etats-Unis qui associent forte fécondité et maintien d'une forte immigration. Si l'incidence des hypothèses d'immigration n'est que transitoire sur les systèmes de retraite (mais la transition peut être assez longue), il est certain que de telles hypothèses jouent un rôle déterminant dans les perspectives de croissance à long terme des deux zones considérées.

5. Les perspectives démographiques

Les conséquences des histoires démographiques des pays ainsi que des hypothèses retenues pour les décennies à venir peuvent être illustrées par l'évolution du ratio de dépendance démographique qui rapporte le nombre de personnes de 55 ans et plus au nombre de personnes ayant entre 20 et 54 ans. Cette évolution témoigne des grandes transformations

²¹² François Héran, « Cinq idées reçues sur l'immigration », *Population et Sociétés*, n°397, 2004

²¹³ United Nations Population Division 2001 « Below Replacement Fertility », *Population Bulletin, Special Issues*, n°40-41

démographiques que vont connaître, au cours des prochaines décennies, tous les pays considérés. Ces transformations ne seront cependant pas partout de même ampleur et n'auront pas partout le même calendrier.

La borne de 55 ans a été choisie pour tenir compte de tous les statuts d'inactivité possibles aujourd'hui avant la retraite : pré-retraites, dispense de recherche d'un emploi. Elle ne préjuge évidemment en rien de l'âge de retrait d'activité qui prévaudra en 2050. Une autre borne (60 ou 65 ans) retarderait de 5 ou 10 ans la date à partir de laquelle le ratio augmente fortement. Elle conduirait également à modifier les niveaux du ratio mais elle ne changerait pas le constat sur l'évolution.

L'Espagne a été ajoutée comme point de comparaison avec l'Italie, la borne de 55 ans n'étant pas identifiée dans les statistiques internationales disponibles pour ce dernier pays.

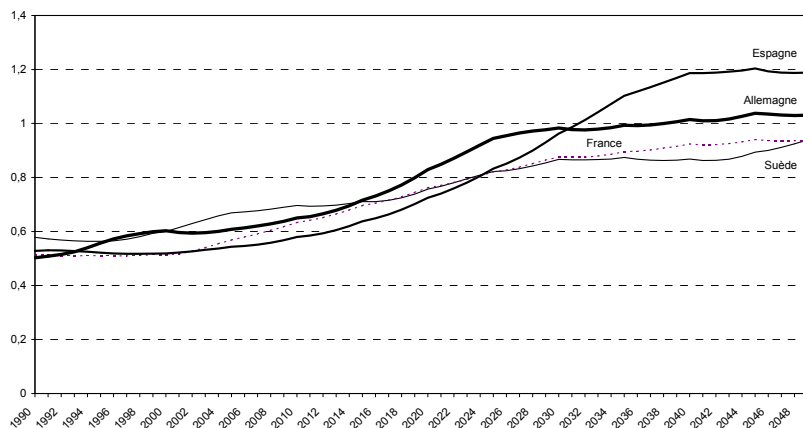
Il y a actuellement entre 4 et 6 personnes de 55 ans et plus pour 10 personnes entre 20 et 54 ans dans les différents pays considérés (60 ans pour l'Italie, en raison de l'absence de données pour la tranche d'âge bornée à 55 ans). Les Etats-Unis et les Pays-Bas ont les populations les plus jeunes avec un ratio proche de 4 pour 10 et la Suède la population la plus âgée (6 pour 10) du fait de son baby-boom plus précoce. Les autres pays sont dans des situations assez semblables.

La proportion de personnes de 55 ans et plus par rapport à celles de 20 à 54 ans a peu varié au cours des dernières années sauf en Allemagne et en Suède. En Allemagne, la remontée du ratio de dépendance démographique au cours des années 1990 et début 2000 est le reflet de la hausse de la fécondité des années 1933-1940. En Suède, ce ratio progresse dès la fin des années 1990 en raison de la précocité du *baby-boom* dans ce pays. Partout ailleurs, la hausse du ratio interviendrait aux alentours de 2005 et elle serait sensible.

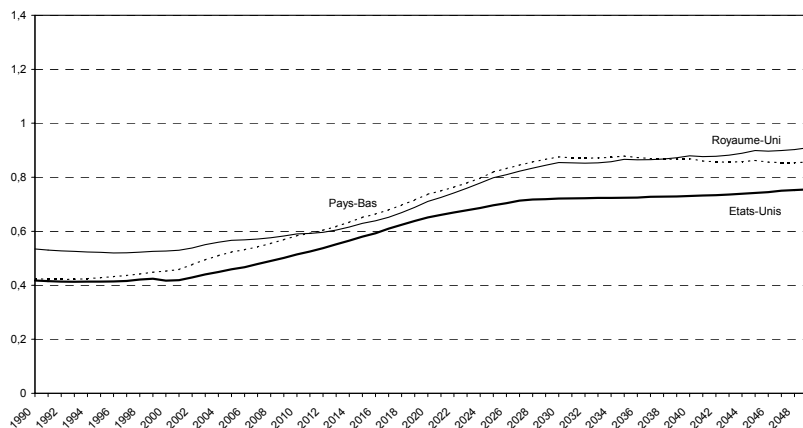
Le ratio se stabiliserait vers 2030, c'est à dire à partir du moment où les générations moins nombreuses nées après 1975 arriveraient à l'âge de 55 ans. Le point d'inflexion est plus précoce en Allemagne car le baby-boom s'est interrompu en 1970.

Le nombre de personnes de 55 ans et plus rapporté à celui des personnes de 20 à 54 ans doublerait d'ici 2050 : il serait alors compris entre 7 et 12 personnes de 55 ans et plus pour 10 personnes de 20 à 54 ans.

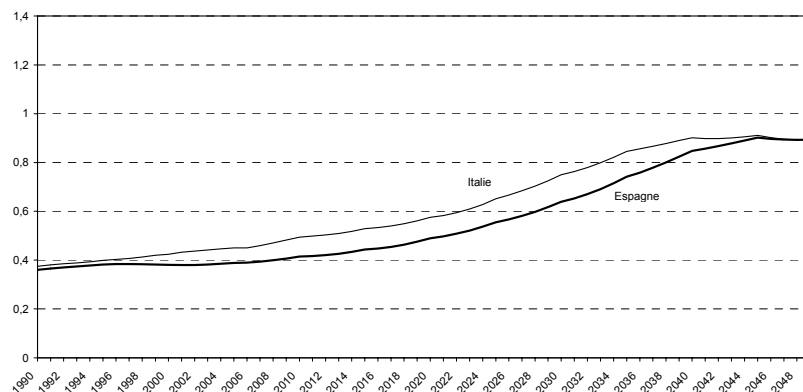
Ratio de dépendance démographique
 nombre de personnes de 55 ans et plus/nombre de personnes de 20 à 54 ans



Ratio de dépendance démographique
 nombre de personnes de 55 ans et plus/nombre de personnes de 20 à 54 ans



Ratio de dépendance démographique
 nombre de personnes de 60 ans et plus/nombre de personnes de 20 à 59 ans



Note : pour l'Italie, le seuil de 55 ans n'est pas disponible

A cette date, la dispersion du ratio de dépendance démographique montre que les pays seraient cependant dans des situations assez différentes. **L'Espagne et l'Italie** subiraient les changements démographiques les plus importants. En Espagne, les personnes de plus de 54 ans dépasseraient en nombre les personnes de 20 à 54 ans : il y aurait environ 12 personnes de 55 ans et plus pour 10 personnes de 20 à 54 ans. En Italie, cette proportion serait de 9 personnes de 60 ans et plus pour 10 personnes de 20 à 59 ans en 2050, ce qui est analogue à la situation espagnole pour les mêmes classes d'âge.

L'Allemagne, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni verraient une augmentation relative du nombre des personnes les plus âgées assez comparable. Il y aurait à peu près autant de personnes de 55 ans et plus que de personnes entre 20 et 54 ans (9 pour 10). En Allemagne, le ratio de dépendance démographique a déjà augmenté à la fin des années 1990, il se stabiliserait avant de reprendre une croissance marquée dans les années 2020. Il se maintiendrait par la suite à un niveau supérieur à 10 personnes de 55 ans et plus pour 10 personnes âgées de 20 à 54 ans, soit un niveau plus élevé que celui atteint dans les trois autres pays de ce groupe.

Le ratio de dépendance démographique augmenterait dans les mêmes proportions aux **Etats-Unis** mais, partant de plus bas, il se stabiliserait à un niveau inférieur à celui des autres pays : il y aurait entre 7 et 8 personnes de 55 ans et plus pour 10 personnes d'âge actif.

En Suède, où le *baby-boom* a été plus précoce, le mouvement est engagé depuis quelques années déjà et la progression à venir serait plus modérée. En 2050, ce pays se trouverait dans une situation semblable à celle de l'Allemagne, de la France, des Pays-Bas et du Royaume-Uni.

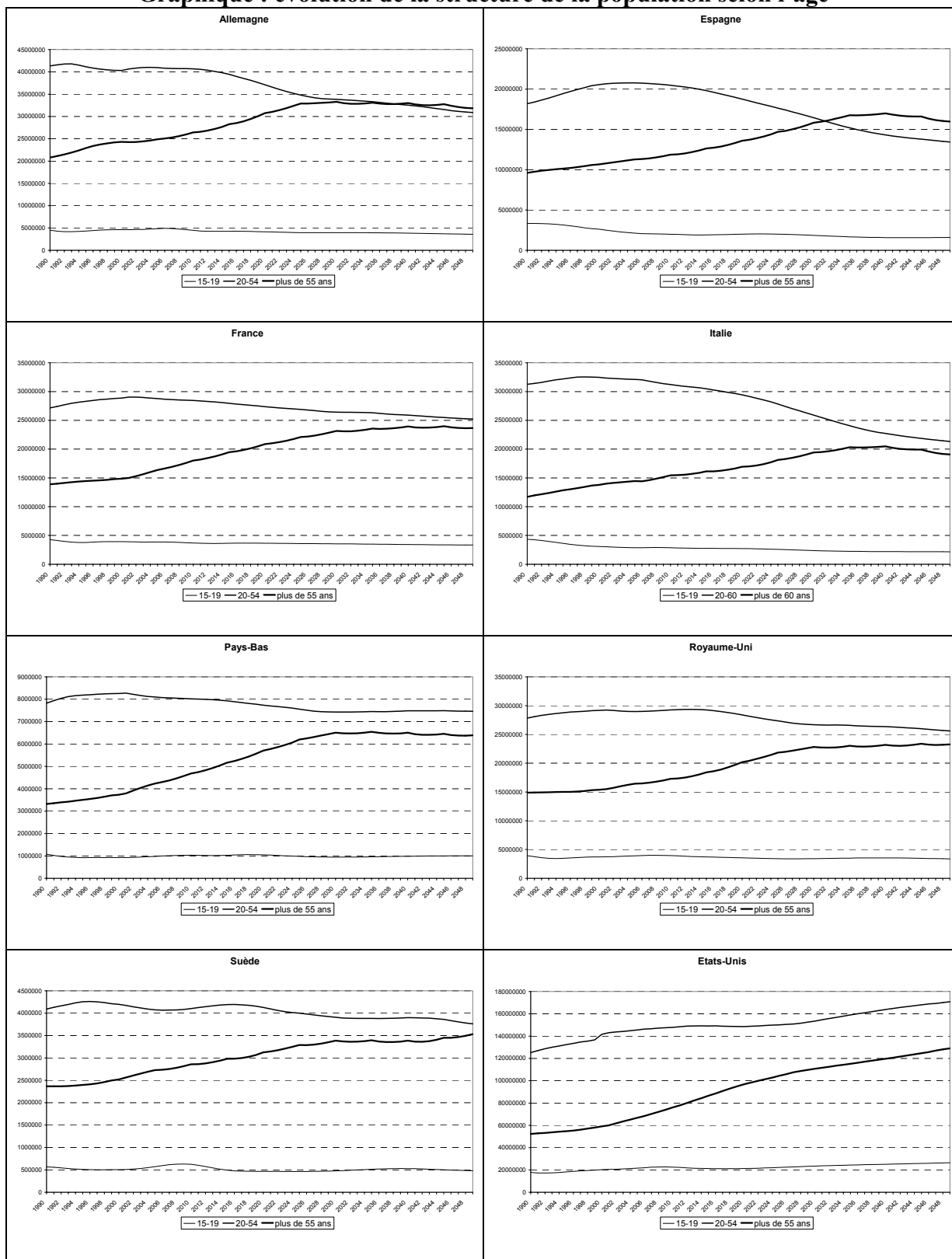
Les graphiques d'évolution de la population par âge montrent que la hausse du ratio de dépendance démographique découle en Europe de l'augmentation de l'effectif des personnes les plus âgées et du recul de l'effectif des personnes d'âge moyen. Le nombre des personnes de 20 ans à 54 ans (59 ans en Italie) diminue de façon très sensible en Allemagne, en Espagne et en Italie et plus modérée dans les autres pays.

Aux Etats-Unis, le nombre des personnes de 20 ans à 54 ans ne diminuerait pas, contrairement à ce qui se passerait en Europe. Sa croissance serait cependant inférieure à celle des personnes de 55 ans et plus.

Les projections montrent donc une augmentation accélérée de l'âge moyen de la population, jamais enregistrée auparavant, au cours des 30 années à venir. Malgré les incertitudes qui entourent les hypothèses démographiques, cette évolution est inéluctable. En effet, les personnes qui auront 55 ans en 2050 sont déjà nées. D'ici le milieu des années 2020, il en est de même des personnes d'âge intermédiaire : les personnes qui auront 20 ans à cette date sont déjà nées. Les hypothèses en matière de fécondité ne jouent sur le ratio de dépendance démographique qu'à partir de 2025.

Les années à venir verront de grands bouleversements avec en Europe la baisse, rapide pour bon nombre de pays, du nombre des personnes de 20 à 54 ans et la fin de la transition démographique dans les pays en développement (convergence des indices de fécondité vers le seuil de remplacement). L'exercice de projection est donc particulièrement délicat.

Graphique : évolution de la structure de la population selon l'âge



II – Des situations et des perspectives extrêmement diverses en termes d’activité selon les pays

La population active est déterminée comme le produit des effectifs et des taux d’activité par sexe et classe d’âge. La projection des taux d’activité est difficile car elle ne dépend pas seulement d’évolutions tendanciennes, dans la suite des évolutions antérieures. Les taux d’activité sont une variable d’ajustement possible pour faire face au recul prévu des effectifs des populations en âge de travailler, recul dommageable pour la croissance économique et évidemment aussi pour l’équilibre des systèmes de retraite. Il existe des marges de manœuvre : dans certains pays, les femmes ont un faible taux d’activité, dans d’autres pays, ce sont plutôt les seniors.

En l’absence de point de comparaison historique, il est cependant difficile de prévoir comment le marché du travail réagira à la baisse de la population en âge de travailler : les entreprises chercheront-elles à retenir les seniors, ce qui constituerait une inversion de leur pratique actuelle ? Les seniors accepteront-ils de continuer à travailler ? Les femmes se présenteront-elles spontanément sur le marché du travail ?

Des évolutions moins « spontanées » pourraient se faire jour si les pouvoirs publics prenaient des mesures favorisant l’accroissement de l’activité des seniors ou des femmes. Certains pays ont déjà engagé des actions visant à relever le taux d’emploi des salariés les plus âgés, avec un certain succès (Pays-Bas, Finlande).

Devant ces incertitudes, le parti a été pris de projeter la population active en maintenant les taux d’activité constants d’ici 2050, de façon à illustrer l’impact des évolutions démographiques décrites plus haut, sur l’évolution de la population active, toutes choses égales par ailleurs.

1. Les taux d’activité par sexe et âge

Le tableau suivant fournit les taux d’activité par sexe et âge des hommes et des femmes en 2000. Le taux d’activité rapporte le nombre de personnes actives, c’est à dire les personnes en emploi et les chômeurs, au nombre de personnes actives et inactives. Le taux d’emploi, quant à lui, rapporte le nombre des personnes en emploi à celui des personnes actives et inactives.

Taux d'activité											En %
En 2000	Hommes					Femmes					
	20-24	25-54	55-59	60-64	+ 65 ans	20-24	25-54	55-59	60-64	+ 65 ans	
Allemagne	74,9	93,4	76,0	30,3	4,5	68,0	76,9	55,8	13,3	1,4	
France	55,5	94,2	65,8	15,5	1,8	46,9	78,4	52,0	13,5	0,9	
Pays-Bas	83,2	93,5	70,5	27,8	5,6	79,0	72,8	38,9	11,5	1,6	
Royaume-Uni	81,8	91,9	74,8	50,2	7,9	68,8	76,1	57,7	25,8	3,3	
Etats-Unis	82,7	91,6	77,1	55,0	17,4	73,1	76,7	61,3	40,2	9,0	
	20-24	25-54	55-64	+ 65 ans		20-24	25-54	55-64	+ 65 ans		
Suède	69,9	90,6	72,8	15,1		61,7	85,6	66,0	6,1		
	20-24	25-49	50-59	60-64	+ 65 ans	20-24	25-49	50-59	60-64	+ 65 ans	
Italie	63,6	92,0	69,2	31,4	5,8	50,2	60,9	33,4	8,5	1,4	

Source : OCDE Labour Force Statistics

Dans tous les pays, l'activité des hommes et des femmes diminue sensiblement avec l'âge après 55 ans.

S'agissant des hommes, les taux d'activité chutent à partir de 60 ans voire de 55 ans dans tous les pays et il apparaît que la France est dans la situation la moins favorable. Les taux d'activité y sont les plus faibles après 55 ans : de 5 à 10 points de moins que les autres pays pour les âges compris entre 55 et 59 ans ; 15 à 40 points de moins pour la tranche d'âge 60 à 64 ans. L'Allemagne, l'Italie et les Pays-Bas enregistrent aussi de faibles taux d'activité après 60 ans (30% environ), mais dans une moindre mesure que la France. Les Suédois sont les plus actifs après 55 ans ; ils sont suivis par les Américains et les Anglais.

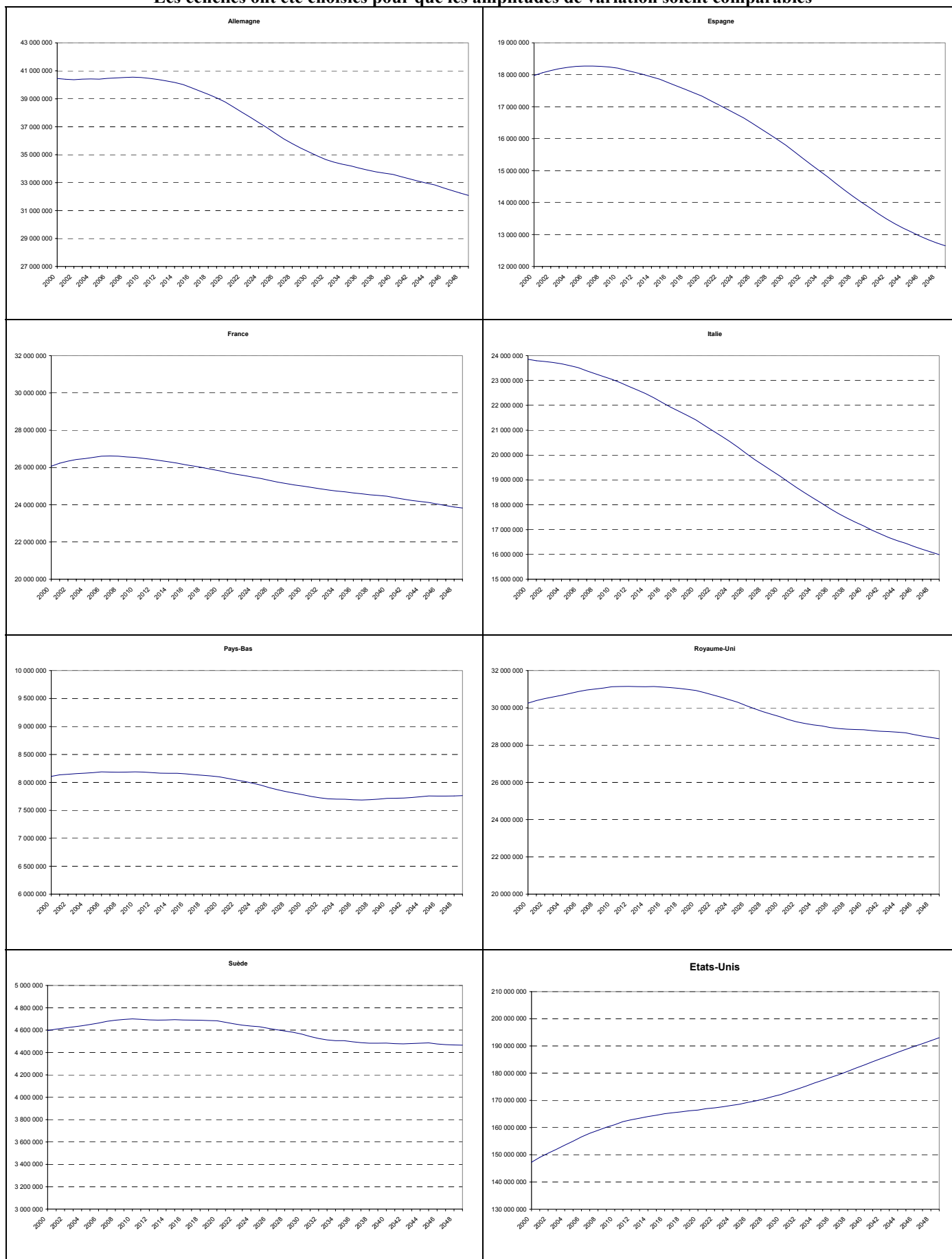
Les taux d'activité des femmes diminuent aussi nettement à partir de 55 ans dans tous les pays. Les taux d'activité des Italiennes et des Hollandaises sont les plus bas. Les Américaines sont les plus actives après 55 ans et surtout après 60 ans.

Entre 25 et 54 ans, le taux d'activité des Françaises est le plus élevé après celui des Suédoises. Elles sont suivies de près par les Allemandes.

2. La projection de la population active à taux d'activité constants

Les évolutions projetées de la population active d'ici 2050, sous l'hypothèse que les taux d'activité restent constants sont retracées dans les graphiques suivants.

Graphique : Evolution de l'effectif de la population active
Les échelles ont été choisies pour que les amplitudes de variation soient comparables



Compte tenu des taux d'activité et des évolutions démographiques décrits plus haut, si les taux d'activité restaient au niveau observé en 2000, la population active diminuerait dans tous les pays européens alors qu'elle continuerait de croître aux Etats-Unis.

Cependant, la situation ne serait pas la même dans tous les pays européens : **l'Italie** subirait une baisse très importante, comme l'Espagne d'ailleurs. Ces deux pays perdraient 1/3 de leur population active actuelle à l'horizon 2050. **L'Allemagne** aussi enregistrerait un fort recul de sa population active (- 20%).

Dans les pays du Nord de l'Europe, **Royaume-Uni, Pays-Bas et Suède**, la population active ne baisserait en revanche que légèrement. Avec une diminution de sa population active d'environ 10%, **la France** occuperait une place intermédiaire entre ces deux groupes de pays européens.

Les Etats-Unis, quant à eux, bénéficieraient d'une hausse continue de leur population active (+30% de 2000 à 2050).

Ces différences s'expliquent d'abord par les évolutions des effectifs de personnes âgées de 20 ans à 54 ans. On a vu que ces effectifs baissaient dans tous les pays européens, davantage dans les pays du Sud et l'Allemagne, moins dans les pays du Nord et la France et qu'ils continuaient d'augmenter aux Etats-Unis. A ce phénomène, s'ajoute l'effet des taux d'activité : les personnes ayant les taux d'activité les plus faibles deviennent de plus en plus nombreuses. Cet effet pénalise la France qui enregistrerait une baisse de sa population active plus marquée que les pays du Nord alors que son évolution démographique est très comparable. Les perspectives de population active seraient peu modifiées si on retenait des hausses de taux d'activité dans le prolongement des années antérieures.

La baisse de la population active est actuellement engagée en Italie ; en Allemagne, en Espagne et en France le recul devrait intervenir avant la fin de cette décennie. Ce ne serait le cas que dans les années 2020 dans les pays d'Europe du Nord.

3. Les « réservoirs » en main d'œuvre

Pour mesurer les marges de manœuvre qui pourraient résulter d'un accroissement des taux d'activité, il est possible d'évaluer l'impact en termes de population active d'un scénario dans lequel, à l'horizon 2050, le taux d'activité des femmes de 25 à 54 ans rejoindrait celui actuellement observé en Suède (qui a le taux d'activité féminin le plus élevé), et le taux d'activité des personnes de 55 à 64 ans rejoindrait celui observé aux Etats-Unis²¹⁴. L'effort à fournir n'est bien entendu pas le même selon les pays, comme le montre le tableau suivant.

²¹⁴ On rappellera que l'Union Européenne se fixe comme objectif pour 2010, un taux d'emploi global de 70% et de 50% pour les personnes de 55 à 64 ans.

Ecarts de taux d'activité à la cible (en points)

	Hommes		Femmes		
	55-59	60-64	25-54	55-59	60-64
Allemagne	1	25	8	5	27
France	11	40	7	9	26
Pays-Bas	6	27	12	22	28
Royaume-Uni	2	5	9	3	14
Pour mémoire : cible	77%	55%	85%	61%	40%

Ecarts de taux d'activité à la cible (en points)

	Hommes		Femmes		
	50-59	60-64	25-50	55-59	60-64
Italie	13	24	24	28	31

Ce relèvement des taux d'activité conduirait à une évolution moins défavorable de la population active. Son recul serait moins marqué en Allemagne et en Italie ; il serait enrayé en France et au Royaume Uni. La population active augmenterait aux Pays-Bas.

L'impact de la variante simulée est proportionnellement la plus forte en Italie. Elle aurait un peu moins d'effet en France, en Allemagne et aux Pays-Bas. C'est au Royaume-Uni, dont les taux d'activité sont déjà voisins de la cible, que la variante aurait le moins d'effet.

La « réserve » en main d'œuvre ainsi mobilisée serait de plus de 3 millions de personnes en Italie. Elle serait d'environ 2,5 millions de personnes en Allemagne et en France, de moins d'un million aux Pays-Bas et de 1,5 million au Royaume-Uni.

Réserve de main d'œuvre mobilisable en 2050 (en milliers)

	Hommes		Femmes			Total
	55-59	60-64	25-54	55-59	60-64	
Allemagne	24,6	631,8	1054	129,4	672,6	2512,7
France	207,0	724,3	711,1	166,0	500,7	2309,1
Pays-Bas	36,4	138,3	381,1	118,2	142,1	816,0
Royaume-Uni	45,7	92,8	954,0	66,1	269,5	1428,1

Réserve de main d'œuvre mobilisable en 2050 (en milliers)

	Hommes		Femmes			Total
	50-59	60-64	25-50	50-59	60-64	
Italie	236,3	350,7	1538,9	804,0	461,4	3391,4

Tous les pays, sauf le Royaume-Uni, disposeraient d'une main d'œuvre supplémentaire importante si le taux d'activité des hommes de plus de 55 ans remontait. L'effet serait particulièrement important en France.

Les femmes de 25 à 54 ans pourraient contribuer très fortement à l'augmentation de la population active aux Pays-Bas et en Italie. Dans les autres pays, elles ont déjà un taux d'activité peu éloigné de la cible mais, compte tenu de leur nombre, une faible hausse de leur activité aurait un effet non négligeable.

Enfin, si les femmes âgées de 60 à 64 ans constituent une réserve numériquement importante, celle-ci ne paraît susceptible d'être mobilisée que dans les cas où les femmes considérées ont eu des taux d'activité élevés quand elles étaient jeunes. Il paraît illusoire, en effet, de rendre actives des femmes qui n'ont pas eu de vie professionnelle auparavant.

Une remontée éventuelle des taux d'activité concerne principalement deux types de populations : soit les femmes jeunes, soit les hommes seniors auxquels on peut ajouter les femmes de même âge à condition qu'elles aient eu des taux d'activité élevés quand elles étaient plus jeunes.

En conclusion, l'examen qui précède montre que les pays étudiés sont loin d'être dans la même situation au regard de la démographie et de l'activité. Par rapport aux pays européens les Etats-Unis bénéficient d'une population plus jeune et de taux d'activité en général supérieurs. La population aux Etats-Unis est néanmoins engagée dans une transformation démographique similaire à celle des autres pays étudiés. La Suède dispose de deux avantages. D'une part, la pyramide des âges se transformerait moins qu'ailleurs au cours des 50 années à venir puisque le mouvement est engagé depuis quelques années déjà. D'autre part, les taux d'activité y sont élevés comme aux Etats-Unis. A l'inverse, l'Italie cumule une transformation de sa situation démographique plus importante qu'ailleurs et de faibles taux d'activité, surtout pour les femmes.

Dans les autres pays, les situations démographiques de départ et les évolutions prévisibles sont analogues. Mais ces pays se distinguent au regard de l'activité : la France pâtit plus que les autres de la faible activité de ses seniors, hommes et femmes alors que dans les autres pays l'activité des femmes est aussi en cause.

Il est important de prendre en compte ces éléments de constat, car ils pèsent de manière déterminante sur les perspectives futures d'équilibre des systèmes de retraite des différents pays étudiés.

CHAPITRE 3 – LES EVOLUTIONS DES SYSTEMES DE RETRAITE, UNE APPROCHE PAR PAYS

Les développements qui suivent présentent les évolutions en cours des systèmes de retraite en Allemagne, en Suède, en Italie, aux Pays-Bas, au Royaume Uni, dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et, enfin, aux Etats-Unis.

Pour chacun de ces pays, quelques données statistiques font l'objet d'un rappel préliminaire. Ce rappel est suivi d'une présentation synthétique du système de retraite et de développements plus substantiels sur les réformes en cours.

On n'y a pas traité la question du relèvement des taux d'activité et des politiques d'emploi conduites en liaison avec les réformes des retraites, qui ont, pourtant, dans un certain nombre de pays, un rôle déterminant pour permettre l'équilibre à terme des régimes et un maintien du niveau de vie relatif des retraités. Cette question est examinée de façon transversale dans le chapitre 5 – III.

Les monographies ont été établies à partir des travaux demandés par le Conseil d'orientation des retraites à Mme O. Chagny (OFCE) pour l'Allemagne, Mme P. Véroni (OFCE) pour l'Italie, M. H. Sterdyniak (OFCE) pour les Pays-Bas, M. G. Dupont (OFCE) pour le Royaume-Uni et les PECO. La présentation de la réforme suédoise doit beaucoup aux documents publiés sur le sujet par M. L. Vernière (Caisse des dépôts et consignations).

I - L'Allemagne

Données de base

Démographie	Moyenne 1995/2000	2050
Indicateur conjoncturel de fécondité (enfants par femme)	1,32	1,50
Espérance de vie – Hommes	75,1 ans	80 ans
Espérance de vie – Femmes	81,0 ans	85 ans
	2000	2050
Rapport de l'effectif des 55 ans et plus sur celui des 20-54 ans	60,3 %	103,1 %
Population totale (2000)	82 163 500	

Source : Eurostat, scénario central, 1999

Revenus (1999)	Total		Hommes		Femmes	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Proportion de personnes vivant sous le seuil de pauvreté (50% du revenu médian)	6 %	6 %	6 %	5 %	6 %	6 %
Rapport du niveau de revenu des 65 ans et plus ans sur celui des 0-64 ans	97 %		98 %		96 %	

Source : Eurostat, Panel des ménages de la Communauté européenne, 2002

Emploi (2001)	Total	Hommes	Femmes
Taux d'emploi des 15-64 ans	65,8 %	72,6 %	58,8 %
Taux d'emploi des 55-64 ans	37,7 %	46,1 %	29,5 %

Source : Eurostat, enquête européenne sur les forces de travail, 2001

Prestations des différentes composantes du système de retraite en % du PIB en 2000	
Régime de base	9,3 %
Régime de la fonction publique	1,5 %
Divers régimes spéciaux du secteur privé	0,2 %
Régimes complémentaires du secteur public	0,4 %
Régimes d'entreprises	0,6 %
Autres	0,3 %
Total	12,3 %

Source : Budget social, ASB, 2001, données identiques à celles du système européen de comptabilité sociale d'Eurostat

Le système de retraite allemand repose principalement sur le régime légal d'assurance vieillesse (*gesetzliche Rentenversicherung*), auquel est assurée la grande majorité des salariés des secteurs privé et public, ainsi que des indépendants. Ce régime verse des pensions de retraite, de réversion et d'invalidité. Pour simplifier, le régime légal d'assurance vieillesse sera dénommé « régime de base » par la suite.

Le régime de base a été réformé en 1992. Il s'agissait, d'une part, d'organiser l'intégration des populations des nouveaux Länder dans le régime, d'autre part, de mettre en place des mesures visant notamment à assurer l'équilibre du régime : modification de la règle de revalorisation des pensions, relèvement progressif à 65 ans (l'âge légal de la retraite) des âges pivots dans tous les dispositifs qui autorisaient un départ anticipé, modification du calcul de la subvention fédérale contribuant au financement du régime, enfin, dans une autre optique, meilleure prise

en compte dans les droits à la retraite de périodes telles que le chômage, les congés maladie et l'éducation des enfants.

Dans une première partie, les principales caractéristiques du système de retraite allemand sont présentées par référence notamment à la législation issue de la réforme de 1992. Cependant, depuis 1992, de nouvelles réformes ont été adoptées. Si la réforme votée fin 1997 par le gouvernement Kohl a été en partie remise en cause en 1999 par le gouvernement Schröder, les réformes de 2001/2002 et tout récemment de 2004 introduisent des modifications importantes dans le système de retraite. Des débats sur les mesures à prendre pour améliorer la situation à long terme du système de retraite sont encore en cours. Ces évolutions plus récentes font l'objet de la seconde partie.

1. Architecture et principes de fonctionnement du système de retraite

Les traits essentiels de l'assurance sociale en Allemagne sont établis de longue date, depuis les lois fondatrices adoptées sous le chancelier Bismarck dans les années 1880 : une obligation légale d'affiliation ; des caisses autonomes par rapport à l'Etat et cogérées par les employeurs et les assurés ; des prestations fonction de cotisations proportionnelles au salaire ; un financement partagé entre employeurs, salariés et Etat. Ce type de système de protection sociale, construit sur une base socioprofessionnelle, financé par des cotisations obligatoires prélevées sur les salaires et dont les prestations sont liées à ces derniers, constitue un modèle de référence, qualifié de « système Bismarckien ».

A partir des lois adoptées sous Bismarck, le droit à pension s'est progressivement étendu à l'ensemble des salariés et des travailleurs indépendants. Cette extension a donné lieu à la création d'institutions spécifiques pour les catégories nouvellement couvertes, selon un processus similaire à l'extension de la protection sociale en France. Souvent, cependant, les institutions séparées à l'origine ont fusionné par la suite.

Les cadres et les employés du secteur privé ont été dotés d'un régime de retraite géré par une institution propre, distincte de celle des ouvriers, en 1911. Certains travailleurs indépendants (sages-femmes, journalistes...) sont obligatoirement rattachés au régime de base. D'autres professions indépendantes - les artisans, les artistes - ont une institution propre au sein du régime de base. Les exploitants agricoles, ainsi que certaines professions libérales, enfin, (médecins, pharmaciens, architectes, avocats, experts-comptables...) ont des régimes propres (financés par capitalisation pour les professions libérales). Enfin, les personnes qui ne sont pas soumises à une obligation d'affiliation à un régime de retraite ont la possibilité de s'assurer volontairement auprès du régime de base.

Environ 60 % de la population en âge de travailler est affiliée au régime de base. La principale exception sont les fonctionnaires, qui ont conservé un régime spécifique unique, alors que les contractuels du secteur public sont affiliés à la fois au régime de base et à des régimes professionnels complémentaires. Près de 40 % des salariés du secteur privé sont affiliés à des régimes d'entreprise qui versent des pensions supplémentaires de celles du régime de base.

Nombre d'affiliés cotisants par type de régime de retraite en 1999

<i>Régime</i>	<i>Affiliés cotisants en milliers</i>
Régime de base	33 250
- dont cotisants à des régimes complémentaires d'entreprise	9 358
- dont cotisants à des régimes complémentaires du secteur public	4 790
Régime de la fonction publique	1 878
Autres régimes de base : agriculteurs, professions libérales	546

Source : O. Chagny, 2004

11. Le régime de base

Le régime de base verse environ les trois quarts du montant global des pensions de retraite. En 2000, les montants des prestations versées par le régime de base et par l'ensemble des régimes de retraite représentaient respectivement 9,3% du PIB et 12,3 % du PIB.

11.1 Les prestations

a) Le calcul des pensions

Le régime de base est un régime par répartition fonctionnant en points. Chaque assuré se voit attribuer un nombre de points de retraite qui est égal, pour chaque année civile, au salaire brut plafonné de la personne divisé par le salaire brut moyen de l'ensemble des assurés²¹⁵. Ce nombre, totalisé sur l'ensemble de la carrière, est ensuite modulé en cas de départ à la retraite, anticipé ou retardé par rapport à l'âge de 65 ans. Plus précisément, depuis la réforme de 1992, il est réduit de 3,6% par année d'anticipation et augmenté de 6% par année de différé.

Au moment de la liquidation des droits, le montant de la pension est calculé en multipliant le nombre de points acquis au cours de la carrière par la valeur du point, qui est revalorisée tous les ans.

Le fait que les pensions, comme les cotisations, soient plafonnées, limite la proportionnalité des prestations aux salaires. Le plafond annuel est de 61 800 € en 2004, soit l'équivalent de 2,1 fois le salaire moyen des affiliés.

En outre, des points sont attribués en plus de ceux accordés en contrepartie de l'activité professionnelle. C'est le cas en particulier au titre des périodes de chômage et de maladie, des périodes d'éducation postérieures au 17^{ème} anniversaire, et pour la naissance (ou l'adoption) d'un enfant. La loi détermine la période et le salaire de référence à partir desquels est calculé le nombre de points acquis. Par exemple, chaque enfant né après 1992 donne droit à trois années de cotisations pour un salaire de référence égal à 100% (depuis 2000) du salaire moyen des assurés, ce qui permet d'acquérir trois points de retraite.

Enfin, les salariés dont la rémunération est faible (moins de 400 € par mois en 2003) ne sont pas tenus de cotiser.

²¹⁵ Contrairement aux régimes complémentaires français, le nombre de points ne dépend pas du taux de cotisation et le régime de base allemand se révèle assez proche d'un régime en annuités.

b) L'indexation des pensions et le taux de remplacement

La valeur du point est un paramètre essentiel du régime de base puisqu'il détermine le montant de la pension au moment de la liquidation des droits puis son évolution au cours de la retraite. La valeur du point est revalorisée régulièrement, normalement tous les ans.

La réforme de 1992 a modifié le principe de la revalorisation des pensions en fonction de l'évolution du salaire moyen brut des assurés, qui prévalait auparavant. Elle a instauré un mode d'indexation moins avantageux pour les retraités, selon lequel la valeur du point, nette de prélèvements à la charge des retraités, est revalorisée en fonction de l'évolution du salaire moyen, net de prélèvements à la charge des salariés (cotisations et impôt sur le revenu dans les deux cas).

Cette mesure a conduit à stabiliser dans le temps le rapport entre la pension nette et le salaire net. Plus précisément, l'un des objectifs de la réforme de 1992 était que la pension nette pour une carrière complète de 45 années effectuée au salaire moyen (dite « pension standard ») soit stabilisée à un niveau équivalent à 70% du salaire moyen net de l'ensemble des assurés.

Il est intéressant de noter que les réformes en Allemagne font référence à la pension standard, alors même que rares sont les assurés qui remplissent les conditions pour en bénéficier : les durées de carrière sont généralement plus courtes et le salaire évolue rarement comme le salaire moyen pendant toute une carrière. Ainsi, en 2000, la pension moyenne, toutes pensions confondues (retraite, invalidité et réversion), représentait 40 % de la pension standard pour les femmes et 85 % de la pension standard pour les hommes.

c) L'âge de liquidation des droits

L'âge légal de la retraite est de 65 ans. Cependant, la majorité des affiliés liquident leurs droits avant cet âge. En 2000, l'âge moyen de liquidation était de 60,1 ans pour l'ensemble des pensions, dont 51,6 ans pour les pensions d'invalidité²¹⁶ et 62,2 ans pour les pensions de retraite.

Avant la mise en œuvre de la réforme de 1992, il existait de nombreuses possibilités de liquider une pension de retraite à taux plein avant d'avoir atteint l'âge de 65 ans.

Ainsi, les assurés dits de « de longue durée », ayant été assurés pendant au moins 35 années, pouvaient liquider leur pension de retraite à partir de l'âge de 63 ans sans avoir à subir de pénalités ou d'abattements. Les femmes nées avant 1952 et ayant une durée minimale d'assurance de 15 ans, dont 10 après avoir atteint l'âge de 40 ans, pouvaient partir à la retraite dès 60 ans dans les mêmes conditions. De même, les personnes nées avant 1952 et ayant une durée minimale d'assurance de 15 ans, qui étaient sans emploi au moment de la liquidation des droits et avaient connu une période de chômage de 52 semaines à partir de 58 ans ½, pouvaient partir à la retraite dès 60 ans, sans abattements.

La réforme de 1992 a conduit à relever progressivement ces âges jusqu'à l'âge légal de 65 ans, sans toucher cependant aux pensions d'invalidité. Des départs avant 65 ans sont toujours possibles mais moyennant une minoration de la pension de 3,6% par année anticipée.

²¹⁶ Le système de retraite sert à la fois des pensions de retraite et des pensions d'invalidité.

En fait, le calendrier des mesures d'âge a été accéléré lors du plan de lutte contre le chômage décidé en 1996 et mis en œuvre dès 1997.

Pour les pensions de vieillesse pour assurés de longue durée, l'âge de départ à la retraite à taux plein a été porté de 63 ans à 65 ans entre 2000 et 2001 et les générations nées après 1949 pourront dans ce cadre partir dès l'âge de 62 ans en contrepartie d'une réduction de leur pension de 10,8%. L'âge de liquidation à taux plein des pensions de vieillesse pour cause de chômage a été progressivement porté à 65 ans entre 1997 et 2001 et, pour les femmes, l'âge de départ à la retraite à taux plein a également été progressivement porté de 60 ans à 65 ans, entre 2000 et 2004. Dans ces deux derniers cas, des périodes de transition ont été prévues pour permettre des départ anticipés, dès l'âge de 60 ans, mais moyennant une minoration de la pension.

Selon la réforme de 1992, une fois ces périodes de transition passées, c'est-à-dire à partir de 2012, l'âge minimum pour liquider une pension de vieillesse sera, dans tous les cas, de 62 ans et ne sera possible qu'avec 35 années de cotisation.

11.2 Le financement

Le régime de base est financé par des cotisations salariales et patronales, ainsi que par une subvention fédérale. Salariés et employeurs cotisent au même taux sur les salaires bruts plafonnés. En 2001, le taux de cotisation totale était de 19,1 %. La subvention fédérale vise à financer les prestations qui ne relèvent pas de la logique de l'assurance.

Avant 1992, la subvention fédérale était indexée sur l'évolution du salaire brut moyen et faisait parfois l'objet de hausses discrétionnaires. Elle a néanmoins évolué beaucoup moins vite que les dépenses du régime de base, de sorte que sa part dans le financement des prestations a régulièrement diminué, passant de 32,3% en 1957 à 21% en 1990. Depuis la réforme de 1992, la subvention fédérale est indexée selon une formule qui prend en compte, non seulement l'évolution du salaire moyen brut, mais également l'évolution du taux de cotisation à l'assurance vieillesse. Selon cette formule, toute hausse du taux de cotisation entraîne une augmentation de la subvention fédérale, ce qui est une façon de limiter *in fine* les hausses de cotisations.

De plus, des ressources nouvelles ont permis d'augmenter la subvention fédérale. Le taux normal de TVA a été relevé en 1998 d'un point pour en affecter le produit au régime de base, soit l'équivalent du rendement d'un point de cotisation, et le produit des taxes sur la consommation d'énergie, instaurées en 1999, a également été affecté à la subvention fédérale, représentant une économie de l'ordre de 1,7 point de cotisation en 2003.

Ces dispositions ainsi que des transferts budgétaires à la suite de la réunification allemande ont conduit à accroître la part de la subvention fédérale dans le financement des dépenses du régime, qui était de 26,2 % en 2000, et à diminuer le taux de cotisation.

12. Les autres régimes de retraite

12.1 Le régime des fonctionnaires

Comme le régime de base, le régime des fonctionnaires verse des pensions d'invalidité, de réversion et de retraite. A la différence du régime de base, il n'existe pas de plafond et la pension est calculée sur l'ensemble de la rémunération, ce qui conduit à une pension maximum plus élevée que celle du régime de base. Le taux de remplacement maximal du dernier salaire par la pension est atteint après 40 années de service et vaut 75 %.

Jusqu'en 2002, les fonctionnaires pouvaient liquider leur pension à partir de 62 ans sans abattement. La réforme de 1992 a cependant introduit des minorations de pension de 3,6 % par année d'anticipation par rapport à l'âge légal de 65 ans, à l'instar des mesures prises dans le régime de base. Ces minorations ont commencé à entrer en vigueur en 2002 et seront pleinement appliquées en 2006.

12.2 Le régime complémentaire des contractuels du secteur public

Les salariés contractuels du secteur public (Etat fédéral, Länder, collectivités locales, les chemins de fer fédéraux, la poste...) relèvent du régime de base et sont affiliés, en outre, à un régime complémentaire, qui a été rendu obligatoire en 1966. Ce régime est organisé en 46 caisses, dont la plus importante est celle des contractuels de l'Etat fédéral et des Länder.

L'objectif de ce régime complémentaire était jusqu'en 2002 d'assurer, conjointement au régime de base, un niveau de pension équivalent à celui des fonctionnaires. Il s'agissait ainsi d'un régime dit « chapeau ». En 2002, le régime a perdu cette caractéristique dans la mesure où le montant de la pension complémentaire ne dépend plus de celui de la pension de base. Il est désormais équivalent à un régime par capitalisation alimenté par des cotisations à hauteur de 4% du salaire brut avec un taux de rendement garanti. Le régime continue à être financé par répartition mais la possibilité a été donnée aux caisses de basculer progressivement sur un financement par capitalisation.

12.3 Les régimes d'entreprise

Les régimes d'entreprise constituent la forme la plus ancienne de couverture du risque vieillesse en Allemagne, dès la première moitié du XIX^{ème} siècle. Ces régimes, financés en capitalisation, sont à l'initiative des employeurs. Ils bénéficient de divers avantages fiscaux et les cotisations sont versées en grande majorité par les employeurs.

Au fil du temps, quatre catégories de régimes se sont développées, parfois utilisées simultanément dans une même entreprise.

Dans les **régimes d'engagement direct**, l'employeur s'engage directement à verser une pension. Il doit en conséquence constituer des provisions comptables pour couvrir ses engagements et est tenu de s'assurer contre le risque d'insolvabilité. Figurant au bilan, les provisions sont déductibles du bénéfice et ne sont donc pas taxées à l'impôt sur les sociétés et à la taxe professionnelle. Les formes de placement sont libres. Les engagements sont en général à prestations définies et les droits peuvent être liquidés en rente ou en capital. Ces régimes intéressent en particulier les grandes entreprises, qui peuvent les utiliser comme

moyen d'autofinancement dans la mesure où les fonds peuvent être investis dans l'entreprise elle-même.

Les **caisses de secours** constituent la plus ancienne forme institutionnelle des régimes d'entreprise. L'employeur institue un organisme indépendant ayant un statut juridique spécial, mais la caisse n'est que le prolongement de l'entreprise, l'employeur supportant *in fine* le risque. Pour se couvrir, la plupart des entreprises souscrivent un contrat de réassurance. Les droits acquis sont protégés contre le risque de faillite comme dans les régimes d'engagement direct, mais cette protection ne s'applique pas aux caisses réassurées dont les placements sont réglementés. Les engagements sont en général à prestations définies et les droits peuvent être liquidés en rente ou en capital.

Les **caisses de pension** sont organisées et gérées sur le modèle de caisses mutuelles à but non lucratif. Sur le plan juridique, ce sont des entreprises d'assurance qui sont de ce fait pas soumises à l'obligation de couverture du risque contre les faillites ni à l'obligation de réassurance. En contrepartie, les placements sont réglementés. Les engagements sont en règle générale à cotisations définies et les droits peuvent être liquidés en rente ou en capital.

Enfin, dans les **régimes d'assurance directe**, l'employeur souscrit en faveur de ses salariés un contrat d'assurance vie ou d'épargne retraite auprès d'une compagnie d'assurance, vers laquelle est alors transféré le risque. Lors de la rupture du contrat de travail, le contrat d'assurance peut être transféré au nouvel employeur. En règle générale, les engagements sont à cotisations définies et les droits sont liquidés en capital. Ce type de régime est avantageux pour les petites entreprises, en raison de l'externalisation des risques et des coûts de gestion.

La catégorie de régime d'entreprise la plus répandue, en termes de montant épargné, est le régime d'engagement direct.

Répartition de l'épargne par type de régime d'entreprise en 2002

Engagement direct	Caisse de secours	Caisses de pension	Assurance directe	Total
195 Md€	23 Md€	43 Md€	71 Md€	331 Md€
58,9%	6,9%	13,0%	21,5%	100%

Source : Y. Schimpf, 2003

Les régimes d'entreprise ont connu leur apogée en termes de population couverte dans les années 1970. Depuis, la proportion de salariés assurés à un régime d'entreprise diminue. Actuellement, 38 % des salariés allemands bénéficient d'un complément de retraite au sein de leur entreprise et les prestations issues d'une épargne retraite d'entreprise représentent globalement moins de 10 % des revenus de l'ensemble des retraités.

Aussi, l'un des objectifs de la réforme de 2001 a été de renforcer les régimes d'entreprise. A la suite de cette réforme, en 2002, le cadre juridique des régimes d'entreprise a été modifié en profondeur et une cinquième catégorie de régime a été créée, les **fonds de pension**. Ces évolutions récentes sont décrites dans la seconde partie.

2. Les réformes de 2001 et 2004 : à la recherche d'un nouvel équilibre

La réforme de 1992 est rapidement apparue insuffisante pour assurer l'équilibre du système de retraite. Une nouvelle réforme a été votée en 1997 sous le gouvernement Kohl. Elle devait entrer en vigueur en 1999 mais, en dehors des mesures destinées à augmenter la subvention fédérale au régime de base (hausse de la TVA et instauration d'une écotaxe), elle a été remise en cause, à la suite de l'alternance politique, par le gouvernement Schröder.

Depuis, le processus des réformes s'est accéléré : quatre lois ont été adoptées entre novembre 2000 et juillet 2001 (elles constituent la « réforme de 2001 »), des mesures d'urgence ont été prises en décembre 2001 et en décembre 2002 consistant à abaisser le niveau minimum des réserves du régime de base, une commission présidée par l'universitaire B. Rürup et chargée d'élaborer des propositions de réforme a été mise en place en novembre 2002 et a rendu ses conclusions en août 2003, des mesures ad hoc ont été décidées en décembre 2003 pour notamment répondre aux besoins de financement à court terme du système de retraite, enfin un projet de loi, adopté en mars 2004 par le Bundestag, modifie de manière très substantielle les paramètres du régime de base. Le processus des réformes n'est d'ailleurs pas achevé, car une réforme fiscale, rendue nécessaire par une jurisprudence du juge constitutionnel allemand et visant en particulier les pensions est en cours.

21. La réforme de 2001 : le développement de l'épargne retraite facultative ?

La réforme de 2001 comprend plusieurs volets. Elle vise, tout d'abord, à stabiliser le taux de cotisation (ou du moins à en limiter strictement la hausse), ce qui constitue un leitmotiv de la politique en Allemagne depuis la réunification du pays pour des raisons de compétitivité de l'économie nationale. Elle encourage, ensuite, l'épargne retraite facultative pour compenser la diminution du taux de remplacement dans le régime de base, où le mode de revalorisation du point est révisé à la baisse. Elle comporte, enfin des aménagements relatifs à l'invalidité, au système des avantages conjugaux et familiaux accordés dans le cadre de la retraite et au dispositif d'assistance pour les personnes âgées,

21.1 La stabilisation du taux de cotisation et la moindre revalorisation du point de retraite du régime de base

La réforme de 2001 prévoit que le taux de cotisation n'augmente pas de plus de 3 points environ pour atteindre un maximum de 22 % à l'horizon de 2030.

Elle prévoit, par ailleurs, que la valeur du point de retraite du régime de base soit désormais indexée sur le salaire moyen net, non seulement des cotisations au titre de l'assurance sociale mais aussi des sommes qui peuvent être cotisées au titre de l'épargne retraite, que les salariés cotisent effectivement ou non. Aussi, la montée en charge du dispositif d'épargne retraite, avec la hausse progressive du taux de cotisation maximum étalée entre 2002 et 2008 (voir ci-dessous), conduit à ralentir la progression de la valeur du point de retraite et *in fine* à diminuer les pensions du régime de base. De plus, selon la réforme de 2001, à partir de 2011, seulement 90 % de la progression des salaires doivent être pris en compte dans la formule de revalorisation du point de retraite.

En présentation officielle cependant, la baisse des pensions du régime de base n'est pas le résultat affiché en raison de la modification de la définition du salaire net moyen des assurés utilisé pour calculer le taux de remplacement net de la pension standard, qui reste la référence

de niveau de pension pour le suivi des effets des réformes. En effet, le salaire net moyen est désormais calculé net de tous les prélèvements obligatoires, y compris les contributions facultatives au dispositif d'épargne retraite. Ce faisant, la pension nette standard est rapportée à un indicateur de salaire net plus faible que celui utilisé auparavant, ce qui accroît mécaniquement le taux de remplacement net affiché.

La réforme de 2001 a néanmoins rompu avec l'objectif de stabilité du taux de remplacement net de la pension standard, tout en introduisant, au moins dans les principes, une certaine visibilité à moyen terme. Le législateur a en effet stipulé que de nouvelles mesures législatives devraient être mises en œuvre s'il s'avérait impossible de maintenir le taux de cotisation et le taux de remplacement net de la pension standard respectivement en deçà de 22 % et au-dessus de 67 %. Au moment de la définition de la réforme, en 2000, le taux de cotisation s'établissait à 19,3 % et le taux de remplacement net de la pension standard à 70,7 %.

Les objectifs de la réforme, selon les projections officielles, étaient, d'ici 2030, une baisse de taux de remplacement net limitée à 2,8 points (mais d'environ 10 points si l'on exclut dans le calcul les cotisations facultatives d'épargne retraite) et une hausse du taux de cotisation limitée à 2,7 points. En contrepartie, le gouvernement envisageait à cet horizon un développement de l'épargne retraite suffisant pour compenser la baisse du taux de remplacement de la pension du régime de base.

21.2 L'encouragement à l'épargne retraite facultative

L'encouragement à l'épargne retraite facultative est au cœur de la réforme de 2001. Il vise à contrebalancer les conséquences de la nouvelle règle de revalorisation du point de retraite, qui conduit à terme à diminuer le taux de remplacement dans le régime de base.

Pour compléter les ressources des retraités, un dispositif facultatif d'épargne retraite individuelle a été mis en place à partir de 2002. La population éligible à ce dispositif est composée des différentes catégories d'assurés du régime de base ; les fonctionnaires notamment en sont donc exclus. Le dispositif d'épargne retraite individuelle est alimenté par les cotisations des assurés. Une phase de transition, 2002-2008, a été instaurée au cours de laquelle le taux de cotisation maximum au titre de l'épargne retraite augmente progressivement, de 1 % du salaire brut sous plafond en 2002 et 2003 à 4 % à partir de 2008.

La sortie est autorisée à partir de l'âge de 60 ans. Elle doit prendre la forme d'une rente viagère, d'un montant nominal fixe ou revalorisé, ou de retraits échelonnés jusqu'à l'âge de 85 ans puis d'une rente viagère d'un montant minimum. Il est possible de liquider en capital jusqu'à 20% du patrimoine disponible au moment de la liquidation, mais à la condition d'affecter au moins la valeur nominale des cotisations à des versements prenant la forme de rente. La valeur de la prestation varie selon les rendements obtenus sur les placements, mais la valeur nominale du capital constitué à partir des cotisations versées est garantie. Les frais de gestion sont strictement cantonnés par la réglementation.

Pour inciter au développement de l'épargne retraite, les adhérents bénéficient d'une subvention publique forfaitaire, dépendant de la composition du ménage, ou d'une déduction fiscale des cotisations dans la limite d'un plafond. Les autorités fiscales appliquent la disposition la plus avantageuse pour la personne. La subvention est généralement plus intéressante pour les salariés à faibles revenus, alors que la déduction fiscale est plus intéressante pour ceux dont les revenus sont plus élevés.

Lors de la mise en place de la réforme, le coût budgétaire direct des aides fiscales était estimé à 20 milliards DM à partir de 2008.

La réforme de 2001 comporte également un volet visant à renforcer les régimes d'entreprise en vue de généraliser le deuxième étage du système de retraite.

Les assurés ont, depuis 2002, le droit de convertir une fraction de leur rémunération en contributions à un régime d'entreprise. Le montant des contributions susceptibles de bénéficier de l'aide de l'Etat est plafonné à 4 % de la rémunération dans la limite du plafond de la sécurité sociale. L'exercice de ce droit est toutefois subordonné à la signature d'un accord collectif et les salariés qui font valoir leur droit à convertir peuvent bénéficier des mêmes incitations que celles offertes dans le cadre du dispositif d'épargne retraite individuelle à condition que le régime d'entreprise remplisse les mêmes critères d'éligibilité (garantie du capital nominal...).

De plus, la réforme de 2001 crée une nouvelle catégorie de régime d'entreprise -les fonds de pension-, qui s'ajoutent aux quatre types de régimes d'entreprise existants. Les fonds de pension sont des organismes financiers, externes à l'entreprise, chargés de la gestion financière des cotisations et du versement des pensions. Ces fonds de pension doivent également respecter les mêmes critères d'éligibilité que ceux qui s'appliquent au dispositif d'épargne retraite individuelle pour que les salariés prétendent aux incitations fiscales.

Enfin, la portabilité des droits est améliorée.

Les régimes d'entreprise bénéficient en vertu de dispositions antérieures à la réforme de 2001 d'avantages sociaux et fiscaux (notamment des possibilités d'exonérations de cotisations obligatoires au titre des contributions versées) qui demeureront en vigueur jusqu'en 2008. Ces dispositions rendent, pour le moment, l'épargne retraite constituée dans les régimes d'entreprise au titre de la législation antérieure plus attractive que les nouvelles formules organisées en 2001.

Malgré l'ensemble de ces dispositions, l'épargne retraite ne s'est pas développée aussi rapidement que ne l'escomptait le gouvernement. Au début de 2003, environ 5 millions de contrats avaient été souscrits, dont 3 millions de contrats individuels (contre 5 millions espérés) et 2 millions dans le cadre de l'épargne d'entreprise. La plupart des contrats ont été souscrits par les 30-49 ans, alors qu'une très grande majorité des plus de 50 ans (plus de 80%) est réticente à l'ouverture d'un plan d'épargne retraite, compte tenu du faible montant capitalisable dans ce cadre d'ici le départ à la retraite.

21.3 Invalidité, avantages conjugaux et familiaux, minimum vieillesse

La réforme de 2001 instaure une nouvelle pension d'invalidité (les dispositifs antérieurs de pension pour « incapacité professionnelle » et de pension pour « incapacité de gains » sont fusionnés). Pour éviter des effets de substitution à la suite de la réforme de 1992 qui conduit à relever à 65 ans les âges pivots des différentes possibilités de départ à la retraite anticipée, des abattements sur le niveau de la pension sont instaurés en cas de liquidation d'une pension d'invalidité (pour « incapacité professionnelle » et « incapacité de gains ») avant l'âge de 63 ans. Néanmoins, les conditions générales du marché du travail restent un critère pour

l'attribution de la pension d'invalidité, qui continue ainsi à contribuer à la régulation de l'offre de travail.

La réforme de 2001 prévoit des réductions assez substantielles des pensions de réversion pour les mariages contractés après le 31 décembre 2001 : baisse du taux de la réversion de 60% à 55%, introduction d'une condition de durée minimale d'un an de mariage, critères de ressources plus stricts intervenant dans le calcul de la pension de réversion. Par ailleurs, les couples mariés ont désormais le choix entre le bénéficiaire à terme d'une pension de réversion ou une individualisation des droits sur la base d'un partage égal du montant global des droits acquis par les deux conjoints (un tel dispositif existe depuis 1977 en cas de divorce).

La réforme de 2001 permet en outre d'améliorer les droits à la retraite liés à la présence d'enfants.

Les périodes créditées au titre de l'éducation des enfants permettent désormais d'acquérir des droits à la retraite : les années postérieures aux trois années de période d'éducation et antérieures au dixième anniversaire de l'enfant sont validées à hauteur d'un tiers du salaire moyen. Ce droit est acquis aux personnes qui éduquent deux enfants ou plus et n'exercent pas d'activité professionnelle, et s'applique pour les périodes postérieures à 1992.

Mais la principale mesure prise à ce titre dans le cadre de la réforme concerne la revalorisation des points en cas d'activité à temps partiel, qui vise à favoriser la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale. Pour les périodes validées à compter de l'année 1992, le montant des points acquis au cours des 10 premières années suivant la naissance d'un enfant par les personnes qui ont en charge leur éducation (déduction faite des périodes d'éducation des enfants) est revalorisé de 50 % jusqu'à hauteur du salaire moyen en cas d'exercice d'une activité à travail à temps partiel. Ce droit est acquis à la personne qui éduque l'enfant, en général la mère, sauf si les conjoints en décident autrement. Une durée d'assurance minimum de 25 années (et non plus 35 années comme dans l'ancien dispositif) est nécessaire pour en bénéficier, cette condition étant destinée à encourager les femmes à reprendre une vie active après la naissance de leurs enfants, ce qui est une orientation nouvelle en Allemagne.

La réforme de 2001 introduit également à compter du 1^{er} janvier 2003 un minimum vieillesse qui se distingue désormais de l'aide sociale. Ce minimum vieillesse peut être demandée par les retraités âgés de 65 ans et plus, dont le montant de la pension est inférieur à celui de l'aide sociale. Le montant de la nouvelle prestation minimale est déterminé pour l'essentiel comme celui de l'aide sociale avec des majorations spécifiques pour les personnes âgées. L'objectif est de lutter contre la pauvreté cachée de nombreuses personnes âgées, qui n'osent pas, pour de multiples raisons, recourir à l'aide sociale.

22. La remise en cause de la réforme de 2001 et un nouveau processus de réforme

La fragilité des projections officielles est apparue dès le courant de l'année 2001. La stagnation puis le recul de l'emploi ainsi que les moindres recettes de TVA à la suite du ralentissement économique ont grevé les recettes du régime de base, de sorte qu'en l'absence de mesure *ad hoc* le taux de cotisation retraite se serait établi à 20,2% en 2003.

Le gouvernement a, dans un premier temps, adopté des mesures d'urgence en décembre 2001 et décembre 2002 visant à éviter une dérive trop importante du taux de cotisation, avant d'initier en novembre 2002 un nouveau processus de réforme.

Ces mesures d'urgence ont consisté à abaisser le niveau minimum des réserves du régime de base de l'équivalent d'un mois à 0,5 mois des dépenses du régime, ce qui a permis d'augmenter les ressources immédiatement disponibles pour le paiement des prestations. En décembre 2002, il a également été décidé de revaloriser le plafond de cotisation au régime de base de 13 %, alors que la revalorisation moyenne du plafond avait été limitée à 3% dans les années 1990. Ces mesures ont permis de maintenir le taux de cotisation en 2003 à 19,5%.

22.1 Les propositions de la commission Rürup

En novembre 2002, le gouvernement a mis en place une commission, présidée par l'universitaire B. Rürup, afin d'élaborer des propositions de réforme permettant de garantir le financement à long terme du système de sécurité sociale, en particulier du régime de retraite de base. En effet, selon un rapport d'une commission d'experts rendu public en février 2003, en l'état actuel de la législation, le taux de cotisation et le taux de remplacement brut de la pension standard se monteraient en 2030 respectivement à 24,3% et 41,9% (contre respectivement 19,5% et 48% en 2003) et le plafond de 22% pour le taux de cotisation fixé à l'horizon de 2030 serait dépassé dès 2023.

La commission Rürup a rendu ses conclusions en août 2003. En matière de retraite, elle préconise une série de mesures destinées à réduire les dépenses du régime de base :

- augmenter l'âge d'ouverture du droit à une pension à taux plein pour le faire passer de 65 à 67 ans entre 2011 et 2034, avec toutefois la possibilité de prendre une retraite anticipée dès 62 ans moyennant la minoration de 3,6 % par année manquante ;
- ralentir la progression des pensions en indexant le point de retraite sur le salaire brut moyen sous plafond des seuls assurés du régime et non plus sur le salaire moyen non plafonné de l'ensemble des salariés, y compris les fonctionnaires ;
- ralentir la progression des pensions en introduisant dans l'indice de revalorisation du point de retraite un facteur démographique (dit « facteur de soutenabilité ») sur la base du rapport entre les bénéficiaires et les cotisants du régime.

22.2 Les mesures prises en 2003 et 2004

A la suite du rapport de la commission Rürup, des lois sont votées en décembre 2003 mais celles-ci ne comprennent pour l'essentiel que des mesures *ad hoc* modifiant à la marge les paramètres du régime de retraite de base, en particulier : le niveau minimum des réserves est une nouvelle fois abaissé pour être porté à l'équivalent de 0,2 mois des dépenses du régime, la revalorisation du point prévue en juillet 2004 est suspendue, le versement des pensions pour les nouveaux retraités est décalé du début à la fin de chaque mois à compter d'avril 2004, enfin la totalité des cotisations à l'assurance dépendance des retraités est désormais supportée par ces derniers à compter du 1^{er} avril 2004 (ce qui se traduit par une baisse mécanique de 0,85% du montant de la pension nette standard en année pleine).

Le projet de loi sur la soutenabilité des retraites adopté en mars 2004 par le Bundestag est beaucoup plus ambitieux et reprend une partie des propositions de la commission Rürup.

Il se donne comme objectif de relever l'âge légal de départ à la retraite de 65 ans à 67 ans en 2035 mais l'examen de la faisabilité d'une telle hausse est reporté à 2008 et le projet propose dans un premier temps l'adoption de nouvelles mesures contribuant à relever à court terme l'âge effectif de liquidation. En particulier, il prévoit de relever l'âge minimum de liquidation des pensions de vieillesse pour cause de chômage à 63 ans, contre 60 ans actuellement, ce dispositif étant supprimé à partir de 2012.

La principale innovation est l'adoption d'une nouvelle formule de revalorisation du point de retraite. D'une part, la formule se réfère au salaire moyen sous plafond des seuls assurés du régime et non plus au salaire moyen non plafonné de l'ensemble des salariés, y compris les fonctionnaires. D'autre part, elle dépend de l'évolution du rapport entre l'effectif des retraités et l'effectif des cotisants (le taux de dépendance démographique), à travers un « facteur de stabilisation ». Avec cette nouvelle formule, le vieillissement de la population conduira automatiquement à ralentir la progression de la valeur du point de retraite et donc celle des pensions du régime de base. L'évolution du taux de dépendance démographique est pondérée par 0,25 dans la formule du « facteur de stabilisation », de telle sorte que l'impact de la détérioration du taux de dépendance démographique est reporté pour 25% sur le revenu des retraités et pour 75% sur le revenu des cotisants via l'augmentation du taux de cotisation.

Le gouvernement a décidé de maintenir l'engagement qu'il avait pris lors de la réforme de 2001 de limiter le taux de cotisation du régime de base à 22% à l'horizon de 2030. Aussi, le report de l'âge légal de départ à la retraite ayant été abandonné, au moins à court terme, le gouvernement s'est vu obligé de formuler des propositions alternatives. Le projet de loi a conservé la référence à une clause de garantie de niveau de pension, qui avait été introduite dans le code social à la suite de la réforme de 2001. Cependant, cette clause porte désormais sur un nouveau taux de remplacement, net de cotisations sociales uniquement (et non plus y compris l'impôt sur le revenu), pour lequel les niveaux de 46% en 2020 et de 43% en 2030 sont stipulés, à comparer à 51,5 % en 2005. Ils correspondent aux résultats des nouvelles projections intégrant les effets du projet de loi.

La non prise en compte de la fiscalité dans l'indicateur de taux de remplacement de référence peut s'expliquer par la perspective d'une réforme importante en matière de fiscalité des pensions, rendue nécessaire par une décision du juge constitutionnel allemand.

Alors que jusqu'à maintenant les pensions de retraite étaient pour l'essentiel exonérées de l'impôt sur le revenu, un projet de loi portant réforme de l'imposition des pensions a été déposé. Il instaure, de manière progressive, le principe de l'imposition différée pour toutes les cotisations (dont celles du régime de retraite de base) garantissant le versement d'une rente viagère de vieillesse, pour lesquelles les droits acquis ne peuvent être gagés, cédés, transmis, vendus ou capitalisés. Cependant, le régime transitoire retenu par le gouvernement se traduirait pour de nombreux assurés par une double imposition des cotisations et des pensions. Selon l'institut économique allemand RWI, la grande majorité des pensions de retraite serait imposable à l'horizon 2030, avec un taux d'imposition s'étalant d'environ 3% à 20%, et la fédération allemande des institutions d'assurance retraite estime que la réforme de la fiscalité sur les pensions conduirait à diminuer le taux de remplacement de la pension standard, net des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu, de 6,3 points en 2030.

Le projet de réforme de la fiscalité des pensions, en harmonisant les règles fiscales, rendrait également plus attractif le dispositif d'épargne retraite par rapport aux produits d'assurance vie sous forme de capital, qui bénéficient de privilèges fiscaux. Pour encourager le développement de l'épargne retraite, il prévoit en outre d'assouplir le dispositif, en particulier en simplifiant le mode d'attribution des aides publiques à l'épargne retraite et en faisant passer de 20% à 30% la part du patrimoine accumulé pouvant être liquidé sous forme de capital.

En conclusion, il apparaît de plus en plus clairement que priorité est donnée en Allemagne à la maîtrise de la hausse du taux de cotisation au régime de base plutôt qu'au maintien du taux de remplacement dans ce régime. Faire reculer significativement l'âge moyen effectif de départ à la retraite paraît très difficile aujourd'hui en Allemagne, en l'absence de réforme d'envergure du fonctionnement du marché du travail pour accroître le taux d'emploi des plus âgés et comme en témoignent les débats sur le relèvement éventuel de l'âge légal de la retraite.

Les réformes successives de la formule de revalorisation du point de retraite vont toutes dans le sens d'une diminution à terme du taux de remplacement dans le régime de base. Les modifications les plus récentes, avec l'introduction d'un « facteur de stabilisation » prenant en compte le vieillissement de la population - particulièrement accentué en Allemagne - et la perspective d'une fiscalisation des pensions, devraient avoir un impact tel sur le niveau des pensions que les allemands devraient être fortement incités à adhérer aux différents dispositifs d'épargne retraite, que ce soit dans un cadre individuel ou collectif, pour compléter leurs revenus pendant la retraite. Ceci suppose, toutefois, que les actifs soient bien informés des évolutions à venir des pensions obligatoires, ce que n'ont pas dû faciliter les modifications intervenues récemment dans le calcul de l'indicateur de niveau des pensions (le taux de remplacement net de la pension standard) qui sert de référence pour la conduite des réformes. On observera, en outre, que les effets à attendre de ces dispositifs sur les revenus des futurs retraités allemands dépendent, non seulement, du nombre d'adhérents à ces systèmes, mais aussi crucialement des rendements qu'ils seront en mesure de dégager. Les choix qu'impliquent le développement de ces systèmes en termes de solidarité sont également sensiblement différents de ceux qui président au fonctionnement du régime de base.

Références

Chagny, O., G. Dupont, H. Sterdyniak, P. Veroni, « Allemagne : une réforme délicate », pp. 189-208, *Revue de l'OFCE*, n° 78, « Les réformes des systèmes de retraite en Europe », juillet 2001

Chagny, O., « Les retraites en Allemagne : le système, ses réformes », *Les réformes des systèmes de retraite en Europe*, rapport réalisé pour le Conseil d'orientation des retraites par l'OFCE, 2004

Guillemard, A.-M., « Les enseignements des comparaisons internationales », pp. 39-49 in *Age et travail : un axe de réflexion essentiel pour l'avenir des retraites*, Conseil d'orientation des retraites, La Documentation française, 2001

Reynaud, E., « Allemagne », pp. 151-232 in *Les systèmes de retraite à l'étranger : Etats-Unis, Allemagne, Royaume-Uni*, IRES, 1992,

Schimpf, Y., « Allemagne : les dispositifs d'épargne retraite par capitalisation promus par la réforme Riester de 2001. Bilan et perspectives », *Questions retraite*, n° 2003 - 60, juin/juillet 2003

Schimpf, Y., « Allemagne : les suite de la réforme des retraites et les propositions de la commission Rürup », *Questions retraite*, n° 2003 - 61, septembre 2003

Veil, M., « Allemagne. La réforme des retraites : premiers pas, débats, interrogations », pp. 3-16, *Chronique internationale de l'IRES*, n° 82, mai 2003

Vernière, L., « Evolutions et réformes du système de retraite en Allemagne », *Questions retraite*, n° 2000 - 32, octobre 2000

Vernière, L., « Allemagne : la réforme 2002 du système de retraite », *Questions retraite*, n° 2001 - 41, juillet 2001

II - La Suède

Données de base

<i>Démographie</i>	moyenne 1995/2000	2050
Indicateur conjoncturel de fécondité (enfants par femme)	1,59	1,80
Espérance de vie - Hommes	77,4 ans	82 ans
Espérance de vie - Femmes	82,0 ans	86 ans
	2000	2050
Rapport de l'effectif des plus de 55 ans sur celui des 20-54 ans	60 %	93,9 %
Population totale (2000)	8 861 400	

Source : Eurostat, scénario central, 1999

<i>Revenus (1999)</i>	Total		Hommes		Femmes	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Proportion de personnes vivant sous le seuil de pauvreté (50% du revenu médian)	5 %	3 %	6 %	2 %	5 %	3 %
Rapport du niveau de revenu des plus de 65 ans sur celui des 0-64 ans	83 %		92 %		78 %	

Source : Eurostat, Panel des ménages de la Communauté européenne, 2002

<i>Emploi (2001)</i>	Total	Hommes	Femmes
Taux d'emploi des 15-64 ans	71,7 %	73,0 %	70,4 %
Taux d'emploi des 55-64 ans	66,5 %	69,1 %	63,8 %

Source : Eurostat, enquête européenne sur les forces de travail, 2001

<i>Prestations des différentes composantes du système de retraite en % du PIB en 2000</i>	
Epargne retraite individuelle	nc
Régimes professionnels supplémentaires	1,5%
Régime complémentaire public	6,4%
Régime universel	3,3%
Total	11,2 %*

Source : National Social Insurance Board

* Système européen de comptabilité sociale d'Eurostat : 11,8%

La Suède a transformé en profondeur la structure de son système public de retraite à l'occasion de la réforme votée en 1998 et entrée en vigueur l'année suivante.

L'ancien système (partie 1.1) faisait l'objet de nombreuses critiques. Notamment, il est apparu difficile à réguler sur le long terme et certaines modalités d'acquisition des droits à la retraite rendaient opaques les mécanismes de redistribution inter et intragénérationnelle (partie 1.2).

Le nouveau système public (partie 2.1) vise à répondre à ces critiques. Les modalités d'acquisition et de calcul des droits à la retraite ont été totalement refondues avec la création de deux régimes obligatoires, l'un en capitalisation, l'autre en répartition, et la mise en place de comptes individuels (les « comptes notionnels »).

La réforme suédoise apparaît originale, puisqu'il ne s'est pas agi, comme dans beaucoup d'autres pays, d'une réforme visant à ajuster la valeur de certains paramètres du système (âge de la retraite, taux de cotisation, taux de revalorisation des pensions...) - on parle alors de réforme « paramétrique » - mais d'une réforme « systémique », plus ambitieuse par nature.

Elle se propose, et c'est là une de ses principales originalités, d'assurer de façon automatique l'équilibre financier du système à long terme. Le choix a été fait d'assurer cet équilibre sans hausse de taux de cotisation, tout en introduisant une liberté de choix individuelle de l'âge de départ à la retraite.

Il est possible de donner de premiers éléments d'appréciation de la réforme suédoise, même si la mise en place du nouveau système est progressive. La génération née en 1954 sera, en effet, la première cohorte qui relèvera totalement de ce système, et l'essentiel des pensions sont actuellement liquidées selon les règles de l'ancien système public de retraite (partie 2.2).

1. L'ancien système de retraite

L'ancien système, qui s'applique encore largement aujourd'hui, s'est construit après la Seconde Guerre mondiale, alors que les premiers régimes de retraite généralisés avaient été introduits en Suède dès 1913.

11. Les principales caractéristiques de l'ancien système

Il verse deux types de pension : une pension universelle forfaitaire et une pension complémentaire contributive. En 1998, à la veille de l'introduction de la réforme, la masse des pensions servies par l'ancien système public de retraite pour des risques vieillesse, survie, et invalidité représentait 10,3% du PIB, dont 3,6% au titre des pensions forfaitaires et 6,7% au titre des pensions complémentaires.

11.1 La pension universelle forfaitaire

La pension universelle forfaitaire, mise en place en 1946, est versée à toutes les personnes qui ont résidé en Suède, indépendamment de leur activité professionnelle antérieure, au prorata de leur durée de résidence²¹⁷. Son montant est relativement faible. Il correspond à près de 100% du montant de base de la sécurité sociale pour un célibataire (environ 350 euros par mois) et à environ 80% de ce même montant pour chaque membre d'un couple. Or, le montant de base de la sécurité sociale ne représente qu'environ 20% du salaire moyen des Suédois.

Les pensions forfaitaires sont financées par une cotisation sociale à la charge des employeurs (taux de 5,86% en 1998) et par une dotation budgétaire, couvrant près de 40% des dépenses.

²¹⁷ La pension est versée intégralement pour une durée de résidence en Suède de 40 ans.

11.2 La pension complémentaire obligatoire

Pour compléter la pension universelle, un régime complémentaire public obligatoire par répartition a été créé en 1960, sous la pression notamment du syndicat LO représentant les cols bleus, qui ne bénéficiaient d'aucune autre couverture complémentaire.

Ce régime public verse des pensions dont le montant est lié aux revenus d'activité. La pension complémentaire est servie à taux plein lorsque la durée de l'activité professionnelle a été d'au moins 30 ans (au *pro rata temporis* en deçà). Son montant est égal à 60% de la moyenne des salaires des quinze meilleures années, chacun de ces salaires étant pris en compte au-delà seulement du montant de base de la sécurité sociale et dans la limite de 7,5 fois ce montant²¹⁸.

La pension complémentaire est revalorisée comme le montant de base de la sécurité sociale.

Le régime complémentaire public a été financé jusqu'en 1993 uniquement par des cotisations à la charge des employeurs (taux de 13% en 1993) et sur une assiette correspondant à la totalité du salaire, alors même que les droits à pension sont plafonnés. Des cotisations à la charge des salariés ont été instaurées en 1994. En 1998, les taux de cotisation à la charge des employeurs et à des salariés étaient respectivement de 6,40% et 6,95%.

11.3 Le supplément de pension

Le montant de la pension complémentaire à la liquidation des droits peut être très faible, voire nul lorsque les salaires sont inférieurs au montant de base de la sécurité sociale. De ce fait et compte tenu du montant modeste de la pension universelle, une pension complémentaire nulle ou trop faible est complétée par un supplément de pension au plus égal à 55,5% du montant de base de la sécurité sociale et par une allocation logement. Le supplément de pension et l'allocation logement sont servis sous condition de ressources.

11.4 Taux de remplacement et âges de départ à la retraite

Le plafond de revenu pris en compte pour déterminer le montant de la pension complémentaire (7,5 fois le montant de base de la sécurité sociale) représente environ 150% du salaire moyen des Suédois, ce qui est relativement faible. La pension complémentaire est ainsi plafonnée à 3,9 fois le montant de base de la sécurité sociale²¹⁹. Si l'on y ajoute la pension universelle forfaitaire, le montant global de pension servi par le système public de retraite est plafonné à un montant proche du salaire moyen des Suédois.

Cela explique que le taux de remplacement offert par le système public de retraite décroisse fortement avec le salaire. Proche de 60% pour un salaire de référence équivalant au salaire moyen des Suédois, il passe à environ 40% pour un salaire de référence double et à moins de 30% pour un salaire de référence triple.

²¹⁸ Plus précisément, pour une année t donnée, le salaire S_t (plafonné à 7,5 fois le montant de base B_t) est converti en un nombre de points retraite P_t selon la formule suivante : $P_t = (S_t - B_t) / B_t$. En notant PM la moyenne des points des quinze meilleures années et T le nombre d'années durant lesquelles S_t est supérieur à B_t , le montant de la pension complémentaire vaut : $60\% \cdot PM \cdot (T/30) \cdot B_t$.

²¹⁹ $60\% \times (7,5 - 1)$.

L'âge normal de départ à la retraite est fixé à 65 ans mais la liquidation des droits peut être repoussée jusqu'à 70 ans et anticipée à partir de 60 ans, moyennant un ajustement actuariel du niveau de la pension.

11.5 Les fonds de réserves collectives

Les ressources du régime complémentaire public sont complétées par des réserves collectives. En effet, dès sa création en 1960, le régime a appliqué un taux de cotisation supérieur à celui qui aurait suffi à financer les prestations du moment (selon le principe de la répartition) et a ainsi accumulé des réserves collectives, placées sur les marchés financiers.

A l'origine, le provisionnement partiel des engagements du régime visait, d'une part, à lisser l'impact de la conjoncture sur le solde financier du régime, d'autre part, à constituer une épargne collective à un moment où les besoins de financement de l'économie suédoise étaient importants. Mais le montant des réserves a manifestement dépassé ces objectifs puisqu'il a avoisiné 40% du PIB dans les années 1996-1998. En 2001, leur montant représentait encore 26,1% du PIB, soit l'équivalent de près de 4 années de prestations du régime complémentaire public. Ces ressources doivent notamment permettre de financer la hausse des dépenses consécutive au passage à la retraite des générations nombreuses du baby-boom.

Jusqu'en 2000, six fonds de réserves coexistaient, trois mis en place dès 1960 ne pouvant investir que dans des actifs non risqués et trois autres, créés respectivement en 1974, 1988 et 1996, investissant dans des produits financiers plus risqués.

11.6 Les régimes professionnels

Le système public de retraite a été complété, dans les années 1960 et 1970, par des systèmes complémentaires négociés au niveau interprofessionnel entre les syndicats et les employeurs.

Quatre régimes principaux existent, négociés chacun par les syndicats représentatifs des catégories de salariés concernées : le régime des fonctionnaires de l'Etat, traditionnellement les mieux couverts ; le régime des fonctionnaires des collectivités locales, qui est proche du premier ; le régime des cols blancs du secteur privé, négocié par le syndicat TCO ; enfin, le régime des cols bleus du secteur privé, négocié par le syndicat LO, qui a été instauré le plus tardivement, en 1972. Ces régimes peuvent être à prestations définies (tel le régime des cols blancs) ou à cotisations définies (tel le régime des cols bleus).

Les régimes professionnels occupent une place importante dans le système de retraite suédois, puisque environ 90% des salariés suédois sont adhérents à l'un de ces régimes. Le taux de remplacement offert par ces régimes est en moyenne de l'ordre de 10%, moyennant des taux de cotisation se situant entre 2% et 5%. Toutefois, pour les personnes aux références salariales les plus élevées, le complément de pension d'origine professionnelle peut être supérieur au montant de la pension globale servie par le système public de retraite. En 2000, la masse des pensions d'origine professionnelle a représenté environ 15% du total des pensions versées en Suède.

La principale évolution concernant les régimes professionnels au cours des dernières années est leur transformation de régimes à prestations définies en régimes à cotisations définies. Les nouveaux régimes offrent aux affiliés un choix individuel des types de placements effectués avec leur cotisations. Seul le régime des cols blancs du secteur privé reste à prestations

définies. Les publications auxquelles on se réfère portent essentiellement sur les évolutions du système public et rares sont celles qui abordent le champ des régimes professionnels²²⁰, et encore moins celui des dispositifs de retraite individuels, qui peuvent également compléter les pensions publiques sur une base volontaire et dont les prestations correspondaient à environ 5% des dépenses totales de retraite en 2000.

En conséquence, les développements qui vont suivre concernent uniquement le système public de retraite suédois. Il reste que les évolutions des régimes professionnels et individuels de retraite en Suède mériteraient d'être davantage étudiées à l'avenir.

12. Les facteurs à l'origine de la réforme de l'ancien système public de retraite

Ce système faisait l'objet de diverses critiques. La récession du début des années 90 et les perspectives démographiques sont venues renforcer l'idée qu'il devait être réformé.

12.1 Un système porteur de déséquilibres financiers chroniques et aux effets redistributifs opaques

Le système public de retraite a fait l'objet de deux critiques principales. D'une part, l'absence de liens étroits entre l'évolution des prestations versées et celle de la masse salariale a conduit à l'apparition de déséquilibres financiers dès que la croissance économique s'est ralentie durablement, à partir de 1975. D'autre part, les mécanismes de redistribution inter et intragénérationnelle induits par les modalités d'acquisition des droits à la retraite du système public sont apparus opaques.

Les montants de la pension forfaitaire et de la pension complémentaire dépendent largement du mode de revalorisation du montant de base de la sécurité sociale. Or, ce montant était indexé sur l'inflation avant 1995 et, dans un souci d'économie budgétaire, a même progressé moins vite que les prix à la fin des années 1990, ce qui s'est traduit pour les retraités par des pertes de pouvoir d'achat.

Mais la croissance limitée du montant de base de la sécurité sociale a également des répercussions importantes sur le montant des pensions au moment de la liquidation des droits. Le taux de remplacement du dernier salaire offert par le système public de retraite a été progressivement érodé au cours du temps, car le taux de revalorisation du plafond de revenu ouvrant des droits à pension, limité au mieux à l'inflation, a conduit à ce qu'une part de plus en plus importante du revenu ne soit plus génératrice de droits à pension²²¹.

Les redistributions opérées par le système public étaient devenues particulièrement complexes, car elles étaient liées à plusieurs dispositions : la contrainte de plus en plus forte de plafonnement des salaires pris en compte dans le calcul de la pension complémentaire qui accroît le caractère redistributif du régime, les modalités de calcul de la pension fondées sur les quinze meilleures années d'activité salariale qui favorisent les carrières courtes et ascendantes au détriment des carrières longues et relativement stables²²², le supplément de pension accordé lorsque la pension complémentaire est trop faible qui peut favoriser les inactifs par rapport à ceux qui ont une carrière longue avec des revenus faibles.

²²⁰ Voir par exemple « Les approches de la retraite au Danemark et en Suède. Différences et similitudes », V. Vandier, *Revue de l'AFPEN* n° 20, 2003.

²²¹ Depuis 2000, le plafond de revenu ouvrant droit à pension est désormais revalorisé sur les salaires.

²²² Ce principe était en particulier défavorable aux cols bleus.

12.2 Les effets de la récession du début des années 1990 et du vieillissement de la population

A ces problèmes inhérents au système public de retraite sont venus s'ajouter les effets de la récession du début des années 1990. Entre 1990 et 1993, le taux de chômage est passé d'environ 2% à près de 10% de la population active et le déficit public s'est rapidement creusé pour représenter environ 12% du PIB en 1993. La récession a conduit à déstabiliser le modèle social suédois, en particulier le système public de retraite, dans la mesure où le financement partiel de la pension universelle par le budget de l'Etat contribuait à l'augmentation du déficit public et où le poids des charges sociales, qui pesait uniquement sur les employeurs, est apparu inacceptable.

Enfin, le système de retraite était devenu plus vulnérable sous les effets du vieillissement de la population, qui commençaient déjà à peser sur l'équilibre financier du système. En effet, le baby-boom a été plus précoce en Suède que dans les autres pays européens. Cependant, le vieillissement démographique devrait à l'avenir être moins marqué en Suède car si le baby-boom y a été plus précoce, il a été également moins important et assez diffus (voir chapitre II ci-dessus).

2. Le nouveau système public de retraite

Le processus de réforme du système public de retraite suédois a duré près d'une quinzaine d'années. Une commission a été mise en place dans le milieu des années 1980 pour examiner la viabilité à long terme du système et formuler des propositions d'ajustements ; à partir du début des années 1990, un groupe parlementaire²²³ a été créé pour réfléchir aux options de réforme. Après ces travaux, la Suède a opté en 1994 pour une réforme radicale de son système public de retraite. En juin de cette année-là, le Parlement a adopté les principes de la réforme, mais la plupart des lois concernant le nouveau système ont été votées en 1998 et la dernière loi en la matière, relative au « mécanisme d'équilibre automatique », date de mai 2001.

Un large consensus politique et syndical s'est fait sur l'idée selon laquelle la réforme devait assurer l'équilibre à long terme du système de retraite sans qu'aucune nouvelle réforme ne soit à l'avenir nécessaire. Cette orientation était fondée sur la conviction qu'une réforme ne réglant pas l'ensemble des problèmes futurs comporterait des risques importants pour la crédibilité du système de retraite et ferait peser de fortes menaces politiques pour l'avenir.

Les principes qui ont guidé la réforme, au nombre de quatre, n'ont pas varié depuis le début des années 1990 : financer les pensions tout en maintenant fixe le taux de cotisation ; établir une correspondance stricte pour chaque assuré entre les cotisations versées par lui-même ou, dans certains cas, par le budget de l'Etat et les droits à la retraite acquis (autrement dit, pas de droits à la retraite sans cotisation correspondante et réciproquement) ; préserver initialement, sous certaines conditions, le rapport entre la pension moyenne et le revenu moyen garanti dans l'ancien système ; enfin, maintenir le principe d'une pension minimum garantie, avec le souci de séparer complètement les fonctions d'assurance et de redistribution.

²²³ Le groupe parlementaire réunissait les sept principaux partis politiques suédois.

21. Les principales caractéristiques du nouveau système public

Le passage de l'ancien au nouveau système de retraite public est progressif. Les générations nées avant 1938 ne sont pas concernées par la réforme et la période de transition concerne les assurés nés entre 1938 et 1953, qui relèvent à la fois de l'ancien et du nouveau système, avec une part croissante du nouveau système. Cette part passera de 4/20^{ème} pour la génération née en 1938 à 19/20^{ème} pour la génération née en 1953. La génération née en 1954 sera la première à relever totalement du nouveau système, lorsqu'elle atteindra l'âge minimal de départ à la retraite de 61 ans en 2014.

L'ancien système public versant la pension forfaitaire, la pension complémentaire et le supplément de pension est remplacé par un nouveau système public, également obligatoire, composé de deux régimes, l'un en répartition, l'autre en capitalisation, auxquels vient s'ajouter une pension minimale différentielle. Une caractéristique importante des deux nouveaux régimes est la création de comptes individuels.

Le taux global de cotisation, supposé stable à l'avenir, a été fixé à 18,5% : 16 points de cotisation sont affectés au régime par répartition et 2,5 points au régime par capitalisation. Ce taux global s'applique au salaire net des cotisations retraite versées par le salarié, qui représentent 7% du salaire brut. Le taux de cotisation global rapporté au salaire brut est donc de 17,21%²²⁴, 7% à la charge des salariés et 10,21% à la charge des employeurs.

Le plafond de revenu ouvrant droit à pension, qui existait dans l'ancien système, est conservé (7,5 fois le montant de base de la sécurité sociale) mais le montant de base dont il dépend est désormais revalorisé selon l'évolution des salaires. La différence entre les cotisations à la charge des salariés et celles à la charge des employeurs est accrue par le fait que l'assiette de cotisation est égale au revenu plafonné à 7,5 fois le montant de base de la sécurité sociale pour les salariés et à l'intégralité du revenu pour les employeurs. La question de parvenir à un accord politique sur le partage égal des cotisations entre salariés et employeurs reste ouverte.

Contrairement à l'ancien système qui couvrait les risques vieillesse, survie et invalidité²²⁵, le nouveau système ne couvre que le risque vieillesse. Les dépenses de survie sont désormais financées par des cotisations affectées et les dépenses d'invalidité sont provisoirement intégrées à la branche maladie.

La pension universelle forfaitaire, qui sera définitivement supprimée au terme de la période de transition (soit pour les générations nées en 1954 et après), est remplacée par une pension minimale différentielle versée à partir de 65 ans sous condition de ressources.

Enfin, pour répondre aux objectifs du nouveau système de retraite, une réorganisation des fonds de réserves collectives et une modification de leurs modalités de gestion financière sont entrées en vigueur depuis le début de l'année 2001. Désormais, les réserves collectives sont gérées au sein de cinq fonds et non plus six.

²²⁴ $93\% \times 18,5\% = 17,21\%$.

²²⁵ En 2000, la ventilation des dépenses de l'ancien système public était la suivante : 71,3% pour la vieillesse, 6,1% pour la survie, 18,6% pour l'invalidité et 3,9% pour les autres dépenses.

21.1 Le nouveau régime public par répartition, reposant sur les comptes notionnels

On présentera ici les principales caractéristiques du nouveau régime par répartition.

a) Le mode de constitution des droits à pension.

Le nouveau régime public par répartition repose sur des comptes individuels de retraite (les « comptes notionnels »). Chaque assuré dispose d'un compte personnel dans lequel sont créditées chaque année ses cotisations de retraite et celles de son employeur ; l'opération est virtuelle dans la mesure où les cotisations servent en fait à financer les pensions des retraités d'aujourd'hui, selon le principe de la répartition. L'ensemble des cotisations de retraite portées sur le compte de chaque assuré constitue un « capital virtuel », qui est revalorisé chaque année selon un index représentatif de la croissance du revenu du travail moyen dans l'économie suédoise²²⁶.

La constitution des droits dans le nouveau régime est analogue à celle d'un régime en points dans lequel le « prix d'achat » des points et la valeur des points en cours d'acquisition évoluent comme le salaire moyen.

Les périodes pendant lesquelles l'assuré ne cotise pas (années consacrées à l'éducation des jeunes enfants, service national, cessation anticipée d'activité...²²⁷) donnent également lieu à un versement au compte de l'assuré, par le budget de l'Etat, qui correspond au montant des cotisations que celui-ci aurait versé, sur la base d'un revenu fictif. La totalité des droits à la retraite inscrits dans le capital virtuel a ainsi pour contrepartie préalable le versement de cotisations sociales, soit directement par prélèvement sur les gains professionnels, soit indirectement par prise en charge par le budget de l'Etat.

b) Le mode de calcul de la pension.

Le calcul de la pension est l'une des innovations majeures de la réforme. Le capital virtuel accumulé tout au long de la vie active est converti en une pension de retraite. Celle-ci dépend en particulier de l'âge de départ à la retraite et de l'espérance de vie à cet âge, telle qu'elle est prévue, de la génération à laquelle l'assuré appartient²²⁸, c'est-à-dire de la durée moyenne escomptée de la période de retraite. Ainsi, plus cette durée est longue, moins la pension sera élevée.

Cela revient à dire que le montant de la pension résultant du total des points accumulés par l'intéressé est ajusté pour tenir compte de l'espérance de vie de la génération à laquelle il appartient. Par ailleurs, selon l'âge de départ à la retraite qu'il choisit, il se verra appliquer des minorations ou des majorations du montant de sa pension, calculées selon un principe de neutralité actuarielle.

La pension est calculée de telle sorte que le capital virtuel, correspondant à la masse des cotisations versées par l'assuré tout au long de sa période d'activité et revalorisées chaque

²²⁶ Il s'agit de la moyenne des trois dernières années du taux de croissance du revenu du travail réel moyen auquel on ajoute le taux d'inflation des douze derniers mois.

²²⁷ Il n'existe plus de limite d'âge inférieure pour l'acquisition des droits à pension (16 ans jusqu'en 2003) et certaines période d'études confèrent des droits à pension. C'est le cas lorsque l'étudiant perçoit des aides financières sous forme d'allocation d'études.

²²⁸ Sans différenciation au sein de chaque génération, par exemple selon le sexe.

année, soit égal à la valeur actuelle de la masse des pensions, qui seront servies à l'assuré tout au long de sa période de retraite, moyennant une norme de rendement pour le capital virtuel, fixé à 1,6% par an. Cette norme correspond au taux de croissance attendu du salaire réel moyen en Suède.

c) Le mode de revalorisation de la pension

Sous cette condition, les autorités suédoises pouvaient opter pour différents modes de revalorisation de la pension liquidée. Elles auraient pu décider par exemple de revaloriser chaque année les pensions de 1,6% en plus de l'inflation, donc en moyenne comme les salaires. Elles ont préféré affecter par avance aux retraités une part de la croissance salariale future, en leur accordant un niveau de pension plus élevé au moment de la liquidation des droits. En contrepartie, le taux de revalorisation des pensions a été limité à l'inflation en moyenne. En moyenne, dans la mesure où les pensions, en termes réels, sont en fait revalorisées chaque année selon une formule d'indexation « salaire réel moyen - 1,6% », de façon à mieux répartir entre les actifs et les retraités les conséquences des bonnes et des mauvaises années : les années, au cours desquelles le salaire réel moyen croît à un taux supérieur à 1,6%, les retraités bénéficient de gains de pouvoir d'achat ; les années, au cours desquelles le salaire réel moyen croît à un taux inférieur à 1,6%, les retraités enregistrent des pertes de pouvoir d'achat.

d) L'âge du départ à la retraite

Les modalités de calcul de la pension permettent une plus grande liberté qu'auparavant dans le choix de l'âge de départ à la retraite. Avant la réforme, l'âge normal de liquidation de la pension était de 65 ans. Il n'y a désormais plus d'âge de la retraite dans le nouveau système. Les assurés peuvent partir à partir de 61 ans. Leur pension est modulée selon un barème croissant avec l'âge de liquidation, appliquant un principe de neutralité actuarielle.

De plus, la retraite peut être partielle et interrompue en cas de reprise d'activité.

La période d'acquisition des droits à la retraite n'est pas limitée dans le temps et, aux termes de la loi sur la sécurité de l'emploi, un salarié ne peut pas être renvoyé en raison de son âge avant d'atteindre 67 ans. Auparavant, un abaissement de cette limite pouvait être obtenu par voie de négociation collective, mais cela n'est plus possible depuis 2003.

En pratique, la pension à la date de liquidation des droits est déterminée en divisant le capital virtuel par un coefficient, dit coefficient de conversion²²⁹, qui dépend de l'âge de départ à la retraite et de l'espérance de vie à cet âge de la génération à laquelle l'assuré appartient. Pour un âge de départ à la retraite donné, le coefficient de conversion augmente avec les générations (donc la pension liquidée décroît pour un capital virtuel donné), compte tenu de l'allongement attendu de l'espérance de vie. Pour une génération donnée, le coefficient de conversion diminue avec l'élévation de l'âge de départ à la retraite (la pension liquidée augmente donc de ce fait), compte tenu du raccourcissement de la période de retraite.

²²⁹ Il correspond au prix d'achat d'une unité de rente.

**Coefficients de conversion du capital virtuel en pension de retraite
pour les générations 1938-1943, selon l'âge à la liquidation.**

Age de liquidation	Coefficients définitifs (1)		Coefficients provisoires (1)			
	Génération 1938	Génération 1939	Génération 1940	Génération 1941	Génération 1942	Génération 1943
61 ans	17,87	17,94	17,69	17,78	17,87	17,94
62 ans	17,29	17,36	17,11	17,20	17,29	17,36
63 ans	16,71	16,78	16,53	16,62	16,71	16,78
64 ans	16,13	16,19	15,96	16,05	16,13	16,19
65 ans	15,56	15,62	15,39	15,47	15,56	15,62

(1) Les coefficients de conversion sont provisoires tant que la génération n'a pas atteint l'âge de 65 ans. En cas de liquidation avant 65 ans, la pension est reconvertie à l'âge de 65 ans sur la base du coefficient définitif.

Source : « Le pilotage des régimes de retraite face à l'augmentation de la longévité. Les exemples de la France, l'Allemagne, la Finlande, la Suède et l'Italie », L. Vernière, *Questions retraite* n° 2003-62.

e) L'information de l'assuré sur ses droits à pension

La liberté de choix ne peut être effective que si les assurés sont informés de leurs droits à la retraite. En l'occurrence, chaque assuré reçoit annuellement une information (l'« enveloppe orange »), d'une part, sur la situation courante et l'évolution par rapport à l'année précédente de son compte individuel, d'autre part, sur le niveau possible de sa pension publique. Plus précisément, des projections lui indiquent ce que serait le montant de sa pension publique pour trois âges de départ à la retraite (61, 65 et 70 ans) et pour deux taux de croissance du salaire moyen (0 et 2%).

Depuis 1998, les autorités suédoises enquêtent chaque année auprès de 1000 personnes âgées de 18 à 62 ans pour recueillir leur opinion à propos du nouveau système public de retraite. Certaines questions concernent l'enveloppe orange. Les réponses des vagues successives d'enquêtés montrent l'intérêt plutôt faible que les Suédois portent aux informations contenues dans l'enveloppe. Environ 10% ne se rappellent même pas avoir reçu l'enveloppe. Parmi ceux qui se rappellent l'avoir reçue, environ 20% avouent ne pas l'avoir ouverte. Enfin, parmi celles qui l'ont ouverte, environ 70% n'ont lu qu'une partie des informations ou y ont seulement jeté un œil. Au total, seulement 20% environ des enquêtés disent avoir lu toutes ou la plupart des informations contenues dans l'enveloppe orange et cette proportion a eu tendance à diminuer entre 1999 et 2003. Dans ces conditions, la réalité des choix que les assurés exerceraient en matière d'âge de départ à la retraite apparaît bien maigre aujourd'hui.

La dernière vague de l'enquête montre de plus que 22% des personnes qui ont lu des informations contenues dans l'enveloppe orange ont été désagréablement surprises par ces dernières (elles ne sont que 5% environ avoir été agréablement surprises).

f) Les mécanismes de rééquilibrage automatique

La réforme du système de retraite a été conçue pour que l'équilibre financier du régime public par répartition soit réalisé à l'avenir à taux de cotisation inchangé. Les modalités de calcul de la pension visent notamment à assurer le retour automatique à l'équilibre en cas d'allongement de l'espérance de vie. Cependant, au moins deux facteurs dans le cas de la

Suède peuvent déséquilibrer le système financièrement, à taux de cotisation inchangé : la norme de rendement retenu pour les calculs de pension peut être supérieur au taux de croissance de la masse salariale²³⁰, en particulier lorsque l'emploi décroît ; la durée de versement des pensions pourrait être plus longue que celle qui a été retenue dans la formule des coefficients de conversion, si les gains d'espérance de vie étaient sous-évalués.

Pour tenir compte de ces facteurs de déséquilibre, le législateur suédois a introduit en mai 2001 un « mécanisme automatique d'équilibre », qui se déclenche lorsque les ressources du régime s'avèrent insuffisantes pour honorer ses engagements sur le long terme. Lorsque le passif du régime, constitué des droits à la retraite à honorer dans le présent et dans le futur, dépasse l'actif du régime, composé des flux de cotisations présents et futurs et du montant des réserves collectives, ce mécanisme corrige automatiquement à la baisse le taux de revalorisation du capital virtuel des cotisants et celui des pensions des retraités,²³¹. Le « mécanisme automatique d'équilibre » conduit ainsi à diminuer le passif du régime, par rapport à la situation initiale, et à restaurer progressivement l'équilibre du régime.

21.2 Les fonds de réserves collectives

Pour compenser les coûts budgétaires de la réforme, des transferts de réserves depuis les fonds collectifs vers le budget de l'Etat ont été organisés entre 1999 et début 2001, pour un montant global d'environ 250 milliards de couronnes suédoises (soit près de 30 milliards d'euros). Les réserves restantes doivent notamment permettre de financer la hausse des dépenses consécutive au passage à la retraite des générations nombreuses du baby-boom.

Pour améliorer leur gestion, l'organisation des fonds de réserves a été réformée. Seul, le fonds le plus récent, créé en 1996 et ayant pour rôle d'investir sur le marché du capital risque et dans les petites et moyennes entreprises suédoises non cotées, est provisoirement exclu de la réforme. Les cinq autres fonds de réserves sont réorganisés en quatre nouveaux fonds, mis en concurrence en matière de gestion financière.

Les nouveaux fonds ont été établis le 1^{er} janvier 2001. Le capital, après les transferts vers le budget de l'Etat, des cinq anciens fonds gestionnaires, soit au total 540 milliards de couronnes suédoises (environ 60 milliards d'euros), leur a été redistribué en quatre parts égales.

De nouvelles règles d'investissement ont été définies. Elles visent en particulier à accroître la part des actions, pour augmenter le rendement à long terme, et la part des titres étrangers, pour diversifier le portefeuille financier. Ainsi, jusqu'à 70% des actifs peuvent désormais être investis dans des actions et 40% du portefeuille, au plus, peut être exposé au risque de change. De plus, les fonds doivent prendre en compte les aspects environnementaux et éthiques dans leurs décisions d'investissement.

Dans le cadre de ces nouvelles règles, les fonds de réserves, quoiqu'indépendants, ont choisi des stratégies d'investissement similaires, avec une structure de portefeuille jugée optimale, consistant en 60% des placements en actions et 40% en obligations.

²³⁰ Le taux de croissance de la masse salariale (assiette des cotisations) correspond au rendement implicite d'un système par répartition, à taux de cotisation fixe.

²³¹ La correction consiste à multiplier le taux de croissance du salaire moyen, intervenant dans la revalorisation des capitaux virtuels et des pensions, par le rapport entre l'actif et le passif du régime, qui se trouve alors être inférieur à 1. Elle s'applique tant que le cumul des taux de revalorisation corrigés n'a pas rejoint le taux de croissance cumulé du salaire moyen.

21.3 Le nouveau régime public par capitalisation

Le régime public par répartition est complété par un régime public par capitalisation, dont les comptes individuels sont alimentés par 2,5 points de cotisation²³². Ces cotisations sont versées à une agence gouvernementale (« Premium Pension Agency »), qui assure l'interface entre les cotisants et les gestionnaires financiers. Ces derniers offrent des fonds de placement, avec différents profils de risque et de rendement, dans lesquels est investie l'épargne retraite. L'agence gouvernementale sélectionne les gestionnaires financiers et les agréé, collecte auprès des assurés leurs demandes de placement et les consolide, puis les transmet aux gestionnaires financiers. Environ 600 fonds de placement sont proposés et chaque assuré peut répartir ses placements sur au plus cinq fonds. Les assurés qui ne choisissent pas de fonds de placement externes confient leur épargne retraite à l'agence gouvernementale, qui assure pour leur compte la fonction de gestionnaire financier dans le cadre d'un fonds spécifique.

Cette organisation permet de limiter les coûts de gestion à la charge des cotisants. Il n'y a jamais de relations directes entre les cotisants individuels et les organismes financiers. Ces derniers n'ont pas à gérer des comptes individuels mais sont responsables de l'information donnée aux épargnants.

Au moment du départ à la retraite, le capital financier accumulé est obligatoirement converti en pension, avec diverses options pour la revalorisation de la pension au cours du temps ou pour la réversion. Seule l'agence gouvernementale assure la conversion de l'épargne en pension. Le montant de la pension varie selon l'âge de l'individu au moment de son départ à la retraite, mais d'autres facteurs liés à l'espérance de vie des individus, notamment leur sexe, ne sont pas pris en compte dans le calcul.

Le rôle central joué par l'agence gouvernementale et l'absence de relations directes entre les organismes financiers et les cotisants prémunissent ainsi le régime des risques de sélection adverse.

En matière de placements financiers dans le cadre du régime public par capitalisation, on constate qu'une partie très significative de la population ne formule pas de choix en matière de fonds de placement externes et laisse l'agence gouvernementale gérer financièrement son épargne retraite. A l'automne 2000, il a été demandé à plus de 4 millions de Suédois de choisir un fonds de placement et seulement 66% d'entre eux ont répondu à cette demande. Depuis, une telle requête est adressée chaque année à tous ceux qui ont versé leur première cotisation au régime public par capitalisation et le pourcentage des personnes qui formulent un choix a rapidement chuté : 18% en 2001, 14% en 2002 et 8% en 2003. Les écarts avec la première phase en 2000 peuvent s'expliquer par le fait qu'en 2000 la requête était relative à un capital beaucoup plus important, correspondant aux cotisations accumulées de 1995 à 1998, que la communication publique autour de cette démarche avait été forte la première année en 2000 et que la population concernée était en moyenne plus âgée. En tout état de cause, la passivité en matière de gestion financière des nouveaux entrants dans le système est très grande. Elle peut également être consécutive à la forte baisse du cours des actions après 2000.

²³² De 1995 à 1998, deux points de cotisation ont été prélevés pour abonder les comptes individuels en attendant la mise en place effective du nouveau système en 1999.

21.4 La pension minimale différentielle

Les personnes qui ne perçoivent qu'une faible pension avec le nouveau système public de retraite bénéficient d'une pension minimale différentielle versée sous condition de ressources.

Pour y avoir droit, il faut être âgé d'au moins 65 ans et habiter la Suède ou un autre pays de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen avec lequel la Suède a signé une convention. La pension minimale est accordée à taux plein aux retraités qui ont résidé en Suède 40 ans depuis l'âge de 25 ans.

Le niveau de ce minimum de pension a été fixé à 2,13 fois le montant de base²³³ pour un célibataire (environ 750 euros). Les retraités percevant une pension publique (régime en répartition et régime en capitalisation) inférieure à 1,26 fois le montant de base recevront, ainsi, un complément de pension différentiel qui portera leurs ressources au niveau de 2,13 fois le montant de base. Pour ceux dont la pension publique est supérieure à 1,26 fois le montant de base, le supplément de pension est dégressif. Il est nul lorsque la pension publique dépasse un peu plus de 3 fois le montant de base²³⁴.

La pension minimale différentielle est revalorisée selon l'indice des prix à la consommation. Elle est intégralement financée par le budget de l'Etat, conformément à l'un des principes de la réforme qui est de séparer complètement les fonctions d'assurance (à la charge des cotisants - actifs et employeurs -) et de redistribution (à la charge du budget de l'Etat).

21.5 L'égalité hommes - femmes

La plus forte contributivité du nouveau système public de retraite désavantage les femmes, qui ont en moyenne des carrières professionnelles moins stables que les hommes. Les droits à pension au titre de l'éducation des enfants (jusqu'au 4 ans de l'enfant), dans le cadre du système public par répartition, constitue à cet égard une forme de compensation pour les femmes²³⁵, même si ces droits sont soumis à une condition d'activité antérieure.

Le régime public financé par capitalisation introduit également quelques dispositions facultatives, qui peuvent contribuer à accroître les droits à pension des femmes. Les conjoints ont en particulier la possibilité, chaque année, de transférer, entre eux, des droits acquis dans le régime et les assurés peuvent demander l'option de la réversion pour leur conjoint, en contrepartie de laquelle, cependant, la pension dont ils bénéficieront de leur vivant sera d'un montant plus faible.

D'autres dispositions, liées au veuvage, ont été adoptées dans le cadre du système public. Les conjoints survivants, homme ou femme, peuvent bénéficier jusqu'à l'âge de 65 ans d'une « pension de reconversion », s'il y avait au foyer un enfant de moins de 18 ans au moment du décès ou si les conjoints ont vécu ensemble sans interruption pendant les 5 années précédant le décès. Cependant, la réforme de 1990, qui conduit à la suppression progressive des pensions de veuve, n'a pas été remise en cause. Les femmes ne peuvent en bénéficier que si,

²³³ 1,9 fois le montant de base pour une personne mariée.

²³⁴ Environ 2,7 fois le montant de base pour une personne mariée.

²³⁵ De même, la prise en compte, sous certaines conditions, des périodes d'études pour les droits à pension constitue une forme de compensation pour les cadres, qui sont désavantagés par le nouveau système, compte tenu de carrières salariales ascendantes.

notamment, elles étaient mariées avec le défunt à la fin de 1989 et ce jusqu'au décès de celui-ci.

Au total, le système de retraite suédois reste fortement marqué par la logique d'individualisation des droits, certainement plus facile à appliquer dans un pays où la place des femmes sur le marché du travail est importante. On notera cependant que, tant dans le régime public par répartition que dans le régime public par capitalisation, la pension versée ne dépend pas du sexe de l'assuré, ce qui constitue sans doute la principale source de redistribution du système des hommes vers les femmes, compte tenu de l'espérance de vie plus longue de ces dernières.

22. De premiers éléments d'appréciation de la réforme

Il n'y a pas eu jusqu'à présent en Suède d'évaluation des effets de la réforme. Celle-ci est, en effet, tout juste en train d'entrer en vigueur et, compte tenu de la période transitoire prévue, les liquidations de pension se font encore aujourd'hui pour l'essentiel sous l'empire de l'ancienne législation. A ce jour, les éléments les plus visibles de la réforme pour les Suédois auront été la pension de garantie, l'enveloppe orange adressée à chacun pour l'informer de ses droits en cours de constitution et la mise en place des nouveaux fonds de capitalisation entre lesquels ils ont eu à choisir.

Il est cependant possible de présenter quelques éléments généraux d'appréciation sur la réforme suédoise et de rendre compte des débats existants actuellement sur la question des retraites en Suède.

22.1 Une réforme de système qui se veut définitive et totalement transparente

a) Les ajustements globaux réalisés sur les différents paramètres de pilotage du système de retraite

Le caractère global de la réforme suédoise et les facultés du choix individuel qu'elle ouvre rendent difficile d'apprécier l'ampleur des ajustements qu'elle opère sur les trois leviers que constituent les recettes alimentant le système, l'âge de la retraite et le montant des pensions.

L'équilibre du système est assuré à taux de cotisation fixe, sous réserve de l'utilisation des réserves financières précédemment constituées. On notera, cependant, que des financements budgétaires sont, par ailleurs, prévus pour couvrir les charges résultant des allocations minimales, la validation d'un certain nombre de périodes d'inactivité et que, enfin, une partie de dépenses incombant précédemment au régime public de retraite (invalidité et survie) ne sont plus à sa charge. Dans le cadre de ce rapport, il n'a pas été possible de réunir toutes les informations relatives à cet ensemble qu'il conviendrait cependant de considérer pour avoir une vision complète de l'équilibre financier résultant de la réforme.

Le nouveau système assouplit, par ailleurs, les conditions de départ à la retraite en supprimant la notion d'âge légal de départ à la retraite. Il n'affiche pas de norme particulière de taux de remplacement du revenu d'activité par la pension. Il renvoie ainsi à l'assuré le soin d'arbitrer, à l'intérieur d'une certaine plage d'âges, entre l'âge de son départ à la retraite et le montant de sa pension.

Des projections de la Direction des assurances sociales suédoise donnent une idée des efforts que les Suédois devront réaliser sur le marché du travail ou des concessions qu'ils devront faire en termes de niveau de pension. L'allongement de l'espérance de vie conduirait, toutes choses égales par ailleurs (et notamment l'âge de départ à la retraite), à baisser de 13% le niveau de la pension liquidée à l'âge de 65 ans entre une personne née en 1940 et une personne née en 1985. Cette dernière devrait continuer à travailler 25 mois supplémentaires (donc jusqu'à l'âge de 67 ans) pour neutraliser cet effet à la baisse.

L'ouverture de cette possibilité présentée comme une liberté de choix de l'assuré suppose, pour s'exercer effectivement, un contexte de l'emploi et des taux d'activité élevés des seniors. C'est aujourd'hui le cas en Suède. Une nuance doit cependant être apportée à ce dernier constat et tient à l'importance des pensions d'invalidité en Suède qui font aujourd'hui l'objet de mesures visant à en réduire le nombre. A défaut d'un contexte favorable de l'emploi, la réforme contraindrait les assurés à accepter de partir en retraite avec des droits amoindris.

Enfin, la réforme organise de façon extrêmement précise, un partage des risques économiques entre actifs et retraités par des méthodes originales de revalorisation des pensions et un mécanisme de rééquilibrage automatique.

b) La transformation de la logique redistributive du système

Le système affiche une logique nouvelle. Il ne faut pas cependant se laisser abuser par la terminologie employée (capital virtuel, rente...) inspirée de la capitalisation (même si la référence n'est sans doute pas anodine).

Le système de retraite public suédois reste pour l'essentiel un système en répartition.

La part de capitalisation introduite dans le système est modeste. Elle est gérée de façon totalement collective, au niveau national et dans une logique qui reste très solidaire. La pension y est calculée selon une technique en points un peu particulière et complétée, le cas échéant, par un minimum servi à tous les résidents sous condition de ressources. Son caractère contributif est sans doute renforcé. Ceci répond notamment à la critique faite au système antérieur d'avantager les cols blancs au détriment des cols bleus en rétribuant mieux les carrières courtes ascendantes que les autres. Mais des droits financés par l'Etat restent ouverts pour compenser diverses périodes d'interruption de l'activité et une pension minimale est maintenue.

Faire un bilan comparé des effets redistributifs de l'ancien et du nouveau système n'est pas chose aisée. Mais le maintien d'un certain nombre d'éléments de l'ancien système (pension minimale), l'adoption de mesures correctrices pour les femmes (voir ci-dessus) ont certainement constitué un élément important du compromis social passé.

c) Le partage des efforts d'ajustement entre les différentes générations

La transition organisée entre l'ancien et le nouveau système est extrêmement rapide (une quinzaine d'années), choix totalement différent de celui qui a été fait, par exemple, en Italie et qui marque une assez forte préoccupation de partage des efforts entre toutes les générations. La fixité du taux de cotisation du nouveau système, à un niveau égal au taux d'équilibre de long terme du système, est, par ailleurs, considérée en Suède comme une garantie d'égalité de traitement entre les générations. Cette approche qui correspond à un critère de justice

particulier (d'autres pourraient être retenus) peut se justifier du fait que le système suédois dispose aujourd'hui d'importantes réserves qui serviront à compenser les charges résultant de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby boom. Les ajustements à opérer sont destinés, pour l'essentiel, à couvrir l'allongement prévu de l'espérance de vie. On peut estimer juste qu'il incombe à chaque génération d'en supporter les effets sur ses droits à pension, par un arbitrage entre l'âge de départ à la retraite et le montant de la pension.

d) La mise en place d'un pilotage automatique des ajustements nécessaires pour l'avenir

Des mécanismes sont mis en place pour assurer la stabilité financière du régime public par répartition : la prise en compte de l'allongement de l'espérance de vie dans les modalités de calcul de la pension du système public par répartition et le « mécanisme automatique d'équilibre » qui repose sur l'ajustement des paramètres du système dès que, sur le long terme, les engagements dépassent les ressources. Le taux de cotisation est fixe et les ajustements sont réalisés par l'intermédiaire de la valorisation des droits à la retraite.

Le pilotage du système est rendu possible par l'existence de réserves qui introduisent de la souplesse dans l'application des mécanismes correcteurs, ce d'autant que la recherche de l'amélioration des performances financières des fonds de réserves est un moyen de détendre la contrainte qu'impose la couverture des engagements du régime par son actif. Les paramètres du régime public par répartition ont été fixés à un niveau *a priori* compatible avec l'équilibre à long terme du régime, une fois absorbé le choc du passage à la retraite des générations nombreuses du baby boom. Les réserves déjà importantes accumulées au sein de l'ancien régime complémentaire public constituent alors la marge de manœuvre pour écarter le risque d'une modification précoce des nouveaux paramètres. L'objectif de stabilité financière a jusqu'à maintenant été rempli.

22.2 Une approche favorisée par un contexte relativement favorable

La mise en place d'une telle réforme ne va naturellement pas de soi et le fait d'y être parvenu constitue en soi un succès. Les efforts importants que les autorités suédoises ont déployés en matière d'information des assurés, la longueur du processus de réforme et la cohérence de la stratégie de réforme ont clairement été des atouts pour parvenir à introduire le nouveau système public, mais ils n'expliquent pas tout.

Le vieillissement attendu de la population est moins accentué en Suède que dans la plupart des autres pays européens. Les Suédois partaient d'un système public de retraite qui n'était pas particulièrement généreux si on le compare au système italien notamment et qui a l'avantage d'avoir accumulé un montant important de réserves collectives. Les enjeux financiers de la réforme s'en sont trouvés limités.

Enfin, la Suède se caractérise par de bonnes performances sur le marché du travail, qui ont accru les marges de manœuvre des autorités suédoises pour réformer le système de retraite. Le taux de chômage a fortement baissé à la fin des années 1990 pour s'établir aux alentours de 5%. Le taux d'emploi en Suède est l'un des plus élevés au sein de l'Union européenne (71,7% en 2001), en raison notamment du développement du travail à temps partiel, qui concerne d'abord les femmes. Le taux d'emploi féminin en Suède est le plus élevé au sein de l'Union européenne (70,4% en 2001). Surtout, la Suède se distingue par une forte présence des personnes âgés de 55 ans et plus sur le marché du travail. Ses performances en la matière la

classe également en tête des pays de l'Union européenne : en 2001, le taux d'emploi dans la tranche d'âge 55-64 ans était de 66,5% et l'âge moyen de retrait d'activité était estimé à 63,2 ans.

22.3 Les éléments du débat actuel sur la réforme en Suède

Le débat sur la réforme se concentre aujourd'hui sur un nombre limité de questions : le niveau de la pension minimale garantie et l'incidence des mauvaises performances boursières sur l'étage financé par capitalisation et les réserves collectives.

a) Débats sur la pension minimale garantie

Aujourd'hui, la pension minimale garantie (2,13 fois le montant de base de la sécurité sociale pour un célibataire) apparaît relativement élevée puisque environ un tiers des personnes qui partent actuellement à la retraite en bénéficient. Elle pourrait, dans ces conditions, inciter un bon nombre de Suédois à ne pas prolonger leur emploi en fin de vie active. Cependant, la pension minimale différentielle est revalorisée selon l'inflation et son niveau diminuera au fil du temps par rapport à la pension moyenne contributive, dès lors que les salaires enregistreront des gains de pouvoir d'achat.

Le niveau souhaitable de la pension minimale et son mode de revalorisation constituent encore en Suède des éléments de débat. Ils renvoient en particulier à la définition du niveau de vie décent et à des choix budgétaires. Si le nombre de personnes percevant une pension minimale venait à croître, les charges de financement de l'Etat se trouveraient accrues et la stabilisation du taux de cotisation, qui est recherchée, ne serait pas synonyme d'une stabilisation des prélèvements obligatoires.

b) Débats sur la capitalisation et les réserves

Les mauvaises performances boursières qui ont suivi l'introduction du nouveau système ont terni la réputation du nouveau système et de la réforme tout entière, ce d'autant plus qu'une grande partie de l'opinion suédoise perçoit d'abord cette réforme comme l'introduction d'une dose de capitalisation individuelle. Aussi, beaucoup de fonds de placement ont investi à hauteur de 90% environ de leurs actifs en actions. Dans le contexte de chute des cours boursiers, cette stratégie d'investissement a conduit à une perte d'environ 40% du capital investi dans le régime public par capitalisation. De même, les performances d'investissement des nouveaux fonds de réserves collectives ont pâti de la situation, avec des pertes totales de 25 milliards de couronnes (-5%) en 2001 et de 85 milliards de couronnes (-15%) en 2002.

Pourtant, comme le capital investi dans le régime public par capitalisation demeure limité, les pertes financières n'ont eu qu'un effet marginal. De même, la baisse du rapport entre l'actif et le passif du régime public par répartition entre 2001 et 2002 s'est avérée modeste et, surtout, ce rapport est resté supérieur à 1 (passant de 1,03 en 2001 à 1,01 en 2002). La réduction de la solvabilité du régime n'a donc pas conduit au déclenchement du « mécanisme automatique d'équilibre » et, en conséquence, à une moindre revalorisation des droits en cours de constitution et des pensions, mais en a accru le risque.

Ces évolutions ont pu avoir des conséquences d'ordre psychologique plus fortes que leur impact réel sur le système de retraite. Elles renforcent la nécessité, pour les autorités suédoises, de poursuivre leurs efforts en matière d'information auprès du public. Ainsi, la

forte croissance des salaires en 2002 a eu des effets à la hausse sur les droits du régime par répartition qui ont plus que compensé les pertes enregistrées sur les comptes en capitalisation ; or, cette nouvelle a été à peine diffusée et est, de ce fait, largement inconnue du public.

Au total, l'expérience suédoise constitue une référence originale par son ambition et intéressante par les techniques qu'elle mobilise. Il ne faut cependant pas mésestimer ce qu'elle doit à un contexte à tous points de vue (démographique, économique, social) relativement favorable. On peut d'abord en retenir qu'elle programme une succession d'ajustements automatiques, permettant d'assurer l'équilibre à long terme du système sans hausse de cotisation. Ceci se conçoit d'autant plus aisément que les ajustements à opérer traitent essentiellement des effets attendus de l'allongement de l'espérance de vie et du partage entre actifs et retraités de gains de croissance. Le financement des effets du baby boom est, en effet, en Suède en large part assuré par les réserves initialement constituées. Le niveau des droits dans le système initial n'est pas en cause (le taux de remplacement moyen est aujourd'hui de 60 % et l'âge moyen de cessation d'activité de l'ordre de 63 ans).

Elle organise ensuite une grande liberté de choix des assurés pour l'âge de leur départ en retraite. Mais cette liberté ne sera réelle que pour autant que la situation de l'emploi et les taux d'activité des seniors en permettent un exercice effectif. Elle suppose que la société suédoise conserve la capacité, dont elle fait preuve aujourd'hui, d'articuler fortement politiques sociales et politiques de l'emploi, dans une démarche active.

Elle affiche enfin une volonté de transparence dans les redistributions opérées (en distinguant assurance et solidarité) et dans les conditions de partage des efforts entre générations et entre actifs et retraités. Cependant, faisant disparaître toute référence collective à un âge légal de la retraite et à un taux de remplacement elle pose, semble-t-il, des problèmes de visibilité et crée de fortes incertitudes pour les assurés sociaux, malgré les importants efforts développés par les autorités suédoises pour délivrer une information individualisée sur les droits à retraite.

N'étant qu'au début de sa mise en œuvre, elle devra être jugée à l'usage et seul l'avenir permettra de savoir si, comme l'ont souhaité ses auteurs, elle constitue un compromis suffisamment durable pour permettre d'assurer sans nouveaux débats politiques un pilotage automatique du système de retraite suédois.

Références

Caussat, L., M. Lelièvre, « Les politiques de pension des pays nordiques de l'Union européenne », *Revue Française des Affaires Sociales* n° 4, octobre-décembre 2003

Concialdi, P., C. Daniel, « La réforme du système de retraite : un difficile passage de la théorie à la pratique », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 48, septembre 1997

Settergren, O., « La réforme du système de retraite suédois. Premiers résultats », *Revue Française des Affaires Sociales*, n° 4, octobre-décembre 2003

Settergren, O., « Les retraites en Suède », accessible depuis le site Internet du ministère de la Santé et des Affaires Sociales suédois, www.rfv.se, 2003

Vernière, L., « La réforme du système de retraite suédois : l'apparition d'un nouveau modèle de réforme ? », *Questions retraite*, n° 99-21, septembre 1999

Vernière, L., « Suède : les récents développements de la réforme du système de retraite. », *Questions retraite*, n° 2001-43, octobre 2001

Vernière, L., « Le pilotage des régimes de retraite face à l'augmentation de la longévité. Les exemples de la France, l'Allemagne, la Finlande, la Suède et l'Italie », *Questions retraite*, n° 2003-62, octobre 2003

III – L'Italie

Données de base

Démographie	moyenne 1995/2000	2050
Indicateur conjoncturel de fécondité (enfants par femme)	1,21	1,50
Espérance de vie - Hommes	76,2 ans	81 ans
Espérance de vie - Femmes	82,6 ans	86 ans
	2000	2050
Rapport de l'effectif des 60 ans et plus sur celui des 20-59 ans	42,5 %	89,4 %
Population totale (2000)	57 679 900	

Source : Eurostat, scénario central, 1999

Revenus (1999)	Total		Hommes		Femmes	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Proportion de personnes vivant sous le seuil de pauvreté (50% du revenu médian)	10 %	14 %	10 %	7 %	11 %	19 %
Rapport du niveau de revenu des plus de 65 ans sur celui des 0-64 ans	69 %		74 %		65 %	

Source : Eurostat, Panel des ménages de la Communauté européenne, 2002

Emploi (2001)	Total	Hommes	Femmes
Taux d'emploi des 15-64 ans	65,7 %	76,4 %	55,0 %
Taux d'emploi des 55-64 ans	46,8 %	64,7 %	28,8 %

Source : Eurostat, enquête européenne sur les forces de travail, 2001

Prestations des différentes composantes du système de retraite en % du PIB en 2001	
Régime de base : salariés du secteur public	3,3 %
Régime de base : salariés du secteur privé	5,8 %
Régime de base : travailleurs indépendants	1,1 %
Régime de base : salariés agricoles, cheminots, téléphone, électricité, personnel volant, banques publiques, journalistes	1,0 %
Régimes professionnels et épargne retraite non obligatoire	0,2 %
Régimes privés des professions libérales	0,1 %
Prestations d'assistance	3,1 %
TOTAL	14,6 %*

Source : Nucleo di Valutazione della spesa previdenziale

* Système européen de comptabilité sociale d'Eurostat : 15,4% en 2000

Il faut attendre 1969 pour que soit mis en place en Italie un système de retraite à caractère obligatoire financé en répartition. Sa montée en charge est très rapide, avec un niveau de prestations élevé et de très larges possibilités de cessation anticipée d'activité. Il est composé de régimes divers organisés sur une base professionnelle.

Les perspectives de déséquilibre financier des régimes et les fortes disparités des droits accordés au sein du système conduisent à une succession de réformes adoptées en 1992, 1995 et 1997. Ces réformes ont un objectif d'équilibre de long terme. Ces réformes intervenues, sur la base d'un accord entre le gouvernement et l'ensemble des syndicats de salariés ont un caractère radical. Cependant, la longueur de la période transitoire prévue pour leur mise en œuvre conduit à la persistance de besoins de financement des régimes de retraite italiens d'autant plus importants pour les prochaines années que l'Italie se trouve dans une situation démographique extrêmement défavorable. Le débat sur la réforme des retraites reste donc ouvert, sans que se dessine pour le moment de consensus sur les mesures à prendre pour assurer l'équilibre financier à court et moyen terme des régimes de retraite italiens.

1. La structure du système de retraite italien et les réformes des années 90

Le système de retraite italien comporte essentiellement un système public obligatoire financé par répartition qui couvre l'ensemble des salariés et non salariés. Il est historiquement constitué de multiples régimes à fondement professionnel gérés par deux organismes principaux : l'institut national de sécurité sociale qui gère le régime des salariés du secteur privé et l'assurance obligatoire des professions indépendantes (artisans, commerçants, agriculteurs) d'une part, et l'institut national de prévoyance des administrations publiques qui gère les régimes des fonctionnaires et des autres salariés du secteur public d'autre part. A ces deux institutions s'ajoutent onze caisses de professions libérales et un organisme créé en 1995, financé par le budget de l'Etat et chargé de verser les prestations d'assistance et de solidarité. Les dispositifs d'épargne pour la retraite à caractère facultatif y sont peu développés. En revanche, existe un dispositif d'indemnité de fin de carrière pouvant donner lieu au versement d'un capital aux salariés au moment de leur départ à la retraite.

1.1. Le système avant les réformes des années 90

On présentera successivement les régimes de retraites obligatoires, le dispositif d'indemnités de départ en retraite et les perspectives d'équilibre financier du système avant les réformes.

1.1.1 La réglementation des régimes de retraite obligatoires avant 1992

a) L'âge de la retraite

L'âge légal de la retraite était de 60 ans pour les hommes et 55 ans pour les femmes pour les salariés du secteur privé ; respectivement 65 et 60 ans pour les non salariés ; 60 ans pour les agents des collectivités locales et 65 ans pour les agents de l'Etat. Cette condition d'âge était assortie d'une condition de durée d'assurance minimale (condition de stage), de 15 ans pour les salariés du secteur privé.

Il existait, par ailleurs, un dispositif de « pension d'ancienneté » accordée sans condition d'âge, dès lors que l'assuré remplissait une condition minimale de durée d'assurance de 35 ans dans le secteur privé et de 20 ans pour les hommes et 15 ans pour les femmes dans le secteur public.

Il n'existait dans le système aucun mécanisme de surcote ou de décote, en cas de différé ou d'anticipation du départ en retraite.

b) Le mode de calcul et d'indexation des pensions.

La pension était calculée sur la base du salaire moyen des cinq dernières années (avec une actualisation des salaires en fonction de l'indice des prix) pour les salariés du secteur privé, sur la base du dernier mois de salaire majoré de 18% pour les fonctionnaires de l'Etat et, enfin, sur la base du dernier mois de salaire pour les fonctionnaires des collectivités locales.

Un taux d'annuité était fixé, appliqué à ce salaire, décroissant par tranches de salaire de référence et identique pour les pensions de vieillesse et les pensions d'ancienneté. Ce barème aboutissait dans le cas le plus fréquent à un taux d'annuité de 2% pour le secteur privé et plus élevé dans les régimes du secteur public.

Ce barème dégressif en fonction du niveau de salaire se combinait avec un mécanisme de minimum de pension fonctionnant de manière différentielle, appelé complément de pension qui rendait le système très redistributif.

La durée d'assurance validable était limitée à 40 annuités.

Ceci conduisait à un taux de remplacement brut de 80% (2% x 40) pour une carrière complète pour les salariés du secteur privé et d'un niveau supérieur pour les salariés du secteur public. Le taux de remplacement net de cotisations et d'impôt sur le revenu était de 90% pour les salariés du secteur privé, pour atteindre plus de 100% pour les salariés du secteur public.

Après liquidation, quel que soit le régime, les pensions étaient revalorisées en fonction d'une combinaison de l'indice des prix à la consommation et des gains de pouvoir d'achat des salaires.

c) Le minimum vieillesse

Un minimum vieillesse était accordé à 65 ans, à tout citoyen, sous condition de ressources, qu'il ait ou non cotisé à un régime.

d) Le financement

Le financement du système était assuré par des cotisations sociales au taux de 25,92% pour les salariés du secteur privé partagées entre salarié et employeur. Un taux plus faible s'appliquait dans les régimes de fonctionnaires et pour les non salariés.

Les déficits des régimes étaient comblés par des subventions de l'Etat.

Le minimum vieillesse, prestation de solidarité, était à la charge du budget de l'Etat.

11.2 Le dispositif d'indemnités de départ à la retraite

Le taux de remplacement élevé assuré par les régimes de retraite obligatoires italiens expliquait l'absence d'un système significatif de retraites complémentaires ou supplémentaires facultatives.

Il convient, en revanche, de signaler l'existence d'un dispositif original, dit dispositif de fin de carrière, justifié au départ par l'absence de prestations en cas de chômage de longue durée. Ce

dispositif permettait le versement d'un capital au salarié au moment du départ à la retraite ou en cas d'événements particuliers (achat immobilier, importants besoins familiaux). Il était alimenté dans le secteur privé par une cotisation au taux de 7,41%. Les sommes collectées étaient gérées au sein des entreprises et utilisées comme sources de financement interne. Depuis 1982, le capital accumulé était annuellement revalorisé selon un index égal à 1,5% plus 75% du taux d'inflation. En période de forte inflation, le rendement réel de ce capital pouvait être négatif. Ce dispositif, encouragé fiscalement, fonctionnait comme une source de financement bon marché pour les entreprises et une aide à l'acquisition de logements pour les salariés.

11.3 La situation financière et les perspectives des régimes de retraite obligatoires à la fin des années 80

A la fin des années 80, la part des dépenses de vieillesse, invalidité, survie dans le PIB s'établissait à un niveau variant de 12 à 13% selon le périmètre exact retenu (incluant ou non certaines prestations de solidarité et d'invalidité). La part prise dans le total par les régimes du secteur public était croissante. Les dépenses absorbaient à peu près les 2/3 des dépenses de protection sociale italiennes.

Le système était chroniquement déficitaire, avec un déficit annuel de l'ordre de un point de PIB. On estimait alors le taux de cotisation d'équilibre des régimes à un niveau proche de 40% à comparer avec des taux de cotisation effectifs de l'ordre de 25% pour les salariés et inférieurs à 15% pour les non salariés.

Les perspectives financières des régimes étaient très négatives compte tenu d'un contexte démographique et d'une situation de l'emploi particulièrement défavorables.

A la fin des années 80, le gouvernement italien estimait que, à réglementation inchangée, la part des dépenses de retraite dans le PIB s'élèverait à 23% du PIB en 2040, contre 13 à 14% à l'époque.

12. La réforme Amato de 1992

Dès la fin des années 70, les déséquilibres à la fois sociaux et financiers avaient conduit les acteurs et observateurs de tous bords à réclamer une réforme structurelle. Il faut cependant attendre la crise financière et économique et les contraintes européennes, pour que le gouvernement Amato agisse en 1992.

Celui-ci décide d'une réforme à caractère paramétrique durcissant les différents éléments déterminant les droits à pension et augmentant les recettes des régimes. Il évite cependant de se heurter de front à la question sensible des « droits acquis » (pensions d'ancienneté, dispositions particulières des régimes du secteur public, situation des générations actuellement cotisantes). Même si elle est substantielle, la réforme n'assure pas l'équilibre à terme du système de retraite et laisse subsister d'importantes inégalités.

La réforme prévoit un relèvement progressif de l'âge de la retraite, de 60 ans pour les hommes et 55 ans pour les femmes, à 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes en 2002 avec une durée minimum d'assurance requise, passant de 15 à 20 ans.

La durée d'assurance requise pour liquider une pension d'ancienneté dans le secteur public est alignée sur celle requise dans le secteur privé, soit 35 ans. L'âge moyen de liquidation des pensions d'ancienneté est alors de 53,5 ans pour les salariés du secteur privé et de 52 ans pour les salariés du secteur public.

La réforme prévoit de passer dans le secteur privé progressivement d'un calcul de la pension sur la base de la moyenne des salaires des cinq dernières années à un calcul sur la base du salaire moyen de carrière. Mais une période transitoire très longue est prévue, le calcul sur la base du salaire moyen de carrière ne s'appliquant qu'aux salariés entrés sur le marché du travail en 1992.

Il est enfin prévu une revalorisation des pensions en fonction de l'évolution des prix et non plus selon un index prenant en compte l'inflation et les gains de pouvoir d'achat des salaires.

L'objectif de la réforme Amato est de stabiliser la part des pensions dans le PIB. Elle le fait cependant à un niveau élevé. Avant réforme, le taux de cotisation d'équilibre du régime des salariés du secteur privé est estimé devoir passer d'environ 40% en 2002 à environ 54% en 2010 (à comparer à un taux de cotisation réel de 26%). Après réforme, ce taux est supposé se stabiliser aux alentours de 40%.

Par ailleurs, en 1993, est votée une loi qui constitue un premier pas vers le développement de fonds de pension en permettant d'y verser la cotisation annuelle finançant les indemnités de fin de carrière (taux de 7,4%).

Pour les nouveaux assurés, le salarié peut choisir que ses cotisations au dispositif d'indemnités de fin de carrière soient entièrement placées dans un fonds de pension. Lorsque la négociation collective le prévoit, les autres assurés peuvent convertir une partie des cotisations annuelles au dispositif d'indemnités de fin de carrière, en versement à un fonds de pension. Ces transferts sont encouragés par un avantage fiscal accordé à l'employeur sous forme de crédit d'impôt sur le revenu de l'entreprise.

Il s'agit, par le développement de dispositifs de retraite par capitalisation facultatifs, pouvant être négociés dans un cadre collectif, de compenser, au moins en partie, les effets sur le taux de remplacement de la réforme des régimes obligatoires.

13. La réforme Dini de 1995 et son prolongement en 1997 par le gouvernement Prodi

Dans un paysage politique recomposé et dans un contexte fortement marqué par les calendriers européens, le gouvernement Dini fait le choix de l'implication active des partenaires sociaux dans l'élaboration de la réforme.

La loi sur les retraites de 1995 est issue d'un accord signé en mai 1995 par les trois confédérations syndicales (CGIL, CISL, UIL) et le gouvernement. Les associations patronales, réticentes, sont peu intervenues dans la négociation.

Les négociations avec le gouvernement ont donné lieu à un débat et une consultation sans précédent des salariés et des retraités. Des milliers d'assemblées se sont tenues dans les entreprises. 4 millions de salariés et de retraités ont ensuite participé à un référendum sur

l'accord qui, s'il a été positif (64,5% de oui) à également mis en évidence de fortes contestations, notamment ouvrières.

Le nouveau système devait s'organiser autour d'un axe central : la création d'un régime unique basé sur un nouveau mode de calcul de la pension. Le nouveau système s'affirmait en rupture avec l'ancien :

- à la myriade des régimes professionnels devait succéder un régime unique couvrant l'ensemble des actifs,
- le système de calcul des retraites en fonction des niveaux de rémunération atteints devait céder la place à un système dans lequel le montant des pensions est directement lié aux cotisations versées ; de système à prestations définies, le système devient à cotisations définies, retenant, comme cela a été fait à la même époque en Suède, la technique des « comptes notionnels »,
- les départs en retraite avant 62 ans devaient être rendus moins attrayants et la pension d'ancienneté supprimée à terme,
- une distinction entre assistance et assurance et une clarification des financements devaient être opérées,
- un système complémentaire de retraites en capitalisation, négocié collectivement devait être développé pour compenser la couverture moins généreuse du nouveau système obligatoire.

Cependant, l'élément déterminant pour le court et moyen terme et la pièce sans doute la plus controversée du compromis négocié était la définition de la période transitoire permettant de passer de l'ancien au nouveau système. Alors que les Suédois ont fait le choix d'une montée en charge s'étalant sur quelques années, les Italiens ont prévu une période transitoire extrêmement longue (près de 40 ans).

Le nouveau régime s'applique intégralement à tous les travailleurs entrés sur le marché du travail après le 31/12/1995. En revanche, les assurés qui cotisent depuis au moins 18 ans à cette date continuent de se voir appliquer l'ancien système. Ceux qui cotisent depuis moins de 18 ans se voient appliquer un système mixte.

La mise en extinction des pensions d'ancienneté s'étale par ailleurs jusqu'en 2013.

A l'occasion de la réforme Dini, les ajustements opérés par le gouvernement Amato se trouvent consolidés et le système encore durci, mais avec le même principe de mise en œuvre extrêmement lente.

La réforme Dini prévoit le passage d'un âge légal de retraite de 60 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes en 2000 (au lieu de 2002 prévu par la réforme Amato), à raison d'un recul de un an tous les 18 mois. Ceci concerne les pensions liquidées sous l'empire de l'ancien système.

La disparition en 2013 de la pension d'ancienneté est, par ailleurs, programmée. La possibilité de départ sans condition d'âge, avec une simple condition de durée d'assurance passe

progressivement de 35 à 40 ans en 2008. La possibilité de départ dès lors que l'on a totalisé 35 années d'assurance est assortie d'une condition d'âge qui est fixée à 54 ans en 1998 et progressivement portée d'ici 2008 à 57 ans pour les salariés et 58 ans pour les non salariés. En 2013, le dispositif de pension d'ancienneté est supprimé.

Pour les pensions liquidées sous l'empire du nouveau système, l'assuré a le choix de son âge de départ à la retraite au sein d'une plage allant de 57 ans à 65 ans, sous réserve qu'il ait au moins 5 années d'assurance validées et que la pension résultant du calcul de ses droits soit d'un montant supérieur à 1,2 fois le minimum vieillesse. Si sa pension est inférieure à 1,2 fois le minimum vieillesse, il doit attendre 65 ans pour partir à la retraite.

Le taux global de cotisations est fixé à 33% pour les salariés. Dans le dispositif cible ; chaque assuré se voit constituer un compte individuel qui est crédité d'un montant correspondant à celui des cotisations le concernant, actualisé chaque année par application d'un taux égal à la moyenne des taux de croissance annuels du PIB au cours des cinq dernières années.

Sa pension est calculée par application au montant total des cotisations actualisées inscrites à son compte, d'un « coefficient de conversion » qui dépend de l'âge qu'il a choisi pour partir à la retraite, de l'espérance de vie de la génération à laquelle il appartient à cet âge, et d'une norme de rendement pour le capital virtuel accumulé correspondant à la progression attendue du PIB en volume (+ 1,5% par an) incorporée « par avance » dans le niveau de la pension. Après liquidation la pension est revalorisée strictement comme les prix.

Le barème retenu est calé au départ de telle sorte que, avec les conditions d'espérance de vie actuelles et une croissance du PIB de + 1,5% par an, le taux d'annuité irait de 1,56% en cas de départ à 57 ans à 2,02% en cas de départ à 65 ans, avec un calcul lissé s'appliquant entre ces deux bornes d'âge. Ainsi, un assuré partant à 62 ans connaîtrait une baisse de taux de remplacement de l'ordre de 20 points (60% au lieu de 80% en termes bruts), soit une dégradation d'environ 25% par rapport à la situation prévalant avant 1992, dégradation correspondant à celle qui avait déjà été programmée par la réforme Amato. Pour maintenir son taux de remplacement, il lui faudrait décaler son âge de départ à la retraite et partir à 65 ans.

Deux éléments sont susceptibles de faire évoluer ce barème. Le premier élément est l'allongement de la durée de vie qui, à âge de départ donné, devrait conduire à durcir le barème au fil des générations. Le deuxième élément est l'évolution effective du PIB comparée à la norme de + 1,5% par an retenue.

Quelques remarques peuvent être faites s'agissant des choix techniques retenus pour le paramétrage du nouveau système :

- Il n'est prévu de recalculer le barème en fonction de l'espérance de vie que tous les dix ans alors que le recalage se fait annuellement par génération en Suède ce qui induit un risque d'effets de seuil et d'incitation de certaines générations à anticiper le moment de leur départ en retraite, et surtout de déséquilibre financier si on sous estime la durée de vie.
- Les sommes inscrites au compte des assurés sont actualisées en fonction de l'évolution du PIB (et non des salaires comme en Suède) ce qui conduit à prendre en compte notamment des effets démographiques et un chômage éventuel.

- Comme en Suède en incorporant au coefficient de calcul de la pension une croissance anticipée du PIB de + 1,5% en volume (+1,6 % pour le salaire annuel moyen en Suède), les Italiens ont effectué un arbitrage implicite privilégiant des taux de remplacement plus élevés à la liquidation, avec pour contrepartie une revalorisation des pensions strictement calée sur l'évolution des prix (en Suède, cependant une revalorisation égale au différentiel entre l'évolution des salaires et la norme de +1,6% est prévue).
- Enfin, à la différence des Suédois, les Italiens n'ont pas prévu de mécanisme global correcteur du barème, se déclenchant automatiquement en cas de déséquilibre du nouveau régime. Les options retenues par les Italiens concernant l'actualisation des sommes inscrites au compte des assurés et la revalorisation des pensions des assurés sont en elles mêmes un facteur d'équilibre ; il n'en va pas de même, en revanche, de la règle retenue pour actualiser les données d'espérance de vie.

Des mesures sont prises, par ailleurs, pour réformer les prestations de solidarité et l'indemnité de fin de carrière.

Malgré une certaine remontée des taux d'activité et de premières économies réalisées du fait des réformes, la lenteur de leur montée en charge ne permet pas d'assurer l'équilibre du système de retraite.

En 1997, le gouvernement Prodi réouvre la négociation avec les organisations syndicales sur l'avenir des régimes de retraite et la « réforme de la réforme ». Celles-ci sont conscientes des menaces que font peser sur le système ses problèmes de financement et partagent les objectifs du gouvernement sur le passage à l'euro. Aussi, acceptent-elles de rouvrir la discussion dans un cadre global concernant l'ensemble de la protection sociale (les mesures restrictives dans le domaine des retraites pouvant avoir des contreparties positives dans d'autres branches et notamment l'assurance chômage). Elles insistent, par ailleurs, sur la vérification réelle et sérieuse de la réforme Dini prévue pour 2001 et demandent que soit menée à terme la séparation dans les comptes des régimes de base entre assurance et solidarité. Les discussions qui se poursuivent tout au long de l'année 1997 débouchent sur un accord signé par les trois grandes organisations syndicales (CGIL, CISL, UIL) et le gouvernement Prodi. Comme lors de la réforme Dini, les associations des travailleurs indépendants et les organisations patronales restent à l'écart de l'accord et adoptent à son égard une attitude assez critique. La réforme comporte trois volets importants :

- elle annonce l'unification immédiate (à partir du 1^{er} janvier 1998) des régimes de retraite encore fragmentés, malgré la réforme Dini, en une cinquantaine de régimes aux modes de fonctionnement et à la qualité de couverture divers,
- la réforme alourdit les cotisations des travailleurs indépendants (les faisant progressivement passer de 15 à 19 %) et fixe leur âge de retraite à 57 ans,
- elle restreint, enfin et surtout, encore les conditions d'attribution de la pension d'ancienneté, en accélérant le calendrier d'élévation de l'âge d'attribution de cette pension pour l'ensemble des assurés à l'exception des ouvriers, des salariés ayant commencé entre 14 et 18 ans et des chômeurs,

- elle comporte, enfin, un certain nombre de mesures conjoncturelles, dont des économies immédiates sont attendues et qui ont été levées en 2001 : gel de quelques mois des départs en retraite d'ancienneté, suspension de l'indexation des pensions les plus élevées sur le coût de la vie.

Contrairement aux intentions initiales de la coalition gouvernementale, la réforme s'abstient de toucher aux modalités de transition entre l'ancien et le nouveau mode de calcul des pensions.

2. L'impossible renégociation du compromis de 1995 – 1997 et les débats actuels

Les réformes des années 90 ne permettent pas d'assurer l'équilibre à long terme du système de retraite italien, ce qui conduit le gouvernement à proposer de nouvelles mesures.

21. La situation et les perspectives financières des régimes de retraite obligatoires après les réformes

Comme prévu, un premier bilan des réformes Dini et Prodi a été réalisé en 2001 par une commission présidée par M. Brambilla, sous secrétaire d'Etat aux affaires sociales.

L'impact sur le solde des régimes des mesures prises à effet immédiat (réforme des pensions d'ancienneté, recettes provenant d'une surcotisation de 0,7 points et de la création de cotisations sur le travail parasubordonné) équivaut entre 1996 et 2000 à une diminution des besoins de financement annuels de l'ordre de 0,8 points du PIB. Entre 2001 et 2005, la diminution atteindrait 1,3 points de PIB. Cependant, les mesures prises sont insuffisantes pour faire face à l'accroissement des dépenses prévues à moyen terme, compte tenu de l'évolution démographique.

Les projections réalisées par la commission avec des hypothèses démographiques et économiques favorables mettent en évidence une poursuite de la croissance de la part des dépenses de retraite dans le PIB jusqu'en 2030 passant d'environ 13 points en 2000 à 15 points (dans une hypothèse de croissance en volume du PIB de 2 % par an) et plus de 18 points (dans une hypothèse de croissance en volume du PIB de 1 % par an) en 2030. Cette part diminuerait ensuite pour revenir en 2050 au niveau de 2000.

Les projections mettaient ainsi en évidence les problèmes de financement posés par le choix d'une période transitoire pour la mise en œuvre des réformes extrêmement longue.

Par ailleurs, la commission Brambilla s'est penchée sur la question des inégalités au sein du système issu de la réforme.

Elle a (en calculant des taux de rendement internes par catégorie sociale et par génération) mis en évidence une convergence à terme vers un système beaucoup moins inégalitaire entre catégories socioprofessionnelles : par l'alignement des efforts contributifs des non salariés et des fonctionnaires (précédemment favorisés) et des salariés du privé et par la disparition des pensions d'ancienneté. Elle a, en revanche, mis en évidence que cette convergence était très lente et que, pendant la période intermédiaire, de très fortes inégalités de traitement entre générations existaient, avec d'importants effets de seuil (au moment notamment de la révision

des pensions d'anciennetés prévue en 2008 et de leur suppression en 2013). Jusqu'en 2030 (moment où le nouveau système remplace totalement l'ancien) coexisteraient diverses réglementations (en termes d'âge et de calcul des pensions), s'articulant de façon complexe et avec d'importants effets pervers potentiels.

Elle a, enfin, dressé un constat assez mitigé sur la montée en charge des fonds de pension. Moins de 5 % des salariés adhéraient en 2000 à un fonds de pension de la nouvelle législation, avec un actif total représentant 0,15 point de PIB à la fin 2000. Les fonds de pension contractuels couvraient environ 1 million d'actifs, contre 200 000 pour les fonds de pension ouverts. Le taux de cotisation moyen aux fonds de pension contractuels est de 2,26 % auquel s'ajoute la part du mécanisme d'indemnités de fin de carrière réorienté vers ces fonds, soient 2,4 % pour les assurés entrés sur le marché du travail avant 1993 et 6,91 % pour les nouveaux assurés.

Le développement modeste des fonds de pension correspond à une faible adhésion des jeunes actifs et une très faible diffusion de la prévoyance complémentaire dans les entreprises moyennes qui préfèrent conserver le dispositif d'indemnités de fin de carrière. Elle s'explique notamment par le traitement fiscal des fonds de pension considéré par de nombreux experts comme désincitatif par rapport au dispositif d'indemnités de fin de carrière et aux autres produits d'épargne.

C'est pourquoi, pour rendre plus attractive l'adhésion aux fonds de pension, le gouvernement italien a modifié à partir de 2001 les règles fiscales.

22. Les nouvelles mesures d'adaptation proposées par le gouvernement Berlusconi

C'est dans un contexte extrêmement conflictuel entre le gouvernement et les organisations de salariés, elles-mêmes divisées sur les options à privilégier, que le gouvernement Berlusconi a présenté un projet de réforme du système de retraite obligatoire.

Ce projet distingue deux phases :

- une première phase, qualifiée d'expérimentale, entre 2004 et 2007, durant laquelle le système en vigueur reste globalement inchangé mais avec pour principale mesure l'introduction d'un mécanisme d'incitation destiné à encourager la prolongation d'activité,
- une deuxième phase, qualifiée de structurelle, qui débute à partir de 2008, durant laquelle, d'une part, les conditions d'accès et de calcul des pensions d'ancienneté sont profondément modifiées et, d'autre part, l'âge de départ dans le « nouveau régime » est aligné sur celui applicable dans l'« ancien régime » (ce qui veut dire l'abandon des possibilités de départ flexible à l'intérieur d'une plage d'âges donnée).

Pendant la phase 2004 – 2007, un « super bonus » est créé pour les assurés qui acceptent de poursuivre leur activité au lieu de liquider une pension d'ancienneté à 57 ans avec 35 années d'assurance. Ce super bonus prend la forme du reversement au salarié de l'équivalent des cotisations retraite (32,7 points) sous forme de revenu non imposable, pendant sa prolongation d'activité. Pendant cette période, il n'acquiert plus de droits à retraite, mais sa pension est

« cristallisée » de sorte que son calcul ne soit pas susceptible d'être affecté par des modifications ultérieures de la réglementation.

Les gains attendus de la mesure pour les régimes sont modestes (125 millions d'euros en 2008). Mais surtout, un certain nombre d'experts notent que le super bonus n'induit de gain que pour les bénéficiaires dont le taux marginal d'imposition pendant la retraite est supérieur à 40%, c'est-à-dire une très faible minorité d'assurés.

A partir de 2008, début de la phase structurelle, deux mesures phares sont annoncées :

- Les pensions d'ancienneté avec condition d'âge sont supprimées à compter du 01/01/2008. Il ne subsistera plus que des pensions d'ancienneté sans condition d'âge, avec une condition de durée d'assurance de 40 ans.
- Dans le « nouveau régime » issu de la réforme Dini, la flexibilité des possibilités de départ est supprimée au profit d'un âge légal fixé à 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes (comme dans « l'ancien régime » issu de la réforme Amato).
- Continueront, cependant, de bénéficier de possibilités de départ anticipé : les travailleurs occupant un emploi pénible, les assurés ayant commencé à travailler avant 18 ans et les mères de famille.

Les dispositions présentées tendent à réduire la phase de transition en augmentant l'impact financier de la réforme Dini de 1995 mais elles n'aboutissent pas à une généralisation du système mixte à l'ensemble des cotisants.

Ces dispositions ont suscité de nombreuses critiques relatives à l'effet de seuil introduit en 2008, à la réintroduction d'un âge rigide de départ à la retraite, et au brouillage total de la logique de la réforme de 1995.

Elles rencontrent l'hostilité des syndicats eux-mêmes divisés.

En conclusion, la réforme italienne paraît aujourd'hui inachevée.

Le compromis conclu en 1995 a permis, en utilisant une approche systémique, d'opérer une très considérable transformation du système de retraite italien et de fusionner les différents régimes de base existants, en mettant fin, à l'issue d'une période transitoire, aux particularités des régimes de la fonction publique.

Les réformes adoptées jusqu'à ce jour ne permettent cependant pas d'assurer l'équilibre financier à court et moyen terme du système de retraite italien. Les ajustements à opérer sont, il est vrai, considérables puisque l'Italie cumule une triple difficulté : avoir à assumer les conséquences d'une situation démographique extrêmement dégradée, devoir revoir de manière importante les droits théoriquement accordés par les régimes (taux de remplacement élevés et âge de départ à la retraite extrêmement précoces), avoir des taux d'activité, notamment des seniors, très faibles.

Deux observations peuvent être faites quant au choix de méthode retenu.

D'une part, à la différence de ce qui se passe dans la plupart des autres pays, l'Italie a prévue une période transitoire pour la mise en œuvre de ses réformes extrêmement longue, de l'ordre d'une quarantaine d'années. Ce faisant, elle fait peser sur les jeunes générations la presque totalité des efforts d'ajustement. Faisant coexister pendant longtemps plusieurs systèmes, elle génère une grande complexité de situations et des inégalités visibles. En définitive, elle assure l'équilibre financier du système à très long terme, mais laisse substituer des besoins à financer dans les prochaines décennies.

D'autre part, si la technique des comptes notionnels paraît assez adaptée à la conduite d'ajustements limités visant à prendre en compte les gains d'espérance de vie ou à assurer la solidarité des actifs et des retraités face aux aléas économiques, elle semble plus difficile à utiliser pour opérer, comme c'est nécessaire en Italie, des ajustements de grande ampleur.

Les besoins de financement immédiats continuent à être couverts (au delà des hausses de cotisations déjà décidées) par des subventions de l'Etat.

Ceci explique la focalisation qui se fait aujourd'hui en Italie sur la question cruciale des taux d'activité des seniors et de l'âge de la retraite. Le mouvement de recul déjà réalisé depuis le début des années 90 (environ 2 à 3 ans) est loin d'être négligeable, mais paraît limité compte tenu d'âges de départ, à l'origine, extrêmement précoces.

Les réformes Amato et Dini ont, par ailleurs, engagé une baisse sensible des taux de remplacement assurés par le régime obligatoire de base. Dans le même temps des mesures incitatives ont été prises destinées à favoriser une épargne retraite facultative (individuelle ou dans le cadre de l'entreprise), s'appuyant notamment sur la transformation du système préexistant d'indemnités de départ à la retraite. Le développement de cette épargne reste cependant aujourd'hui très faible et sa capacité à compenser pour ses souscripteurs les évolutions du régime de base dépend de la capacité des dispositifs d'épargne retraite à assurer des taux de rendement élevés (de l'ordre de +4 à +5% par an en termes réels).

Références

Hege, A., « Italie. Une réforme historique et sa difficile mise en œuvre », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 48 : *L'avenir des retraites en débat*, septembre 1997.

Hege, A., « Italie. La nouvelle réforme du système de retraite », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 50, janvier 1998.

Hege, A., « Italie. Retraites, flexibilité de l'emploi : l'unité syndicale à l'épreuve », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 62 : *Débats sur les retraites*, novembre 1999.

Monperrus-Veroni, P., « Les retraites en Italie : le système, ses réformes », *Les réformes des systèmes de retraite en Europe*, rapport réalisé pour le Conseil d'orientation des retraites par l'OFCE, 2004.

Toutain, S., *Les systèmes de retraites en Italie, une interminable réforme*, L'Harmattan, 2001

Vernière, L., « La réforme du système de retraite en Italie », *Questions retraite*, n° 99-22, octobre 1999

Vernière, L., « Italie : le rapport Brambilla sur l'évaluation de la réforme du système de retraite », *Questions retraite*, n°2002-45, janvier 2002

Vernière, L., « Italie : les nouvelles mesures d'adaptation du système de retraite », *Questions retraite*, n° 2003-63, janvier 2003

IV - Les Pays-Bas

Données de base

<i>Démographie</i>	moyenne 1995/200	2050
Indicateur conjoncturel de fécondité (enfants par femme)	1,63	1,8
Espérance de vie - Hommes	75,3 ans	80 ans
Espérance de vie - Femmes	80,6 ans	85 ans
	2000	2050
Rapport de l'effectif des 55 ans et plus sur celui des 20-54 ans	45,3 %	85,6 %
Population totale (2000)	15 864 000	

Source : Eurostat, scénario central, 1999

<i>Revenus (1999)</i>	Total		Hommes		Femmes	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Proportion de personnes vivant sous le seuil de pauvreté (50% du revenu médian)	6 %	4 %	6 %	4 %	6 %	5 %
Rapport du niveau de revenu des 65 ans et plus sur celui des 0-64 ans	93 %		98 %		89 %	

Source : Eurostat, Panel des ménages de la Communauté européenne, 2002

<i>Emploi (2001)</i>	Total	Hommes	Femmes
Taux d'emploi des 15-64 ans	74,1 %	82,8 %	65,2 %
Taux d'emploi des 55-64 ans	39,6 %	51,1 %	28,0 %

Source : Eurostat, enquête européenne sur les forces de travail, 2001

Prestations des différentes composantes du système de retraite en % du PIB en 2002	
Régime de base	4,8 %
Régime public de réversion	0,3 %
Régimes professionnels	5,0 %
Total	10,1 %*

Source : comptes nationaux 2002.

* Système européen de comptabilité sociale d'Eurostat : 10,9% en 2000

Les Pays-Bas n'ont pas entrepris de réforme fondamentale de leur système de retraite national, malgré l'augmentation prévue des prestations de retraite au cours des prochaines décennies. Les Néerlandais estiment, en effet, que les besoins de financement du régime de base pourront être couverts en complétant les recettes provenant des cotisations par des paiements du budget de l'Etat et que les revenus des fonds de pension, qui ont beaucoup placé à l'étranger, suffiront à financer les prestations des régimes professionnels sans augmenter les cotisations outre mesure.

En revanche, des changements importants sont en cours en ce qui concerne les dispositifs qui fournissent des revenus de remplacement aux personnes qui sont sorties de la population active : les pensions de préretraite, les pensions d'invalidité, les indemnités de chômage accordées sans condition de recherche d'emploi au-delà d'un certain âge. Les conditions d'accès à ces dispositifs ont été restreintes et les prestations réduites ; le système de préretraite

est même en voie de démantèlement. Ces changements ont déjà eu un impact sur l'offre de travail. Le taux d'activité de la population, en général, et des personnes âgées entre 55 et 65 ans, en particulier, ont augmenté de façon significative depuis le milieu des années quatre-vingt dix. Cette réforme du marché du travail pourrait améliorer sensiblement la situation financière des régimes de retraite.

1. Architecture et principes de fonctionnement du système de retraite

Les pensions de retraite aux Pays-Bas proviennent essentiellement de deux sources :

- le régime de base, qui verse des pensions à l'ensemble des résidents âgés de 65 ans ou plus ;
- les régimes professionnels, instaurés et gérés pour la plupart par les partenaires sociaux, qui concernent la grande majorité des personnes exerçant une activité professionnelle (les salariés du secteur privé et du secteur public et les travailleurs indépendants).

Pour les salariés, la norme des revenus de retraite visée par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux est un taux de remplacement total (régimes de base et professionnel) de 70 %.

En 2002, les pensions de retraite représentaient l'équivalent de 10,1 % du PIB : 4,8 % pour le régime de base, 5,0 % pour les régimes professionnels et 0,3% pour le régime public de réversion, qui accorde des prestations de survie avant l'âge de 65 ans. Le niveau de vie des retraités est globalement équivalent à celui des actifs et le taux de pauvreté chez les personnes âgées est faible.

Une proportion importante de personnes cesse l'activité professionnelle avant l'âge de 65 ans tout en percevant un revenu de remplacement. Certains touchent une pension d'invalidité. D'autres reçoivent une indemnité de chômage en étant dispensés de rechercher un nouvel emploi. Enfin, de nombreux régimes de retraite professionnels versent des pensions dès l'âge de 60 ans.

D'une manière générale, les taux d'activité sont relativement faibles aux Pays-Bas par rapport au reste de l'Union européenne. En outre, le travail à temps partiel, essentiellement choisi et non contraint, est répandu et se développe. Les différents gouvernements s'efforcent de faire augmenter les taux d'activité, ce qui est considéré non seulement comme une clé pour améliorer le financement des retraites mais, d'une manière plus générale, comme un facteur de dynamisme de l'économie.

11. Le régime de base

Le régime de retraite de base a été créé en 1957²³⁶. Il verse des prestations de vieillesse forfaitaires, sans condition de ressources, ni restriction sur le cumul emploi-retraite.

Le régime de base est financé par des cotisations prélevées sur le revenu salarial imposable de la population âgée de moins de 65 ans, dans la limite des deux premières tranches de l'impôt sur le revenu (soit environ 90 % du salaire moyen). Le taux de cotisation est de 17,9 %.

²³⁶ Le régime de base est le « Algemene Ouderdoms Wet » (AOW) ce qui signifie « Loi générale sur les pensions de vieillesse ».

La pension de base est pension universelle versée aux personnes âgées de 65 ans ou plus. La seule condition, hormis la condition d'âge, est une condition de résidence aux Pays-Bas avant 65 ans. Un bénéficiaire ayant résidé aux Pays-Bas pendant 50 ans, entre les âges de 15 ans et 65 ans, perçoit la pension forfaitaire complète. Ceux qui ont passé une partie de leur vie à l'étranger touchent l'allocation au *prorata* de la durée de leur résidence aux Pays-Bas.

Le montant de la pension de base complète varie selon la situation familiale des bénéficiaires. Il représente en théorie 70 % du salaire minimum net pour une personne vivant seule et 50% du salaire minimum net pour chaque membre d'un couple, marié ou non, âgé de plus de 65 ans. Si l'une des deux personnes est âgée de moins de 65 ans, sa part de la prestation est soumise à une condition de ressources.

En 2002, le montant de la pension de base complète pour une personne seule était de 906 € brut par mois, soit 834 € net. Le salaire minimum net était de 964 € : ainsi, le ratio pension nette / salaire minimum net était de fait de 86,5 %. En 1991, les partenaires sociaux et le gouvernement ont convenu que le lien entre le salaire minimum et la pension de base serait maintenu tant que le ratio entre la population inactive et la population active resterait en dessous de 82,6% ; en 2002 ce ratio était de 66,3 % et il devrait passer à 72,5 % en 2005. En 2003, le Ministre des Affaires sociales a proposé d'abaisser le ratio limite à 70 % mais il s'est heurté à une vive opposition des syndicats.

Le salaire minimum est arrimé au salaire moyen. Actuellement, le salaire minimum vaut environ 55 % du salaire moyen. Le salaire minimum suit plus ou moins le salaire moyen, mais, compte tenu du mode d'indexation, le rapport entre salaire minimum et salaire moyen n'est pas absolument constant. En effet, le salaire moyen utilisé pour l'indexation du salaire minimum est calculé à qualification constante, donc il augmente moins rapidement que le salaire moyen dans l'économie. Par ailleurs, l'indexation n'est pas toujours appliquée de façon stricte, le salaire minimum pouvant progresser plus rapidement ou plus lentement que le salaire moyen.

Puisque tout résident âgé a droit à la pension, le régime de base ne fournit pas de pensions de réversion. Il existe toutefois un dispositif public, distinct du régime de retraite de base, qui verse des pensions de réversion avant l'âge de 65 ans²³⁷. Celles-ci sont versées en règle générale pendant six mois, mais la durée est prolongée si le bénéficiaire a des enfants à charge, s'il est invalide ou s'il a atteint l'âge de 50 ans. La pension de réversion est censée garantir un revenu total de 70 % du salaire minimum, en tenant compte des autres ressources du bénéficiaire. Ce dispositif est financé par des cotisations à la charge des salariés prélevées au taux de 1,25 % sur la même assiette que les cotisations pour le régime de retraite de base. L'ensemble des pensions de réversion représentaient 0,3 % du PIB en 2002.

12. Les régimes professionnels

Comme dans d'autres pays industrialisés à économie de marché, certains régimes professionnels, dont notamment ceux des fonctionnaires, sont bien plus anciens que le régime de base. Dans le secteur privé, les régimes professionnels se sont étendus surtout depuis la Seconde Guerre mondiale. Le fonctionnement de ces régimes est encadré par la législation et

²³⁷ Ce dispositif est couramment désigné par le sigle ANW.

un organisme public²³⁸, qui est chargé de surveiller à la fois les caisses de retraite professionnelles et les compagnies d'assurance.

La proportion de salariés âgés de 25 ans ou plus affiliés à un régime professionnel était estimée à 91 % en 2001, contre 82 % en 1985. Les salariés âgés de moins de 25 ans sont généralement exclus, ainsi que ceux embauchés avec un contrat précaire. Certaines petites entreprises n'offrent pas de régime professionnel à leurs salariés. En outre, il existe souvent une période de « stage » suivant l'embauche pendant laquelle la nouvelle recrue n'est pas affiliée. La proportion de ménages de retraités percevant une pension professionnelle était de 83 % en 2000.

Un régime professionnel peut concerner le personnel d'une seule entreprise, d'une administration publique, les salariés de tout un secteur d'activité ou encore une profession libérale. Les grands régimes sont gérés par des caisses autonomes, de branche ou d'entreprise. Certaines entreprises - généralement relativement petites - souscrivent un contrat de groupe auprès d'une compagnie d'assurance. L'instauration d'un régime n'est pas obligatoire mais les régimes négociés au niveau d'un secteur ou d'une profession ont souvent été étendus par le législateur à l'ensemble des entreprises de la branche ou l'ensemble de la profession. Les syndicats jouent un rôle dans la gestion des régimes négociés. Les contrats d'assurance de groupe couvrent 15 % des cotisants, les régimes d'entreprise ayant leur propre caisse 14 %, les régimes de branche 71 % et les régimes de professions libérales 0,7 %.

Les fonds de pension néerlandais sont les plus importants au monde en termes de ratio actifs/PIB : fin 2002, ce ratio s'établissait à 130% environ. Le régime dont le fonds est le plus important est celui des fonctionnaires (ABP). Vient ensuite celui des travailleurs du secteur de la santé (PGGM).

La modalité de calcul des prestations varie d'un régime à l'autre, mais elle est relativement uniforme. La très grande majorité des régimes, couvrant 97 % des affiliés, est à prestations définies : la pension représente un pourcentage du salaire. Le salaire servant de base au calcul est généralement celui des dernières années de carrière, mais parfois le salaire moyen de la carrière dans le groupe affilié est utilisé. L'exclusion de la tranche de salaire en dessous du salaire minimum dans le calcul de la pension conduit à des taux de remplacement, offerts par les régimes professionnels, faibles pour les bas salaires.

Plus précisément, les régimes professionnels sont très généralement des régimes différentiels (et non additifs) par rapport au régime de base. Les cotisations et les prestations ne portent que sur la partie du salaire qui dépasse le salaire minimum (celui-ci étant couvert par le régime de base). La formule de calcul la plus courante est d'accorder, à une personne qui liquide ses droits à 65 ans après avoir effectué une carrière d'une durée de 40 ans tout en étant affiliée au même régime, une pension qui, associée à la pension de base, permet d'obtenir une pension globale équivalente à 70 % du salaire brut de fin de carrière.

Contrairement à la pension de base, la pension professionnelle n'est pas différenciée selon la situation familiale du bénéficiaire.

²³⁸ Cet organisme est le « Pensioen- & Verzekeringskamer » (PVK).

La plupart des régimes professionnels revalorisent les pensions en cours de paiement. Cependant, l'indexation ne constitue pas un droit acquis. Elle peut être remise en cause en fonction de la situation financière du régime.

Les régimes professionnels offrent la possibilité de choisir une pension de réversion en plus de la pension de retraite, mais cette option est assortie d'une réduction actuariellement neutre de la pension de retraite.

Peu de personnes touchent une pension professionnelle pleine. D'une part, la plupart des carrières sont d'une durée inférieure à 40 ans. D'autre part, un changement de régime en cours d'une carrière entraîne une réduction de droits. Il existe des accords entre certains régimes qui prévoient la possibilité de transférer intégralement les droits d'un régime à l'autre, mais d'une manière générale la portabilité n'est pas parfaite. Les salariés qui changent de régime au cours de leur carrière subissent généralement une perte de droits par rapport à ceux qui restent toute une carrière durant affiliés au même régime.

Les régimes professionnels sont financés par des cotisations patronales - et parfois salariales - et par les rendements obtenus sur les placements de leurs fonds. En 2002, l'ensemble des cotisations représentait 4,6 % de la masse salariale.

Comme dans presque tous les pays où les régimes professionnels financés en capitalisation sont développés, les cotisations ainsi que les gains sur les placements ne sont pas imposés et, en contrepartie, les pensions sont intégrées au revenu imposable des retraités.

Les gestionnaires des fonds de pension ont une large liberté quant à la composition de leurs portefeuilles. Il n'y a notamment pas de contrainte sur les proportions placées en actions ou en titres à rendement fixe. Comme aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni, le gestionnaire de fonds de pension est tenu de se comporter en « bon père de famille », c'est-à-dire qu'il est tenu de respecter les règles de bonne pratique en matière de prise de risque et de diversification en vigueur dans la profession.

Les caisses de retraite doivent détenir des réserves leur permettant de couvrir leurs engagements et il n'existe pas de compensation entre les caisses. A la fin 1999, les actifs détenus par les fonds professionnels représentaient en moyenne 135 % des engagements des régimes. Fin 2002, le ratio actifs/engagements n'était plus que de 105 % en moyenne et inférieur à 100% dans près de 200 fonds (sur 950 environ), principalement du fait des chutes des cours boursiers.

Dans les années antérieures, plus fastes pour les marchés boursiers, les réserves des régimes professionnels ont dépassé largement les évaluations actuarielles de leurs engagements et les fonds ont investi de plus en plus en actions : la part des actions dans leurs portefeuilles est passée de 10 % en 1990 à 40 % en 2000. Les régimes professionnels ont également investi de plus en plus en dehors des Pays-Bas : la part des placements à l'étranger est passée de 10 % en 1984 à 60 % en 2000.

Pendant cette période de rendements élevés, les taux de cotisation des employeurs et des salariés ont été réduits. De nombreux régimes ont même cessé d'en collecter. Les pensions en cours de paiement ont été systématiquement relevées en fonction des prix ou même les salaires. De nombreux régimes ont accordé des pensions dès l'âge de 60 ans.

Avec des rendements plus faibles voire négatifs, les taux de cotisation ont dû être relevés pour équilibrer les comptes des caisses. Le contexte des négociations collectives sur les pensions professionnelles s'est modifié²³⁹. Certains employeurs proposent d'instaurer des cotisations salariales là où il n'y en avait pas auparavant. Le patronat cherche également à réduire les dépenses des régimes : en relevant l'âge de la retraite au dessus de 60 ans, en faisant calculer les pensions sur la base du salaire moyen de carrière ou du salaire moyen d'une partie de la carrière, plutôt que sur le salaire de fin de carrière ; en refusant plus souvent qu'auparavant un relèvement systématique des pensions en cours de paiement. Ainsi, des tensions apparaissent actuellement au sujet des régimes d'entreprise ou de branche. Ces tensions sont dues principalement à la baisse des rendements des placements des fonds de pension. Si de faibles rendements perdurent, ils augurent de réductions de prestations à venir.

13. L'épargne retraite individuelle

Les Néerlandais peuvent souscrire auprès de compagnies d'assurance des contrats d'assurance vie et d'assurance retraite. Les contrats prévoyant une sortie sous forme de rente – viagère ou à durée limitée – bénéficient de conditions fiscales avantageuses. D'une manière générale, en 2002, les personnes peuvent verser jusqu'à 1 069 € par an en franchise d'impôt. Les services fiscaux autorisent des versements supplémentaires en franchise d'impôt s'il est estimé que le souscripteur n'atteindra pas l'objectif d'une pension de retraite brute globale (pension de base et pension professionnelle) équivalente à 70 % de son revenu du travail brut²⁴⁰.

14. Les ressources des personnes qui cessent leur activité professionnelle avant 65 ans

Bien que le régime de base ne verse pas de pensions de retraite avant l'âge de 65 ans, de nombreux Néerlandais cessent leur activité professionnelle avant cet âge. L'âge moyen de fin d'activité était de 61 ans en 2001.

Des dispositifs conventionnels de préretraite volontaire sont courants²⁴¹. Ils sont financés en répartition par des cotisations prélevées sur les salaires avec un taux de cotisation total de 1,96 % : 0,85 % pour l'employeur et 1,11 % pour les salariés. Ces dispositifs font l'objet de négociations collectives. Ils se sont développés dans les années soixante-dix et quatre-vingts dans le but explicite de promouvoir l'emploi des jeunes. Ils permettent aux salariés de cesser leur activité à partir de l'âge de 61 ans avec un taux de remplacement net de l'ordre de 90 %, plus élevé que les pensions de retraite accordées à l'âge normal. L'ensemble des salariés du secteur public et 70 % des salariés du secteur privé sont couverts par ce type de dispositif. Les salariés bénéficiaires de pensions de préretraite volontaire cessent leur activité professionnelle en moyenne à 61 ans.

Les chômeurs âgés de 57,5 ans ou plus sont dispensés de recherche d'emploi. Toutefois, ils sont tenus d'accepter tout emploi satisfaisant qui leur serait proposé. L'indemnité de chômage est de 70 % du dernier salaire, et ce taux de remplacement est souvent majoré dans les accords de branche. La durée d'indemnisation augmente avec l'âge auquel le chômage survient.

²³⁹ EIRO : European Industrial Relations Observatory on-line, divers articles 2001, 2002, 2003.

²⁴⁰ Martijn van de Ven, "Fiscal treatment of individual retirement provisions", rapport du Centraal Planbureau (CPB) n° 00/2, 2002.

²⁴¹ Couramment désignés par le sigle VUT.

Une forte proportion de la population néerlandaise en âge de travailler, dont de nombreuses personnes relativement âgées, touche une allocation dite d'invalidité ; c'était le cas d'environ un tiers des personnes de 55-60 ans en 2000. Les conditions d'attribution de cette allocation prennent en compte non seulement l'aptitude physique ou mentale mais aussi les difficultés d'accès à l'emploi. L'allocation est équivalente à 70 % du dernier salaire. La durée pendant laquelle le bénéficiaire a droit à ce taux de remplacement augmente avec l'âge auquel il est reconnu invalide : elle est d'1 an pour une personne de 40 ans et de 6 ans au-delà de 58 ans.

2. Perspectives pour l'avenir et débats récents

Les évolutions démographiques aux Pays-Bas sont comparables (voire un peu plus favorables) à celles de la moyenne des pays de l'Union européenne. Cependant, la question de la réforme du système de retraite ne semble pas avoir la même ampleur qu'ailleurs en Europe, au moins jusqu'au début de la décennie 2000.

Avant le krach boursier de 2001 et le ralentissement économique de 2002-2003, le gouvernement mettait l'accent sur la poursuite de la politique de désendettement public, engagée depuis 1991, et la poursuite de la politique visant à relever les taux d'emploi, dont celui des seniors, engagée depuis le milieu des années 1990. Ces orientations devraient notamment faciliter le financement du système public de retraite. De plus, les projections officielles réalisées en 2000 tablaient sur une forte rentabilité des fonds de pension.

21. Le prolongement de l'activité

Une politique a été engagée pour augmenter le taux d'activité de l'ensemble de la population, dont les personnes qui approchent l'âge de 65 ans. Pour ces derniers, il s'agit surtout de restreindre l'accès aux divers dispositifs qui leur versent des revenus de remplacement. La tendance au retrait précoce de la population active s'est déjà inversée : le taux d'emploi de la population âgée entre 55 et 64 ans a augmenté de 10 % entre 1997 et 2002. Plus globalement, les taux d'activité augmentent pour la population dans son ensemble, surtout depuis 1995.

Le gouvernement et les partenaires sociaux s'efforcent de démanteler progressivement les régimes conventionnels de préretraite volontaire. Toutefois, les derniers départs en préretraite sous cette forme sont prévus en 2020 car il est considéré comme injuste de priver de cette possibilité les salariés actuels qui ont cotisé pour offrir cette possibilité à leurs aînés. La stratégie de modification est de faire prendre le relais des régimes de préretraite volontaire par les régimes de retraite professionnels mais en changeant le lien entre l'âge de cessation d'activité et le montant de la pension de manière à inciter les travailleurs à reporter leur départ en retraite. Il est envisagé d'offrir aux travailleurs le choix de l'âge de liquidation de leur pension professionnelle tout en instaurant un barème de prestations tel que ceux qui partent relativement jeunes touchent des pensions réduites par rapport à ceux qui retardent leur départ. Ces derniers bénéficieraient de majorations de leur pension.

Il existe une autre incitation à la poursuite de l'activité professionnelle jusqu'à l'âge de 65 ans et même au-delà. Un crédit d'impôt pour les personnes actives a été instauré en 2002, qui est plus important pour les travailleurs relativement âgés que pour les jeunes.

Enfin, des mesures ont été prises pour favoriser l'emploi des salariés âgés. Les employeurs bénéficient d'ores et déjà d'une réduction de cotisations sociales pour l'emploi de salariés

âgés de 58 ans ou plus. Depuis 2003, toute discrimination liée à l'âge, à l'embauche ou à l'accès à la formation, est interdite. Enfin, le gouvernement essaie de convaincre les partenaires sociaux de modérer les hausses de salaire en fonction de l'ancienneté.

22. Le régime de base

Selon les projections officielles, les pensions du régime de base devraient représenter 9,0 % du PIB en 2040. Une loi votée en 1998 limite les hausses futures du taux de cotisation : actuellement de 17,9 %, ce taux ne doit pas dépasser 18,25 %. Cette hausse limitée devrait permettre de financer les prestations futures seulement à hauteur de 5,0 % du PIB à horizon 2040. Ainsi, à l'avenir, les cotisations ne suffiront pas à financer la totalité des pensions.

Le gouvernement prévoit de financer par le budget de l'Etat les 4,0 % de PIB manquants pour couvrir les dépenses du régime de base. Afin de dégager les sommes nécessaires, le gouvernement s'efforce de continuer à mener une politique de désendettement publique, engagée depuis 1991. Par ailleurs, en 1997, le parlement a instauré un fonds de réserve pour le régime de base qui consiste en une ligne, dans les comptes de l'Etat, affectée à ce régime ; une partie des excédents du budget de l'Etat est attribuée à ce fonds. Ce mécanisme a pour objectif d'empêcher les gouvernements futurs de profiter des excédents du budget de l'Etat pour augmenter les dépenses publiques ou réduire les impôts. Il est prévu que le fonds de réserve atteigne un niveau maximum de 20 % du PIB en 2020 de manière à pouvoir faire face au pic des dépenses du régime sans augmenter le taux de cotisation.

En outre, le gouvernement fait l'hypothèse d'une hausse supplémentaire des ressources pour le régime de base grâce à une augmentation des recettes fiscales prélevées sur les prestations des régimes de retraite professionnels. Ces régimes sont encore en phase de montée en charge. L'impôt prélevé sur les pensions professionnelles est donc supposé augmenter plus fortement que les dépenses du régime de base dans les années à venir.

23. Les régimes professionnels

L'ensemble des prestations des régimes professionnels devrait passer de l'équivalent de 4,1 % du PIB en 2001 à 12,9 % du PIB en 2040, selon les projections officielles réalisées en 2000. Ce triplement à venir des pensions professionnelles suscite peu d'inquiétudes. Les Néerlandais estiment que l'importance actuelle des réserves est telle que les gains obtenus sur les placements couvriront une part importante des prestations supplémentaires et que les répercussions sur l'économie nationale seront limitées compte tenu de la part importante des placements des fonds de pension à l'étranger. Toutefois, pour que les régimes puissent couvrir leurs engagements, il était estimé que les cotisations devraient passer de l'équivalent de 6,8 % de la masse salariale en 2001 à 7,2 % en 2040.

Ces projections ont été faites sur la base d'un rendement annuel réel des placements de 5,75 % et d'un taux de croissance annuel du salaire réel moyen de 1,75 %.

Le gouvernement, le patronat et les syndicats ont déclaré, par ailleurs, vouloir étendre la couverture des régimes professionnels à l'ensemble des personnes qui exercent une activité professionnelle. Si les partenaires sociaux n'étendent pas la couverture de manière significative, il est question de légiférer afin de rendre la couverture de groupes actuellement exclus obligatoire.

Le gouvernement a formulé des recommandations destinées à limiter les dépenses des régimes professionnels : les revalorisations des pensions en cours devraient être liées à la situation financière des régimes ; les régimes qui calculent la pension sur la base du salaire de fin de carrière devraient modifier leurs règlements pour la calculer sur la base d'une moyenne des salaires de plusieurs années ou même sur le salaire moyen de carrière ; les partenaires sociaux devraient envisager d'ajuster à la baisse le montant des pensions de retraite en fonction des augmentations de la longévité.

Le krach boursier de 2001 et le ralentissement économique de 2002-2003 ont cependant rendu plus incertaines les perspectives du système de retraite hollandais, en remettant en cause leur fondement : le plein emploi, les excédents budgétaires et la forte rentabilité des fonds de pension.

La capacité à dégager des excédents publics a été mise à mal par la conjoncture récente, avec un déficit public prévu en 2004 de 3,5% du PIB. La mauvaise conjoncture économique est venue contrecarrer la politique de réduction du déficit public et succède à une longue période de croissance soutenue de l'activité et de l'emploi. De plus, les fonds de pension ont été fragilisés par la chute des rendements financiers, alors que la bulle financière des années 1996-2000 avait fait apparaître des réserves excédentaires. Au total, les difficultés actuelles mettent en lumière les déficiences du pilotage du système qui repose en grande partie sur les négociations décentralisées des partenaires sociaux.

Références

Carey, D., « Coping with population ageing in the Netherlands », OECD Economics Department, Working paper n° 325, mars 2002

Chagny, O., G. Dupont, H. Sterdyniak., P. Veroni, « Pays-Bas : de riches fonds de pension » in « Les réformes des systèmes de retraite en Europe », *Revue de l'OFCE*, n° 78, juillet 2001, pp. 146-148.

EIRO (European Industrial Relations Observatory), articles sur site web sur les négociations collectives concernant les régimes de retraite professionnels :

- Grünell, M., « Deadlock on occupational pensions in company bargaining », 27 juin 2003
- Grünell, M., « Supervisory body for occupational pension funds issues more stringent rules », 28 octobre 2002
- van het Kaar, R., « Occupational pension fund issues still controversial », 7 septembre 2001
- van het Kaar, R., « Occupational pensions are prominent issue in bargaining », 9 avril 2003
- Westerveld, M., « Debate over making supplementary pension coverage compulsory », 28 juin 2001

Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, Pays-Bas, *National Strategy Report on Pensions : The Netherlands 2002*, septembre 2002

Sterdyniak, H. « Pays-Bas : un modèle hollandais pour les retraites ? », *Les réformes des systèmes de retraite en Europe*, rapport réalisé par l'OFCE pour le Conseil d'orientation des retraites, 2004

van de Ven, M., « Fiscal treatment of individual retirement provisions », CPB report 00/2, 2000, pp. 23-29

Vernière, L., « Evolution et perspectives du système de retraite des Pays-Bas », *Questions retraites* n° 2001-39, mai 2001

Wierink, M., « Pays-Bas. Pensions de retraite : un réajustement négocié », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 48 : *L'avenir des retraites en débat*, septembre 1997, pp. 39-48

V - Le Royaume-Uni

Données de base

Démographie	moyenne 1995/2000	2050
Indicateur conjoncturel de fécondité (enfants par femme)	1,68	1,8
Espérance de vie - Hommes	74,0 ans	80 ans
Espérance de vie - Femmes	79,8 ans	85 ans
	2000	2050
Rapport de l'effectif des 55 ans et plus sur celui des 20-54 ans	52,7 %	90,9 %
Population totale (2000)	59 623 400	

Source : Eurostat, scénario central, 1999

Revenus (1999)	Total		Hommes		Femmes	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Proportion de personnes vivant sous le seuil de pauvreté (50% du revenu médian)	12 %	11 %	11 %	7 %	12 %	13 %
Rapport du niveau de revenu des 65 ans et plus sur celui des 0-64 ans	78 %		81 %		75 %	

Source : Eurostat, Panel des ménages de la Communauté européenne, 2002

Emploi (2001)	Total	Hommes	Femmes
Taux d'emploi des 15-64 ans	71,7 %	78,3 %	65,1 %
Taux d'emploi des 55-64 ans	52,3 %	61,7 %	43,1 %

Source : Eurostat, enquête européenne sur les forces de travail, 2001

Prestations des différentes composantes du système de retraite en % du PIB en 2000	
Régime de base	3,6 %
Second régime public	0,5 %
Minimum vieillesse et autre assistance	0,7 %
Régimes professionnels du secteur privé	2,7 %
Régimes professionnels du secteur public	1,7 %
Plans épargne-retraite individuels	3,1 %
Total	12,3 %

Source : Comptabilité nationale, GAD, données identiques à celles du système européen de comptabilité sociale d'Eurostat

Le système de retraite du Royaume-Uni a fait l'objet de réformes substantielles et fréquentes depuis les années 1950. Il est constitué aujourd'hui d'une mosaïque de dispositifs de nature différente – régimes gérés par l'Etat, régimes d'entreprise et dispositifs d'épargne retraite individuelle - encadrés par une réglementation mouvante, d'une complexité extraordinaire. Les salariés, les travailleurs indépendants et les employeurs prennent des décisions concernant la retraite dans un contexte que même les consultants experts en la matière peinent à suivre.

Comme les autres pays de l'Union européenne, le Royaume-Uni connaîtra, dans les décennies à venir, une augmentation de la part des retraités dans sa population. Néanmoins, le Royaume-

Uni est le seul pays de l'Union Européenne à avoir annoncé dans le cadre des derniers exercices européens une baisse de la part des pensions publiques dans le PIB au cours des cinquante prochaines années. En fait, les dernières réformes et notamment la création du « pension crédit » augmentent un peu les retraites publiques, et les dernières estimations prévoient une stabilisation de la part de pensions publiques dans le PIB.

Le taux d'activité des seniors est élevé au Royaume Uni. Une proportion importante et croissante des personnes relativement âgées exerce une activité professionnelle. Le gouvernement travailliste au pouvoir actuellement vise à faire augmenter davantage les taux d'emploi de la population, y compris chez les personnes ayant dépassé l'âge de 50 ans.

Les travaillistes souhaitent également accroître le recours à la capitalisation pour financer les revenus des retraités, à travers des régimes instaurés et gérés par des administrations publiques ou des entreprises, ou à travers l'épargne-retraite individuelle. Le gouvernement a engagé des mesures visant à augmenter les revenus versés aux retraités les plus modestes par des dispositifs publics. D'une manière générale, les aides publiques et l'assistance occupent une place importante dans le budget de l'Etat et dans les revenus des personnes âgées.

L'ensemble des pensions versées par les régimes de retraite gérés par l'Etat représente 4,9 % du PIB en 2000. Les revenus fournis par les régimes d'entreprise ou d'administration et les dispositifs individuels de retraite représentent environ 4,4 % du PIB.

1. Architecture et principes de fonctionnement du système de retraite

Le système de retraite britannique est composé de régimes de retraite gérés par l'Etat et de régimes ou dispositifs fonctionnant dans un cadre professionnel ou sous forme d'épargne individuelle. De larges facultés de choix sont ouvertes aux individus entre les différents régimes et dispositifs.

1.1. Les régimes de retraite gérés par l'Etat

Il s'agit du régime de base créé en 1946 et du régime complémentaire institué en 1961 puis modifié en 1978.

1.1.1 Le régime de base

Le rapport rédigé par William Beveridge pour une commission gouvernementale d'enquête sur l'assurance sociale a été publié en 1942. L'un des objectifs politiques majeurs de l'époque était d'encourager un esprit d'unité nationale, à l'issue de la Guerre.

Instauré en 1946, le régime de retraite de base respectait et respecte encore aujourd'hui la plupart des principes énoncés par Beveridge.

- L'affiliation est obligatoire pour tous les salariés -du secteur privé et du secteur public- et pour les travailleurs indépendants. Autrement dit, il s'agit d'un véritable régime « général ».
- Le niveau des pensions est faible : en 2003, la pension moyenne représente environ 15 % du salaire moyen et correspond à un revenu de subsistance.
- La pension est forfaitaire, indépendante du revenu de l'activité professionnelle. Elle varie cependant selon la durée de carrière, étant calculée au *pro rata* du nombre d'années cotisées. -

- Les hommes doivent cotiser pendant 44 années et les femmes pendant 39 années pour acquérir le droit à une pension complète.
- Comme d'autres prestations sociales contributives - les indemnités de chômage, les pensions d'invalidité, etc. - les pensions de retraite sont financées essentiellement par des cotisations prélevées sur les salaires. Ces cotisations ne sont pas affectées au risque vieillesse mais financent l'ensemble des assurances sociales. Au départ de l'existence du régime de base, les cotisations étaient forfaitaires : elles représentaient une somme fixe par salarié, comme l'avait préconisé Beveridge. Depuis 1978, elles représentent un pourcentage d'une tranche du salaire entre un plancher et un plafond.

L'âge auquel les assurés peuvent liquider leurs droits est de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes. Une loi votée en 1995 prévoit d'augmenter progressivement cet âge pour les femmes, à partir de 2010, pour lui faire rejoindre celui des hommes en 2020. A ce moment-là, les femmes devront, comme les hommes, cotiser pendant 44 années pour toucher une pension complète.

Il est possible de valider certaines périodes sans rémunération, notamment au titre de l'éducation d'enfants ou de la prise en charge de personnes dépendantes.

La pension de retraite comporte une composante dépendant de la situation familiale, ce qui correspond à une logique de revenu minimum. Elle est majorée d'environ 60 % pour un retraité vivant avec un conjoint n'ayant pas de droits propres. En 2003, la pension pleine était de 77,45 £ par semaine pour un célibataire et de 123,80 £ par semaine pour un couple dont l'un des deux membres n'avait pas de pension propre.

Le régime de base verse des pensions de réversion. A partir de 2000 le barème déterminant le montant de ces pensions devient plus restrictif.

Les pensions sont revalorisées tous les ans en fonction de l'évolution des prix à la consommation. Cette revalorisation concerne aussi bien les pensions en cours de paiement que celles nouvellement liquidées, puisque le barème est le même. Entre 1946 et 1975, les pensions étaient relevées de manière discrétionnaire. Entre 1975 et 1980, elles étaient indexées en fonction de l'évolution des salaires ou de celle des prix, en prenant l'indice le plus élevé. Après l'arrivée des conservateurs au pouvoir, en 1980, l'indexation en fonction des prix a été adoptée. Depuis, les pensions diminuent progressivement par rapport aux salaires. Toutefois, en 2001 et en 2002, le gouvernement travailliste a donné des « coups de pouce » aux pensions.

11.2 Le régime complémentaire public

Une fois le régime de base en place, des débats ont eu lieu sur la possibilité d'instaurer un second régime étatique dont les pensions dépasseraient un minimum forfaitaire, pensions dont le niveau augmenterait avec le niveau de la rémunération. Les résistances ont été et sont toujours fortes. Un « Etat-providence » qui aille au-delà du filet de sécurité rencontre des résistances culturelles et politiques au Royaume-Uni.

Un premier régime complémentaire public dont le montant des pensions augmentait avec le niveau des salaires a été instauré en 1961. Il était obligatoire. Cependant, dès le départ, les salariés affiliés à un régime d'entreprise ou d'administration ont été exemptés de l'affiliation à ce second régime public, à condition que les pensions versées par le régime d'entreprise ou

d'administration soient au moins du même niveau que celles du régime complémentaire public. Les salariés affiliés à un régime d'entreprise ou d'administration - de leur entreprise et d'une administration publique - sont restés systématiquement en dehors du nouveau dispositif, car ces régimes d'entreprise ou d'administration étaient toujours plus favorables. Pour les salariés qui ne rejoignent pas le régime complémentaire public, le taux des cotisations patronales et salariales versées à l'« Assurance nationale »²⁴², qui gère les prestations contributives publiques, est réduit.

Le premier régime complémentaire public a été remplacé par une seconde version, dont les prestations et les cotisations étaient plus élevées, en 1978. Une troisième version, en vigueur actuellement, a commencé à fonctionner en 2002²⁴³.

Le régime complémentaire public instauré en 1978, par un gouvernement travailliste, devait connaître une montée en charge longue, car aucun droit rétroactif n'était accordé au titre des années de travail avant 1978. En 1978, il était prévu que ce régime verserait, en 1998, soit 20 années après son instauration, des pensions égales à 25 % du salaire moyen des 20 meilleures années de chaque assuré. Le salaire moyen de référence était compris entre un plancher et un plafond, tous deux indexés sur l'évolution du salaire moyen de l'ensemble des assurés.

En 1980, le gouvernement conservateur a décidé de réduire les pensions publiques complémentaires de façon drastique. Depuis cette date, le plancher et le plafond utilisés pour le calcul des pensions sont indexés sur l'évolution des prix et non plus sur celle des salaires. En même temps, le gouvernement a prévu de faire passer la pension complémentaire à 20% du salaire moyen de toute la carrière, au lieu de 25 % du salaire moyen des 20 meilleures années. Suivant le calendrier établi en 1980, cette réduction a commencé en 1999 et s'achèvera en 2009.

Les cotisations au titre du régime complémentaire public sont payées par les salariés et les employeurs. Pour les salariés non affiliés au régime complémentaire public, les taux de cotisation patronales et salariales au titre des régimes publics sont réduits.

Jusqu'aux années quatre-vingt, pour se qualifier pour se substituer au régime complémentaire public, il fallait qu'un régime d'entreprise ou d'administration verse des pensions au moins du même niveau que celles du régime complémentaire public. En outre, l'arbitrage entre un régime d'entreprise et le régime complémentaire public était collectif : la décision était prise pour un groupe de salariés affiliés à un même régime.

Depuis 1988, les salariés britanniques ont la possibilité de souscrire un plan d'épargne-retraite individuel à la place du régime complémentaire public. Ils ont également la possibilité de quitter individuellement un régime d'entreprise pour souscrire un plan individuel à la place. Autrement dit, les salariés sont désormais tenus de cotiser à un dispositif de retraite en plus du régime de base mais ils ont le choix entre trois modalités : un régime d'entreprise ou un plan d'épargne-retraite individuel ou le régime complémentaire public.

²⁴² *National Insurance*

²⁴³ Le *Graduated Pension Scheme* (« Régime à pensions progressives ») a été instauré en 1959. Il a été remplacé en 1978 par le *State Earnings Related Pension Scheme* (SERPS) (« Régime à pensions liées à la rémunération »). Le dispositif en vigueur actuellement, instauré en 2002, est le *State Second Pension* (« Deuxième pension d'Etat »).

Depuis cette date, également, les régimes d'entreprise ou d'administration à cotisations définies peuvent constituer une alternative au régime complémentaire public, alors qu'auparavant, il fallait que le régime d'entreprise ou d'administration soit à prestations définies pour que les affiliés puissent sortir du régime complémentaire public. Dorénavant, il faut une cotisation minimum, égale à la réduction de cotisation consentie aux dispositifs agréés comme substituts au régime complémentaire public, mais il n'existe plus de niveau minimum pour la pension.

Selon les estimations gouvernementales, en 2000-2001, 70% des salariés n'étaient pas affiliés au régime complémentaire public. 37 % des salariés étaient affiliés à un régime de retraite d'entreprise ou d'administration, tandis que 17 % des salariés souscrivaient un plan d'épargne retraite individuel, leur permettant de rester en dehors du régime public. Parmi les régimes d'entreprise ou d'administration tenant lieu de couverture complémentaire, les formules à prestations définies étaient beaucoup plus courantes que les formules à cotisations définies : seulement 3 % des salariés avaient un régime d'entreprise ou d'administration à cotisations définies comme couverture supplémentaire alors que 34 % avaient un régime à prestations définies.

12. Les dispositifs pouvant se substituer au régime complémentaire public

Qu'il s'agisse de régimes d'entreprise ou d'administration ou de plans d'épargne-retraite individuels, les participants doivent toucher à la sortie une pension ou une rente viagère. Toutefois, à condition que le revenu de retraite dépasse un montant minimal, le souscripteur d'un plan individuel ou l'affilié d'un régime d'entreprise ou d'administration peut liquider jusqu'à un quart de la valeur actuelle de la prestation sous forme d'un capital, ce que font presque toutes les personnes ayant ce droit. La réglementation britannique concernant ce point est beaucoup plus contraignante que celle des Etats-Unis, où les régimes de retraite d'entreprise ou d'administration, même ceux à prestations définies, peuvent verser aux salariés la totalité de leur prestation sous forme d'un capital, et où les souscripteurs de plans d'épargne-retraite individuels ne sont pas obligés de transformer leur capital en rente. Ainsi, au Royaume-Uni, les dispositifs de retraite à cotisations définies, d'entreprise ou d'administration ou individuels, versent aux bénéficiaires un revenu régulier pendant toute la durée de la retraite.

12.1 Les régimes d'entreprise ou d'administration

Les régimes d'entreprise ou d'administration ont été établis d'abord dans la fonction publique de l'Etat, dans certaines grandes municipalités, et dans certains secteurs d'activité, notamment les chemins de fer et la distribution du gaz. A la fin de dix-neuvième siècle, certains employeurs ont instaurés des régimes pour leur personnel dans des entreprises de grande taille d'autres secteurs : la banque, l'assurance, l'industrie manufacturière, le commerce de détail, la navigation maritime. En raison du système de relations professionnelles britanniques, où la négociation de branche est rare, des régimes de retraite de branche ou interentreprises ne se sont pas développés ; dans le secteur privé, ces régimes d'entreprise ou d'administration sont des régimes d'entreprises. Dans les années trente, environ 13 % de la population active employée étaient affiliée à un régime d'entreprise ou d'administration, d'une entreprise ou d'une administration publique.

Les régimes d'entreprise ou d'administration du secteur public sont à prestations définies. Les régimes du secteur privé le sont aussi dans leur grande majorité, malgré un certain

développement récent de régimes à cotisations définies. Dans les régimes à prestations définies, la pension est calculée comme un pourcentage d'un salaire de référence, souvent le salaire de fin de carrière, multiplié par le nombre d'années de carrière en tant qu'affilié. Pour une carrière de 40 années dans la même entreprise ou administration, la pension représente souvent 66 % du salaire de fin de carrière.

Les régimes professionnels à prestations définies ont des réserves censées leur permettre de tenir leurs engagements même en cas de difficultés financières de l'employeur. Dans certaines limites, les cotisations patronales et salariales ne sont pas assujetties à l'impôt sur les résultats ou sur les revenus. Les rendements obtenus sur les placements ne sont pas imposés non plus²⁴⁴. Les prestations sont intégrées au revenu imposable des bénéficiaires. Dans le secteur privé, les régimes sont gérés par des « trusts », des institutions distinctes des entreprises sur un plan légal, avec une comptabilité séparée²⁴⁵. De fait, l'employeur domine habituellement l'institution, dont il nomme la plupart des administrateurs.

Au début des années quatre-vingt-dix, le scandale Maxwell a révélé la fragilité de tels régimes face à un dirigeant d'entreprise peu scrupuleux. Une loi a été votée en 1995 dans le but de mieux protéger les intérêts des affiliés, actifs et retraités, des régimes d'entreprise.

- La législation de 1995 a créé un organisme de surveillance des régimes professionnels²⁴⁶.
- Elle a défini un niveau minimum de réserves par rapport aux engagements des régimes.
- Elle a réduit à 2 ans la durée de présence dans l'entreprise qui peut être requise pour la préservation des droits. Cela signifie qu'au bout de deux années d'affiliation, un salarié acquiert un droit inaliénable à une prestation, même s'il part par la suite. Auparavant la limite légale pour la préservation des droits était de 5 ans.
- Les conseils d'administration des « trusts » gestionnaires des fonds de pension ont été ouverts à des représentants élus par les assurés²⁴⁷.
- Elle a instauré un organisme dont la mission est de garantir le paiement des prestations dues en cas d'insolvabilité frauduleuse de l'entreprise, avec le pouvoir de prélever des cotisations de l'ensemble des régimes à prestations définies²⁴⁸.
- Les régimes ont été obligés de revaloriser les pensions en cours de paiement au même rythme que les prix, dans la limite de 5 %. Auparavant, les pensions liquidées évoluaient généralement moins rapidement que les prix et souvent même n'étaient pas revalorisées du tout.

Enfin, la législation de 1995 a mis fin à une protection qu'avaient les affiliés des régimes d'entreprise ou d'administration à prestations définies. Auparavant, pour permettre à leurs affiliés de sortir du régime complémentaire public, les régimes d'entreprise ou d'administration étaient obligés de verser une pension au moins équivalente de celle du régime complémentaire public. La loi de 1995 a supprimé cette obligation.

²⁴⁴ Depuis 1999, les dividendes reçus par les fonds de pension sont taxés (Chagny *et alii*, 2001, p. 168).

²⁴⁵ Sur la nature du « trust », voir Reynaud 1992, p. 261.

²⁴⁶ *Occupational Pensions Regulatory Authority*

²⁴⁷ *Pensions Act, 1995*

²⁴⁸ *Pensions Compensation Board*

12.2 Les plans d'épargne retraite individuels

Ces plans peuvent tenir lieu de protection supplémentaire obligatoire. Ils peuvent également constituer une épargne retraite supplémentaire facultative, en plus du régime complémentaire public ou d'un régime d'entreprise ou d'administration.

En ce qui concerne les plans agréés, c'est-à-dire ceux qui peuvent se substituer au régime complémentaire public, les trois quarts du capital doivent être utilisés pour acheter une rente viagère entre l'âge de 50 ans et 74 ans ; le quart restant peut être retiré en franchise d'impôt. Les sommes épargnées sont exonérées d'impôt sous un plafond qui augmente avec l'âge : à 61 ans, ce plafond atteint 40 % du salaire. La réduction de cotisations à l'« Assurance nationale » accordée en raison de la sortie du régime complémentaire public est versée au plan individuel.

Lorsque les plans individuels ont été proposés pour la première fois en 1988, le gouvernement a laissé aux organismes financiers qui gèrent les plans individuels le soin d'informer les individus quant à leurs options. Les organismes en question sont essentiellement des compagnies d'assurance, mais également des banques, des sociétés de crédit hypothécaire et des sociétés spécialisées en fonds commun de placement. En même temps, l'Etat a mis en place des incitations financières, en plus de la réduction des cotisations aux régimes publics, pour les personnes qui souscrivaient un plan individuel.

Les plans individuels ont connu rapidement un grand succès commercial, non seulement auprès de personnes n'ayant pas de régime de retraite d'entreprise ou d'administration, mais aussi auprès de personnes ayant accès à un régime d'entreprise ou d'administration qui ont choisi de l'abandonner. Il s'est avéré par la suite que la plupart de ces derniers auraient mieux fait de rester dans leur régime d'entreprise ou d'administration. Cette vente abusive de plans individuels a fait scandale et donné lieu à des procès. Les sociétés d'assurance impliquées ont été obligées de dédommager les clients qui n'avaient pas intérêt à souscrire leurs produits. Cet événement a révélé le fait que les sociétés qui proposaient des produits financiers ne donnaient pas toujours des conseils fiables et, de façon générale, n'informaient pas clairement les clients sur les frais de gestion, frais qui, dans certains cas, peuvent consommer l'essentiel de l'épargne accumulée.

2. Changements décidés par le *New Labour* et perspectives pour l'avenir

Le gouvernement travailliste, arrivé au pouvoir en 1997, n'a pas cherché à réformer substantiellement le système de retraite. Il encourage le développement des pensions financées en capitalisation, provenant des plans individuels ou des régimes des entreprises et des administrations et il poursuit l'indexation des pensions publiques sur les prix, politique établie par les conservateurs. Le taux de remplacement assuré par les régimes publics devrait ainsi se réduire progressivement : il est prévu que la pension de base passe de l'équivalent de 15 % du salaire moyen en 2001 à seulement 7 % du salaire moyen à un horizon de 50 ans. Toutefois, des coups de pouce ont été donnés aux pensions publiques par les travaillistes, ce qui a augmenté les prestations dans l'immédiat.

Les travaillistes ont également agi pour favoriser l'emploi. Malgré des taux d'emploi élevés, le gouvernement a pris des mesures pour augmenter la participation au marché du travail, notamment chez les personnes âgées de plus de 50 ans. Des politiques d'accompagnement

personnalisé des individus et d'incitation financière au retour à l'emploi ont été lancées. Les conditions d'obtention de l'indemnité d'incapacité, fréquemment utilisée comme modalité de cessation anticipée d'activité, ont été durcies. Dans le même temps, une campagne a été lancée auprès des entreprises pour lutter contre la discrimination en fonction de l'âge. L'augmentation de l'âge de la retraite publique de 60 à 65 ans pour les femmes a été confirmée, et une hausse progressive de l'âge de la retraite dans les régimes des salariés du secteur public a été annoncée. Enfin, les incitations financières à retarder le départ à la retraite après l'âge légal ont été accrues.

21. Les mesures adoptées depuis 1997

En matière de revenus des personnes âgées, le gouvernement travailliste a pris des mesures pour accroître les revenus faibles et modestes : par l'assistance, d'une part, et par le régime complémentaire public, d'autre part. Des mesures ont été prises en vue d'améliorer les garanties offertes aux salariés par les plans individuels et les régimes d'entreprise.

21.1 Une augmentation de prestations publiques de retraite pour les bas revenus

Le gouvernement travailliste a pris de nombreuses mesures ponctuelles en faveur des revenus des retraités les plus modestes : augmentation de l'assistance en faveur des personnes âgées, augmentation des pensions publiques pour les bas revenus, création d'une prestation forfaitaire pour les personnes âgées.

L'assistance en faveur des plus de 60 ans a été améliorée en deux étapes. Les conditions d'obtention d'un revenu d'assistance ont d'abord été assouplies²⁴⁹. En 2003, la population âgée bénéficiaire d'un revenu minimum a été élargie avec l'instauration d'un nouveau dispositif d'assistance pour les personnes âgées²⁵⁰. Un des objectifs de ce nouveau dispositif est d'éviter de pénaliser les ménages modestes qui perçoivent des revenus de l'épargne. La nouvelle condition de ressources ne prend en compte que 40 % des revenus de l'épargne, ce qui garantit, aux ménages ayant épargné, un revenu supérieur à celui des ménages n'ayant pas épargné.

Une prestation sous condition de ressources a été instaurée pour la population âgée de 60 ans ou plus, avec une majoration pour les personnes âgées d'au moins 80 ans. Elle est appelée « paiement pour le chauffage d'hiver » mais il s'agit de fait d'une prestation en espèces²⁵¹.

En 2002, le régime complémentaire public a été remplacé par un nouveau régime complémentaire public plus généreux pour les bas revenus. En outre, ce nouveau régime permet aux personnes ayant connu des périodes d'inactivité, pendant lesquelles elles ont pris en charge des enfants ou des personnes dépendantes, de valider des annuités. Alors qu'auparavant, la pension complémentaire était proportionnelle aux salaires (au taux de 20%), le nouveau barème de calcul donne un taux de remplacement plus élevé pour les bas salaires. La pension minimum, dont bénéficieront les personnes dont les salaires sont inférieurs à 43 % du salaire moyen, est d'environ 17 % du salaire moyen, soit un taux de remplacement de 40%. Pour les salariés ayant un salaire compris entre 43 % et 100 % du salaire moyen, le taux de

²⁴⁹ En 1999, le dispositif de minimum vieillesse antérieur, *Income Support*, a été remplacé par le *Minimum Income Guarantee*.

²⁵⁰ Le *Pension Credit*.

²⁵¹ *Winter Fuel Payments*.

remplacement est dégressif allant de 40% à 20%. Au delà, le taux de remplacement reste inchangé.

21.2 La réglementation des plans individuels et des régimes d'entreprise et d'administration

Selon la stratégie du gouvernement, les travailleurs à revenu moyen et élevé doivent recourir à des dispositifs complémentaires autres que le régime complémentaire public, soit les plans individuels, soit des régimes instaurés dans le cadre de leur emploi, pour s'assurer un revenu de retraite d'un niveau satisfaisant.

Afin de rendre les plans d'épargne retraite individuels plus sûrs et plus attrayants, le gouvernement travailliste a créé en 2001 une nouvelle forme de plan, doté d'une réglementation qui protège mieux le souscripteur que les plans individuels existants²⁵². Les charges sont plafonnées à 1 % par an de l'actif géré ; si le souscripteur cesse de verser des cotisations ou s'il fait transférer son compte à un nouvel organisme gestionnaire, il n'a pas à payer de pénalités ; des structures de gouvernance sont fixées par la réglementation. Ce type de plan peut être proposé par un employeur, une société financière, un syndicat ou une association. Les entreprises de six salariés ou plus qui n'ont pas de régime de retraite propre sont tenues de proposer un plan de ce type à leur personnel, que l'employeur peut abonder.

Le gouvernement considère que les travailleurs n'ont pas suffisamment conscience de la nécessité de se préoccuper de leurs vieux jours. A cet effet des campagnes d'information ont été lancées, et le gouvernement met en place un dispositif d'évaluation individualisée du niveau des pensions futures, provenant du régime de base et des régimes complémentaires de toutes origines. Ce dispositif vise à limiter la proportion des droits non réclamés (les salariés ayant changé d'employeur au cours de leur carrière peuvent oublier un épisode professionnel et s'abstenir ainsi de réclamer leurs droits ; le gouvernement estime à 3 milliards de livres, soit 4,3 milliards d'euros, la masse des droits à pension privée « oubliée » dans les années 1950.

Le gouvernement a également annoncé des mesures pour protéger les droits à pension des salariés dans le cadre des régimes d'entreprise. Certaines entreprises ont liquidé leur régimes de retraite avec un niveau de réserves inférieur aux engagements, laissant les futurs retraités sans garantie du paiement des prestations dues. Parallèlement, un nombre croissant d'entreprises ferment leurs régimes à prestations définies aux nouveaux entrants. Pour renforcer les droits des salariés, le gouvernement a annoncé la création d'un organisme public, financé par des cotisations des entreprises ayant des régimes, pour protéger les droits des affiliés des régimes de retraite d'entreprise en cas de faillite de l'entreprise²⁵³.

22. Les perspectives

Les politiques des années récentes tendent vers un système de retraite fortement différencié selon les niveaux des revenus et les situations professionnelles. Les retraités ayant eu des revenus d'activité très bas ou une carrière avec des interruptions toucheraient le minimum vieillesse. Les autres recevraient la pension de base et une pension complémentaire. Les salariés dont l'employeur propose un régime d'entreprise ou d'administration auraient intérêt à s'y affilier ; le gouvernement les encourage à le faire, sans toutefois réinstaurer la possibilité

²⁵² *Stakeholder Pension Scheme*

²⁵³ *Pension Protection Fund*

d'affiliation obligatoire au sein de l'entreprise ou de l'administration concernée. En l'absence d'un régime d'entreprise ou d'administration, les salariés dont la rémunération est inférieure à environ la moitié du salaire moyen devraient choisir le régime complémentaire public. Au-delà, un plan individuel est jugé préférable.

Actuellement, les pensions publiques, versées par le régime de base et le régime complémentaire public, représentent environ 60 % des pensions versées aux retraités, le reste provenant des régimes professionnels et des plans d'épargne retraite individuels. Le gouvernement propose d'inverser ces proportions dans les cinquante ans à venir, et de stabiliser pensions publiques et prélèvements obligatoires. Les dispositifs en capitalisation ne prendront la relève que si employeurs et travailleurs choisissent de cotiser suffisamment. En tout état de cause, un tel changement accentuerait les inégalités de revenus entre retraités.

Les gouvernements britanniques privilégient une approche qui repose sur des décisions prises par les employeurs et les salariés. Cette approche pose problème du fait de la complexité du système de retraite et des changements fréquents, ce qui semble incompatible avec la possibilité de faire des choix éclairés. Dans les décennies à venir, il est probable qu'un grand nombre de retraités n'auront pas des revenus de retraite leur permettant de maintenir leur niveau de vie. Cela pourrait avoir pour conséquence un recul de l'âge de la retraite et une augmentation du nombre de bénéficiaires des prestations d'assistance.

Références

Chagny, O., G. Dupont, H. Sterdyniak, P. Veroni, 2001, « Royaume-Uni : le royaume des fonds de pension » in « Les réformes des systèmes de retraite en Europe », *Revue de l'OFCE*, n° 78, juillet, pp. 163-174.

Commission Européenne, *Politiques de l'emploi dans l'UE et dans les Etats membres – rapport conjoint sur l'emploi*, Bruxelles, 2002

Department of Social Security, *A new contract for welfare : partnership in pensions*, (“Greenpaper”), The Stationery Office Limited, décembre 1998.

Dupont, G., « Retraites au Royaume-Uni : contexte, enjeux, réformes », rapport réalisé pour le Conseil d'orientation des retraites par l'OFCE, 2004

Montagne, S., « Royaume-Uni : La réforme du système de retraite », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 57 - mars 1999, pp. 37-44.

Reynaud, E., « Royaume-Uni » in *Les systèmes de retraite à l'étranger : Etats-Unis, Allemagne, Royaume-Uni*, IRES, 1992, pp. 235-340.

Reynaud, E., « Royaume-Uni : Le New Labour face aux retraites après dix-huit ans de néolibéralisme » *Chronique internationale de l'IRES*, numéro spécial « L'avenir des retraites en débat », n° 48 - septembre, 1997, pp. 57-64.

VI - Les pays d'Europe centrale et orientale

En mai 2004, huit pays d'Europe centrale et orientale deviendront membres de l'Union européenne : la Pologne, la République tchèque, la Hongrie, la Slovaquie, la Slovénie, la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie. La Roumanie et la Bulgarie devraient rejoindre l'Union européenne en 2007. Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, les gouvernements de ces pays ont réalisé des réformes d'une ampleur considérable, dont celles de leurs systèmes de retraite. Dans de nombreux domaines, l'objectif d'intégration à l'Union européenne a contraint les orientations des transformations, mais dans celui de la protection sociale, le champ était plus libre. L'Union européenne laisse aux Etats candidats, comme aux Etats membres, une grande marge de choix dans leurs décisions concernant l'architecture de leurs systèmes de retraite.

La libéralisation des économies d'Europe centrale et orientale au début des années quatre-vingt-dix a bouleversé leurs structures économiques et sociales. L'inflation a atteint des niveaux très élevés, la production globale et les salaires réels ont diminué sensiblement, les restructurations se sont traduites par une forte hausse du chômage et de l'inactivité. Ces évolutions ont perturbé les systèmes de retraite qui ont néanmoins contribué à amortir leurs conséquences sociales.

Les dix pays considérés ici en modifiant profondément leur système de retraite n'ont pas pour autant adopté un modèle unique, mais il existe des points de ressemblance dans leurs orientations. Tous ont introduit de plans d'épargne retraite facultatifs. Tous ont conservé un régime public fonctionnant en répartition. La plupart d'entre eux a introduit dans son système de retraite un second étage obligatoire en capitalisation constitué de comptes individuels d'épargne retraite gérés par des institutions financières privées.

La Pologne, la République Tchèque et la Hongrie font l'objet ici d'une attention particulière pour plusieurs raisons. Parmi les pays rejoignant l'Union européenne en 2004, ces trois pays sont les plus importants, par leur PIB et leur population. Ils sont également parmi les pays les plus avancés dans la transition vers une économie de marché, ils sont membres de l'OCDE, ce qui permet d'avoir davantage d'informations statistiques harmonisées.

Enfin, on peut distinguer trois types d'architecture de systèmes de retraite choisies par les pays en transition et la Pologne, la République Tchèque et la Hongrie illustrent chacune un de ces trois schémas.

1. L'impact de la transition vers l'économie de marché sur les systèmes de retraite

Dans les pays communistes, les régimes de retraite étaient financés par l'Etat, parfois avec une participation financière des entreprises, mais il y avait peu lieu de distinguer des cotisations provenant des entreprises publiques du budget de l'Etat. Le montant des pensions était peu différencié : le lien entre le niveau de rémunération et le niveau de la pension étant faible. Certains groupes de travailleurs, notamment dans l'industrie, disposaient d'avantages particuliers : la possibilité de toucher une pension relativement jeune ou des pensions d'un montant plus élevé. Le taux de remplacement était généralement bas.

Les conditions d'accès à une pension de retraite étaient relativement faciles à remplir. L'âge de liquidation était bas : dans de nombreux pays, les hommes pouvaient prendre leur retraite à 60 ans avec 25 ans de service et les femmes à 55 ans, ou même avant si elles avaient élevé des enfants. La retraite anticipée était courante et le cumul emploi-retraite fréquent. L'âge moyen de cessation d'activité était plus bas que dans les pays industrialisés à économie de marché : en 1990, il était de 62,2 ans pour les hommes et de 60,0 ans pour les femmes dans les pays membres de l'OCDE, contre 60,9 ans pour les hommes et 57,6 ans pour les femmes dans l'ensemble des PECO²⁵⁴.

Les ratios de dépendance démographiques étaient inférieurs à ceux de l'Union européenne, notamment du fait d'une espérance de vie plus faible. Néanmoins, les ratios pensionnés / travailleurs en emploi étaient plus élevés : entre 30 et 45 retraités pour 100 travailleurs à la fin des années 1980, contre un peu plus de 20 dans les grands pays d'Europe de l'Ouest.

Malgré une proportion élevée de retraités dans la population, la part des pensions de retraite dans le PIB était nettement plus faible qu'en Europe de l'Ouest. En 1989, les pensions représentaient en moyenne 7,6 % du PIB en Europe centrale²⁵⁵ contre une moyenne de plus de 11 % dans les pays membres de l'Union européenne. La faible part des pensions dans le PIB s'explique par le bas niveau des salaires, qui représentait entre 30 % et 40 % du PIB, et par les faibles taux de remplacement.

Dans la plupart des pays, le début de la transition a été marqué par un déclin important du PIB et de l'emploi. Les pays d'Europe centrale – les plus avancés dans la transition – ont connu des rythmes de croissance positifs à partir de 1993 pour retrouver le niveau de PIB antérieur à la transition dès 1997. Cette reprise a été essentiellement due à une augmentation de la productivité et n'a pas été accompagnée d'une hausse sensible de l'emploi.

Taux d'emploi, 2000

	Pologne	R. tchèque	Hongrie	Slovaquie	Slovénie	Lituanie
50 - 54	61,4	80,4	66,4	69,0	64,4	72,8
55 - 59	37,7	50,2	33,7	34,5	29,0	56,8
60 - 64	20,9	16,9	7,6	6,1	15,1	26,4
15 - 64	55,1	64,9	55,9	56,3	62,7	60,1
	Lettonie	Estonie	Roumanie	Bulgarie	UE - 15	France
50 - 54	69,9	73,6	70,3	65,6	70,0	74,9
55 - 59	49,3	58,4	56,6	33,5	51,9	48,1
60 - 64	21,8	29,4	48,0	10,5	22,6	10,2
15 - 64	58,2	60,6	64,2	51,5	63,2	62,0

Source : Commission européenne, 2003

Ces évolutions ont pesé lourdement sur le financement des systèmes de retraite. Les conditions d'accès aux pensions permettant une retraite anticipée – préretraites, invalidité – ont été assouplies, ce qui a atténué les conséquences sociales des restructurations. Le nombre de bénéficiaires de pensions a fortement augmenté. Dans le même temps, le nombre d'affiliés cotisants a baissé du fait de la diminution de l'emploi et du développement de l'activité

²⁵⁴ Soit 19 pays, dont la Russie. Source : Fultz et Ruck 2001

²⁵⁵ La moyenne pour la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie.

informelle. De plus, les arriérés de cotisations se sont accumulés du fait des difficultés financières des entreprises. Les déficits des régimes de retraite ont été comblés par les budgets des Etats.

Le niveau de vie relatif des retraités a été maintenu, malgré les taux d'inflation élevés qui ont suivi la libéralisation des prix et l'absence de règles d'indexation automatique. La valeur réelle des pensions a certes fluctué au cours des années quatre-vingt-dix, mais les revalorisations, décidées de façon discrétionnaire par les gouvernements, ont globalement protégé le pouvoir d'achat des retraités.

2. Perspectives démographiques

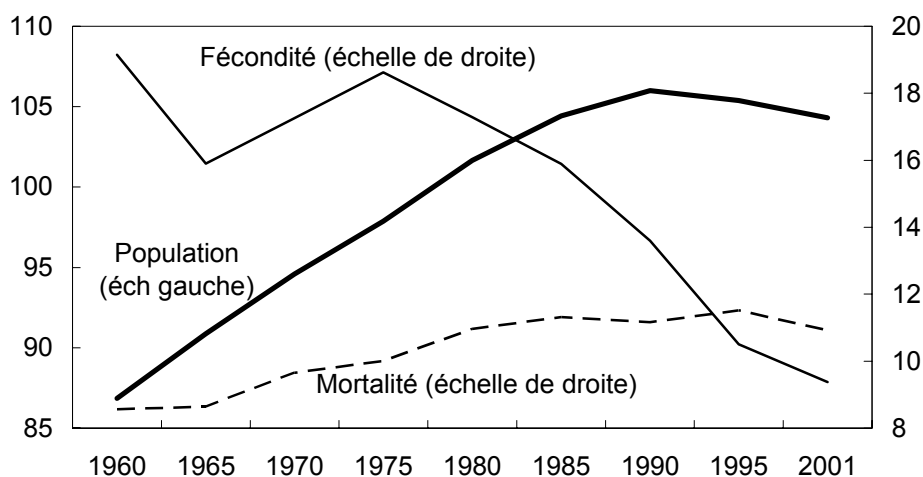
Les structures démographiques actuelles sont assez proches dans les pays d'Europe centrale et orientale et dans l'Union européenne à 15. Cependant, la population âgée de plus de 60 ans représente en général une part plus réduite de la population dans les PECO (19,2 %) que dans l'Union européenne (21,7 %).

Dans les PECO, la fécondité est faible, nettement inférieure au niveau nécessaire au renouvellement de la population. Elle a chuté dans les années quatre-vingt-dix et la population a diminué de 1,7 millions de personnes (voir graphique). Le tableau suivant montre l'indicateur conjoncturel de fécondité dans les dix PECO, dans l'Union européenne à 15 et en France sur la période 1960 à 2000. La baisse générale de ces indices conjoncturels de fécondité est partiellement due au recul de l'âge moyen de fécondité et elle devrait donc remonter dans les prochaines années.

Indicateur conjoncturel de fécondité

	Pologne	R. tchèque	Hongrie	Slovaquie	Slovénie	Lituanie
1960	2,98	2,11	2,02	3,07	2,18	2,60
1970	2,20	1,91	1,98	2,40	2,10	2,40
1980	2,28	2,10	1,91	2,32	2,11	2,00
1990	2,04	1,89	1,87	2,09	1,46	2,00
2000	1,34	1,14	1,33	1,20	1,25	1,33
	Lettonie	Estonie	Roumanie	Bulgarie	UE - 15	France
1960			2,33	2,31	2,59	2,73
1970	2,01	2,16	2,89	2,18	2,38	2,47
1980	1,90	2,02	2,45	2,05	1,82	1,95
1990	2,02	2,05	1,83	1,81	1,57	1,78
2000	1,24	1,39	1,30	1,25	1,53	1,89

Source : Commission européenne, 2003

Graphique : Population (en millions), mortalité et fécondité (pour 1000 habitants)

Source : Eurostat, 2002

L'espérance de vie à la naissance est plus faible dans les PECO que dans l'Union européenne.

Espérance de vie à la naissance, 2000

	Pologne	R. tchèque	Hongrie	Slovaquie	Slovénie	Lituanie
Hommes	69,7	71,7	67,2	69,2	72,3	67,5
Femmes	77,9	78,4	75,7	77,4	79,7	77,7
	Lettonie	Estonie	Roumanie	Bulgarie	UE - 15	France
Hommes	65,0	65,6	67,7	68,5	75,3	75,0
Femmes	76,1	76,4	74,6	75,1	81,4	82,5

Source : Commission européenne, 2003

L'OCDE a effectué des projections démographiques pour la Pologne, la République tchèque et la Hongrie.

Projections de la population en 2050, en millions

	2000	2050	Ecart	Taux de croissance annuel moyen %
Pologne	38,7	35,0	-3,7	-0,20
République tchèque	10,3	8,4	-1,9	-0,41
Hongrie	10,0	8,1	-2,0	-0,44

Source : OCDE, 2001

En Pologne et en République tchèque, la part dans la population des personnes âgées de 65 ans et plus, aujourd'hui moins importante que la moyenne des pays de l'OCDE, devrait fortement augmenter, presque autant qu'en Espagne et en Italie (cf. tableau). En Hongrie, ce ratio de dépendance démographique est aujourd'hui égal à la moyenne de l'OCDE, mais augmenterait moins dans les 50 prochaines années selon ces projections.

Ratio de dépendance démographique²⁵⁶

	2000	2050	Ecart
Pologne	20,4	55,2	34,8
République tchèque	21,9	57,5	35,6
Hongrie	23,7	47,2	23,5
<i>OCDE</i>	23,8	49,9	26,1
<i>France</i>	27,2	50,8	23,6
<i>Espagne</i>	27,1	65,7	38,6
<i>Italie</i>	28,8	66,8	38,0
<i>Etats-Unis</i>	21,7	37,9	16,2

Source: OCDE, 2001

3. Les réformes des retraites

Dans les années quatre-vingt-dix, la capitalisation avait un attrait particulier dans les PECO du fait du contexte de transition vers une économie de marché. En outre, la Banque mondiale, favorable à la privatisation des systèmes de retraite, a influencé les gouvernements en jouant un rôle important de conseiller pendant cette période. Dans certaines instances, les représentants de la Banque mondiale sont intervenus directement dans la mise en œuvre des réformes des retraites.

Les systèmes de retraite des PECO devaient être modifiés pour plusieurs raisons. Le bon fonctionnement du marché du travail requéraient une stabilisation des systèmes, une amélioration de la confiance du public et une clarification des règles. Dans nombre de pays, le coût des pensions avait fortement augmenté alors que les recettes provenant des cotisations se réduisaient du fait du développement de l'emploi non déclaré ou sous déclaré. Les régimes de retraite hérités du passé étaient mal acceptés et jugés arbitraires et inefficaces, sentiment renforcé par les mesures prises dans les années quatre-vingt-dix.

Tous les pays, à l'exception de la Roumanie où le projet est encore en discussion, offrent aux travailleurs la possibilité d'ouvrir un plan d'épargne retraite. Les Etats ont mis en place des incitations financières à travers une aide publique, sous forme d'avantages fiscaux ou de subventions publiques.

Les nouveaux systèmes nationaux de retraite peuvent être classés en trois catégories.

1. La Pologne et la Lettonie ont remplacé leurs régimes publics en annuités par des régimes en « comptes notionnels » à l'instar de la Suède. En même temps, ces pays ont instauré un second système obligatoire constitué par des comptes individuels d'épargne retraite en capitalisation. Les cotisations destinées à ces comptes sont versés à des fonds de pension gérés par des institutions financières privées. Les institutions sont agréées par les pouvoirs publics et désignées par chaque assuré.

²⁵⁶ Population de plus de 65 ans / population entre 20 et 65 ans

Le régime en « comptes notionnels » est financé en répartition. Chaque assuré voit inscrit dans son compte les cotisations versées pour sa retraite. Un taux de rendement fictif est attribué aux cotisations. Lorsque l'assuré liquide son compte, la totalité de la somme inscrite est convertie en une pension, dont le montant est fonction de l'espérance de vie à la retraite de sa génération. Ce type de système vise à rendre le taux de cotisation fixe dans le temps. Les pensions versées à partir d'un âge donné se réduisent avec chaque augmentation de l'espérance de vie de la population. Les individus peuvent augmenter leur taux de remplacement en liquidant leur pension plus tard.

2. La Hongrie, la Bulgarie, l'Estonie et la Slovaquie ont également introduit des comptes individuels d'épargne retraite obligatoires. Cependant, ces pays ont conservé, tout en les modifiant, des régimes publics de retraite par répartition dans lesquels les pensions sont calculées par annuités.

3. La République tchèque, la Slovénie, la Lituanie et la Roumanie ont modifié leurs régimes publics sans introduire de capitalisation individuelle obligatoire. Le système de la Lituanie est particulier : les salariés qui ouvrent un plan d'épargne retraite facultatif voient diminuer leurs cotisations au régime en répartition, ainsi que leurs prestations.

31. La République tchèque : des changements dans la continuité

La République tchèque a conservé son régime de retraite de base hérité de la Tchécoslovaquie. Au cours des années 1990, l'augmentation des dépenses a conduit à changer les paramètres du régime. En même temps, des comptes individuels d'épargne retraite ont été introduits sur une base facultative. La réforme du régime public devra se poursuivre, mais il n'y a pas de consensus politique sur les mesures à prendre.

Comme dans les autres pays d'Europe centrale, le ratio pensionnés sur cotisants dans la République tchèque a augmenté pendant les années 1990, passant de 48 % en 1994 à 56 % en 2000. Les causes principales de cette évolution étaient une réduction de la population active, une augmentation du chômage (avec un niveau record de 10,2 % de la population active début 2003) et un recours croissant aux pré-retraites.

En 2002, l'âge effectif de cessation d'activité était en moyenne de 56 ans pour les femmes et de 59 ans pour les hommes. Le niveau de vie relatif des retraités est resté globalement stable : la pension moyenne représentait environ 57 % du salaire net moyen. En conséquence, la part des pensions dans le PIB est passée de 7,1 % en 1994 à 9,5 % en 2000. En 1994, les cotisations versées à l'Etat pour financer le régime de retraite dépassaient les dépenses du régime : l'excédent était équivalent de 1,2 points de PIB ; tandis qu'en 2000, les cotisations étaient inférieures aux dépenses de l'équivalent de 0,9 % du PIB.

31.1 Un régime de base modifié et une épargne retraite facultative

Le régime de retraite de base a été modifié au cours des années 1990 et surtout à partir de 1996 par une loi votée en 1995. Le taux de cotisation a été réduit de 27,2 % à 26 % du salaire non plafonné : 19,5 % pour les cotisations patronales et 6,5 % pour les cotisations salariales. Les avantages dont bénéficiaient certaines professions ont été supprimés. Des mesures ont été introduites pour faire reculer l'âge effectif de départ à la retraite et réduire modérément le niveau des pensions.

En 1995, les hommes pouvaient toucher une pension de retraite à partir de 60 ans. Pour les femmes, l'âge de liquidation dépend du nombre d'enfants élevés : en 1995 il se situait dans une fourchette de 53 ans pour les femmes ayant élevé 5 enfants ou plus, à 57 ans pour les femmes sans enfants. La législation de 1995 augmente progressivement l'âge de la retraite : à partir de 2007, il sera de 62 ans pour les hommes ; pour les femmes, l'âge dépendra toujours du nombre d'enfants élevés mais dans une fourchette de 57 à 61 ans.

Les conditions d'obtention des pensions d'invalidité et de validation de droits non contributifs ont été durcies. La période de référence utilisée dans le calcul de la pension a été allongée et les règles d'indexation ont été modifiées.

Les règles de calcul de la pension de base rendent le taux de remplacement fortement dégressif. Pour une carrière d'une durée de 40 années, le taux de remplacement net pour les bas salaires est d'environ 80 %, alors qu'il est d'environ 50 % pour un travailleur ayant gagné le salaire moyen et de 30 % pour un travailleur ayant gagné le double du salaire moyen. Ce système risque d'encourager la non déclaration de rémunérations chez les travailleurs à revenus moyens ou élevés. L'épargne retraite pourrait compléter les revenus de retraite pour ces personnes, cependant, l'intervention publique dans ce domaine favorise plutôt les bas revenus.

L'épargne retraite individuelle facultative a été introduite en 1994. Au départ, cette épargne n'était pas exonérée d'impôts mais la loi a instauré une subvention qui augmente de manière dégressive avec le niveau d'épargne²⁵⁷. Une exonération d'impôt a été introduite en 1999, néanmoins, le bas niveau des plafonds limitent l'incitation financière à épargner pour les salariés à revenus moyens et élevés.

Huit ans après l'introduction de ce système, la moitié de la population active y participe, mais seulement une minorité de ceux âgés de moins de 40 ans épargnent par ce biais. Les participants versent moins de 3 % de leurs salaires en moyenne. Les rendements sont faibles et les coûts de gestion élevés. Le capital accumulé représente 2,6 % du PIB. Le système est géré par quatorze institutions financières.

31.2 Les débats actuels

En République tchèque, le ratio de dépendance démographique – la population âgée de 65 ans et plus sur la population entre 20 et 64 ans – pourrait doubler d'ici 2030, pour atteindre 40 %. Le nombre de bénéficiaires de pensions dépasserait le nombre de cotisants avant 2040. Compte tenu de ces perspectives, de nouvelles modifications sont envisagées et font l'objet de débats politiques soutenus. D'autant que le déficit public, de 7,6 % du PIB, est élevé. Le gouvernement estime que la part des pensions dans le PIB pourrait passer de 9,2 % en 2002 à 14,2 % en 2030. Dans ce cas, le taux de cotisation nécessaire pour équilibrer le système passerait de 30 % à 46 %.

Les mesures à prendre ne font pas l'objet d'un consensus. Les partis politiques de droite souhaitent réduire les retraites publiques et introduire un système obligatoire de capitalisation individuelle. Les sociaux-démocrates, qui ont gagné les élections législatives en 2002,

²⁵⁷ Pour une épargne mensuelle de 100 couronnes (environ 1 % du salaire net moyen), le gouvernement verse 50, alors que pour une épargne de 500, il verse 150.

préconisent de nouveaux ajustements des paramètres du système. Dans le cadre d'un redressement budgétaire, le nouveau gouvernement a annoncé pour 2004 des mesures concernant le régime de base dans le prolongement des changements effectués dans les années 1990 : réduction des droits non contributifs, limitation des possibilités de départ anticipé, augmentation de l'âge de la retraite à 63 ans pour les femmes et pour les hommes, etc. Le gouvernement prévoit également la mise en place de régimes de retraite d'entreprise volontaires.

32. La Hongrie : pionnière de la privatisation

En 1997, le parlement hongrois a adopté une réforme radicale du système national de retraite, qui est entrée en vigueur en 1998. C'est le premier pays d'Europe centrale et orientale à privatiser partiellement son système de retraite. Le régime de base, qui fonctionne en répartition, a été profondément transformé. Une partie des cotisations obligatoires est désormais consacrée à la capitalisation individuelle. La gestion de ce nouvel étage légal du système de retraite est confiée à des institutions financières privées. Par ailleurs, depuis 1994, les Hongrois ont la possibilité de constituer une épargne retraite facultative ; cette possibilité n'a pas été modifiée par la réforme de 1997.

32.1 *L'ancien régime de base*

Le régime de base en répartition a été instauré après la Seconde guerre mondiale. En 1990, le ratio pensionnés / cotisants du régime de base dépassait 40 %. Le ratio de la pension moyenne sur le salaire net moyen a crû d'environ 30 % en 1970 à plus de 60 % en 1990. La part totale des pensions - de retraite, d'invalidité et de réversion - dans le PIB est passée de moins de 3,5 % en 1970 à 8,8 % en 1990. En 1990, le taux des cotisations pour le financement des pensions était de 30,5 %.

Comme ailleurs en Europe centrale et orientale, les pressions pour limiter ou réduire le système en répartition ont été fortes. Les recettes se sont réduites du fait d'une certaine baisse de la population active et de l'évasion fiscale. Dans le même temps, le nombre de pensionnés a augmenté à la suite des restructurations et de nombreux départs en retraite anticipée. Le ratio pensionnés / cotisants a augmenté rapidement, passant de 51 % en 1989 à presque 84 % en 1994. Afin de limiter les déficits, les taux de remplacement ont été réduits, par un ralentissement des revalorisations des prestations et par l'augmentation du nombre d'années de salaires pris en compte dans le calcul des pensions. En conséquence, la part des pensions dans le PIB est passée de 10 % en 1994 à 8,3 % en 1997. Cependant, ces mesures ont été jugées arbitraires et injustes.

Un relèvement de l'âge de la retraite a été décidé en 1996 : pour les hommes, il est passé de 60 en 1996 à 62 ans en 2000, pour les femmes, de 55 en 1996 à 62 ans en 2009.

32.2 *La réforme de 1997*

En 1997, le législateur a réformé en profondeur le régime par répartition et introduit des comptes individuels obligatoires en capitalisation.

Les pensions du régime de base sont toujours calculées sur la base d'annuités, mais les conditions d'obtention de pensions à taux plein ont été durcies. Alors qu'auparavant les

carrières courtes et les bas salaires étaient favorisés, le taux d'annuité deviendra uniforme à partir de 2013. Enfin, les pensions sont maintenant revalorisées suivant une indice mixte, composé pour moitié de la croissance du salaire net moyen et pour moitié de l'inflation.

La réforme de 1997 a créé un système de retraite mixte, constitué du régime de base financé en répartition et de comptes individuels d'épargne retraite fonctionnant en capitalisation. Une partie des cotisations obligatoires prélevées sur les salaires est versée au régime de base et une partie aux comptes individuels.

Les comptes individuels sont gérés par des institutions financières privées désignées par chaque salarié cotisant. Au moment de la retraite, le salarié reçoit une pension d'une valeur actuelle égale à la valeur du capital accumulé sur son compte. Le niveau de la pension dépend donc des cotisations versées, de la rentabilité des placements et des hypothèses sur l'espérance de vie. La loi interdit la discrimination entre hommes et femmes dans la fixation du niveau des pensions.

Pour améliorer la confiance du public le gouvernement a introduit des garanties. Ainsi, la pension provenant de l'épargne retraite ne peut pas être inférieure à 25 % de la pension du régime de base, pour les travailleurs ayant cotisé à un compte individuel pendant au moins 15 ans. Pour les travailleurs qui auront cotisé à un compte individuel pendant une carrière entière, cette garantie assure que le rendement réel de leur épargne ne sera pas négatif et pour ceux qui ont cotisé moins longtemps, un taux de rendement réel d'environ 4 % est assuré. Ces garanties sont financées par un fonds central auquel cotisent l'ensemble des fonds de pensions. Par ailleurs, les fonds de pension doivent avoir un rendement d'au moins 85 % de celui des obligations publiques à long terme.

La transition vers le nouveau système exigeait des décisions sur le sort des personnes qui ont acquis des droits sous l'ancien système, deux groupes ont donc été distingués :

- Les personnes qui ont cotisé sous l'ancien système ont le choix entre rester uniquement dans le régime de base ou rejoindre le nouveau système mixte.
- Les nouveaux cotisants entrent d'office dans le système mixte.

La date butoir a été fixée à septembre 1999 : à ce moment-là, la moitié de la population active avait choisi le système mixte, soit beaucoup plus que ce que prévoyait le gouvernement. Le régime de base connaît des difficultés de financement importantes du fait qu'une large proportion des travailleurs cotisent désormais à un taux réduit alors que le régime doit honorer des engagements contractés par le passé.

Les travailleurs qui restent dans l'ancien système ont un taux d'annuité de 1,65 % : ainsi, la pension représente 66 % du salaire de référence pour 40 années d'assurance. Ceux qui sont intégrés au système mixte ont un taux d'annuité de 1,22 % (49 % du salaire de référence pour 40 années d'assurance). Le taux d'annuité réduit s'applique à toutes les années de carrière, y compris celles antérieures au nouveau système, c'est pourquoi les travailleurs à mi-carrière n'ont pas intérêt à adhérer au nouveau système. Une partie des personnes qui ont choisi de rejoindre le nouveau système l'ont sans doute choisi à tort.

Selon la loi de 1997, le taux de cotisation total devait être de 31 % en 2000, dont 23 points versés au régime de base et 8 points versés aux comptes individuels. La coalition de gauche qui avait réalisé la réforme a été battue aux élections de 1998. La nouvelle majorité a baissé le

taux global de cotisation en réduisant les cotisations patronales dans l'objectif affiché, de renforcer la compétitivité des entreprises. Le taux de cotisation global est passé à 26 % en 2002 : 20 points pour le régime de base et 6 points pour les comptes individuels. En 2003, les sociaux-démocrates sont revenus au pouvoir et ont augmenté le taux de cotisation à 26,5 % : 19,5 points pour le régime de base et 7 points pour les comptes individuels.

Les premières années de fonctionnement des comptes individuels ont été marquées par des difficultés de mise en oeuvre et des rendements décevants sur les placements.

33. La Pologne : une réforme radicale

La grande réforme du système de retraite polonais n'a eu lieu qu'à la fin des années 1990, dix ans après le changement de régime et la libéralisation brusque de l'économie. Cette période est marquée par une forte augmentation des pensions publiques et une succession de mesures pas toujours cohérentes entre elles. Après de longs débats politiques, le gouvernement polonais a adopté une réforme radicale du système, visant à supprimer le régime de base traditionnel, qui fonctionnait par annuités. Il a créé un nouveau système à deux étages obligatoires : un régime en répartition fonctionnant sur la base de « comptes notionnels », à l'instar de la réforme suédoise, et des comptes individuels d'épargne retraite. En même temps, des plans d'épargne retraite facultatifs ont été proposés.

33.1 *Les changements avant 1999*

Sous l'ère communiste, le système de retraite couvrait quasiment tous les travailleurs et était constitué d'un régime de base et de régimes complémentaires professionnels. Dès les années 1980, l'augmentation du nombre de départs anticipés a poussé à la hausse les dépenses de pensions. Les cotisations, entièrement patronales, sont passées d'un taux de 15,5 % en 1980 à 38 % en 1987. A la fin des années 1980, l'hyperinflation – 60 % en 1988, 586 % en 1990 – a réduit le niveau de vie relatif des retraités, mais en 1990 et 1991, le pouvoir d'achat des pensions a été fortement augmenté. La pension moyenne (en prenant en compte la retraite, l'invalidité et la réversion) représentait 65 % du salaire moyen en 1991, contre 51 % en 1988.

En même temps, le nombre de personnes liquidant une pension a considérablement augmenté : elles étaient environ 0,6 million par an à la fin des années 1990 et 1,3 million en 1991. En conséquence, la part des pensions dans le PIB est passée de 9,6 % en 1990 à 16,3 % en 1992. Au milieu des années 1990, l'ensemble des pensions représentait un tiers des dépenses publiques. Le taux de l'ensemble des cotisations sociales a atteint 45 % en 1990, mais les cotisations étaient insuffisantes pour financer les prestations. A partir de 1993, le gouvernement a réduit le niveau relatif des pensions et le nombre de pensions nouvellement liquidées a fortement baissé. En 1998, à l'aube de la réforme, la part des pensions dans le PIB était légèrement supérieure à 14 %.

33.2 *La réforme radicale*

Les nombreuses modifications des années 1990 avaient sapé la confiance du public dans le système de retraite. L'impression générale était que le gouvernement manipulait le système afin de réduire les pensions. En 1999 les difficultés financières du système et les perspectives démographiques à long terme ont décidé les autorités à adopter une transformation radicale.

Le régime public d'assurance sociale a été remplacé par un système à deux étages : un régime en répartition fonctionnant sur la base de « comptes notionnels » ; des comptes d'épargne retraite fonctionnant en capitalisation et gérés par des institutions financières privées. L'objectif principal de ce nouveau système était de stabiliser la part des dépenses de retraites dans le PIB.

La réforme a également mis en place une pension minimum différentielle financée par l'Etat. Elle garantit un certain niveau de revenu, environ 30 % du salaire moyen en 1999, aux personnes âgées de 65 ans ou plus qui ont cotisé au moins 25 années. Cette prestation sera versée à celles dont la pension totale est inférieure à ce minimum.

En outre, l'Etat cotise pour les travailleurs au titre des périodes de chômage indemnisé, des congés maternité, des congés parentaux, des périodes de service militaire et des périodes pendant lesquelles les assurés prennent en charge un membre de la famille dépendant.

Le taux de l'ensemble des cotisations sociales a été maintenu à 45 % du salaire net, mais les cotisations sont désormais partagées entre employeurs et salariés²⁵⁸. Les cotisations versées au système de retraite ont été plafonnées et le taux est de 9,76 % pour les salariés et pour les employeurs. L'institution de recouvrement collecte l'ensemble des cotisations obligatoires. Elle verse 7,3 points à un fonds de pension agréé par l'Etat désigné par le salarié et le reste au régime en répartition. Les deux pensions doivent être liquidées en même temps : au plus tôt à 60 ans pour les femmes et à 65 ans pour les hommes, soit l'âge de la retraite sous l'ancien système. Les individus qui retardent la liquidation de leur pension au-delà de cet âge voient son montant majoré.

Des plans d'épargne retraite facultatifs ont été introduits par la même réforme. Ils sont prévus pour fournir un complément de revenu de retraite surtout pour les personnes dont la rémunération dépasse le plafond du système obligatoire. Contrairement aux dispositifs d'épargne retraite existant dans de nombreux pays, les versements à ces plans ne sont pas exonérés d'impôt, mais les rentes le sont. Les versements aux plans sont exonérés de cotisations sociales dans la limite d'un plafond.

33.3 Une transition rapide

Alors qu'en Hongrie, la transition vers le nouveau système sera longue, la transition est quasi instantanée en Pologne. Trois groupes sont distingués selon leur âge au premier janvier 1999.

- Les personnes de 50 ans et plus restent affiliées à l'ancien régime de retraite, désormais fermé aux plus jeunes.
- Les personnes âgées entre 30 et 49 ans en 1999 doivent cotiser au nouveau régime en répartition. Ainsi, ce régime commencera à verser des pensions dès 2009. Les personnes dans cette tranche d'âge peuvent choisir entre verser l'intégralité de leurs cotisations obligatoires au régime en répartition ou verser une partie à un compte d'épargne retraite individuel.

²⁵⁸ Pour l'ensemble de la protection sociale, le taux de cotisation salariale est de 18,71 % du salaire brut et le taux de cotisation patronale de 17,88 %, soit un total de 36,59 % du salaire brut ou 45,0 % du salaire net. Parmi ces cotisations, 19,52 points financent les pensions de retraite et 13 points financent les pensions d'invalidité et de réversion.

- Les personnes âgées de moins de 30 ans, ainsi que celles qui débutent une activité professionnelle, sont obligés de cotiser au nouveau système mixte : aussi bien aux comptes d'épargne retraite individuels qu'au nouveau régime en répartition.

Pour les personnes qui changent de régime, les droits à pension acquis sous l'ancien régime ont été transférés au nouveau. Ces droits ont été évalués à leur niveau fin 1998 et reversés aux « comptes notionnels » au démarrage du nouveau régime en répartition.

Ces réformes radicales ont fait l'objet d'un consensus : initiées par les ex-communistes, les grandes lignes des réformes avaient toutefois l'assentiment de l'opposition issue du syndicat Solidarité, qui a d'ailleurs poursuivi la réforme une fois arrivé au pouvoir. Au départ, c'est même au sein du parti au pouvoir que les désaccords significatifs se sont fait sentir, entre le ministre du travail et celui des finances. Le ministère du Travail souhaitait une simple réforme du système public d'assurance sociale mais c'est finalement le projet du ministère des Finances qui a été adopté. La perte de confiance dans l'ancien système a permis d'assurer le soutien nécessaire à une réforme aussi radicale.

Comme en Hongrie, les personnes qui pouvaient choisir de cotiser aux nouveaux comptes individuels ont massivement choisi de le faire. Les premières années de fonctionnement de ces comptes ont été marquées par d'importantes difficultés de mise en œuvre et, comme en Hongrie, par des rendements faibles sur les placements.

Les gouvernements successifs ont mené des campagnes de communication efficaces et ont fait des concessions pour obtenir le soutien des syndicats. Les dispositifs de préretraite ont été conservés pour les personnes liquidant leurs droits avant 2006 et pour les mineurs. La réforme ne s'applique pas aux agriculteurs, qui représentent plus d'un quart de la population. Le gouvernement a renoncé à fixer le même âge de liquidation pour les femmes et les hommes. Toutefois, compte tenu des règles de calcul des pensions, aussi bien pour le régime en répartition que pour les comptes individuels, les femmes qui choisiront de liquider leurs droits plus tôt toucheront des pensions bien plus faibles.

4. Le démarrage des nouveaux systèmes

La plupart des pays d'Europe centrale et orientale ont transformé radicalement leurs systèmes de retraite tout en choisissant des architectures différentes pour les nouveaux systèmes. Les modalités et la rapidité des réformes sont également variables. En Pologne, par exemple, la transition a été beaucoup plus rapide qu'en Hongrie. Malgré cette diversité, certaines orientations sont communes, d'une part la logique des modifications des régimes publics de base ; d'autre part, l'instauration de comptes individuels d'épargne retraite. Il faut noter qu'aucun pays d'Europe centrale et orientale n'a supprimé l'assurance sociale en matière de retraite, contrairement à ce qui a été fait en Amérique latine, au Chili notamment. Les pays qui ont adopté la capitalisation individuelle obligatoire l'ont combinée avec un régime financé en répartition.

41. Les régimes publics

Partout la tendance a été à la réduction du niveau des pensions et à l'augmentation de l'âge auquel les assurés peuvent liquider leurs droits. Le lien entre les cotisations versées et les

pensions reçues a été resserré. Les avantages catégoriels, initialement très répandus, ont été en grande partie supprimés.

Des dispositions ont été prises en vue d'augmenter l'âge effectif de cessation d'activité et l'accès aux dispositifs permettant les départs anticipés (préretraite, invalidité, etc.) a été restreint. Plusieurs pays ont prévu des majorations des pensions de retraite pour les personnes qui retardent la liquidation au-delà de l'âge minimum. L'impact de ces mesures dépendra de l'évolution de l'emploi en général et des possibilités d'emploi pour les personnes relativement âgées.

Dans l'ensemble, les réformes des régimes de retraite rendent le niveau des pensions dépendant de la somme des cotisations versées. Les nouveaux régimes en « comptes notionnels » sont fondés sur ce principe. Comme la Hongrie, la plupart des pays qui ont gardé des régimes traditionnels, en annuités, ont pris des mesures pour resserrer le lien entre pensions et cotisations : l'allongement de la période prise en compte dans le calcul de la pension et des changements des règles de calcul pour différencier davantage le montant des pensions. Cette orientation n'est cependant pas partagée par tous : les pensions versées par les régimes de base de la République tchèque et la Slovénie varient peu selon le niveau des salaires ou des cotisations.

L'un des buts du renforcement du lien entre cotisations et prestations est de décourager le travail non déclaré et le non paiement de cotisations. Dans les années quatre-vingt-dix, le montant des pensions était peu différencié et ainsi les salariés avaient peu intérêt à ce que les cotisations soient versées. La transformation des régimes devrait inciter les salariés à veiller à ce que leur emploi soit déclaré et les cotisations versées.

42. Les difficultés de la capitalisation individuelle obligatoire

L'introduction de comptes individuels en capitalisation constitue un trait commun à presque tous les PECO. Sur les dix pays candidats à l'Union européenne :

- six ont mis en place des comptes individuels en capitalisation obligatoires (Estonie, Lettonie, Hongrie, Pologne, Bulgarie, Slovaquie)
- trois ont refusé une telle démarche après de vifs débats (République tchèque, Slovénie, Roumanie). Les deux premiers ont instauré des comptes individuels facultatifs et la Roumanie envisage de le faire.
- La Lituanie a introduit la possibilité d'ouvrir un compte individuel en réduisant les cotisations au régime en répartition. Les comptes individuels sont facultatifs mais ils donnent lieu à une réduction des cotisations et des prestations du régime en répartition.

L'introduction de l'épargne retraite obligatoire est originale, en Europe de l'Ouest elle prend plutôt la forme de dispositifs facultatifs, à l'exception notable de la Suède.

Lors de la mise en place des comptes individuels obligatoires dans les PECO, les prestations futures financées par répartition ont été réduites. L'un des objectifs du remplacement partiel de la répartition par la capitalisation individuelle était de limiter les dépenses publiques de retraite. Un autre était de limiter le rôle de l'Etat dans le système de retraite, comme dans d'autres domaines. Au cours des années quatre-vingt-dix, les retraités des PECO ont subi de

fortes fluctuations de leur pouvoir d'achat, ce qui a miné la confiance du public dans les régimes gérés par l'Etat. L'idée généralement admise était que les gouvernements pourraient réduire les pensions à l'avenir. En outre, l'épargne retraite est jugée favorable au développement de l'économie en général et des marchés financiers en particulier.

Les salariés qui participent à la capitalisation obligatoire versent une proportion fixe de leur salaire au fonds de pension de leur choix. Les institutions gestionnaires privées doivent être agréées par les pouvoirs publics. En Estonie, chaque travailleur verse sa cotisation directement au fonds de pension. Ailleurs, la collecte des cotisations s'effectue dans un cadre professionnel. En Pologne et en Bulgarie, l'institution publique responsable des pensions recouvre l'ensemble des cotisations : au titre du régime en répartition et des comptes individuels ; elle transfère une partie des cotisations à l'institution privée désignée par le salarié. En Hongrie, l'employeur transfère les cotisations au fonds de pension.

Les premières années de fonctionnement des comptes individuels n'ont pas produit les résultats escomptés pour deux raisons principales²⁵⁹. La mise en œuvre administrative du système n'a pas été suffisamment préparée et les rendements ont été décevants.

Les réformes mettant en place les comptes individuels, une fois votées, ont été appliquées rapidement, sans que les infrastructures nécessaires à leur fonctionnement aient été mises en place.

Le fonctionnement des comptes individuels requiert un système informatique permettant la tenue des comptes. Une telle infrastructure est également nécessaire pour la tenue des registres d'un régime en répartition. Dans les pays d'Europe centrale et orientale de tels systèmes d'information n'existaient pas auparavant.

- En Hongrie, les comptes individuels ont pu commencer à fonctionner immédiatement car les employeurs transfèrent les cotisations de leurs salariés aux fonds de pension, mais il n'y a aucun moyen de vérifier s'ils respectent leurs obligations.
- En Pologne, l'institution publique responsable des pensions de retraite recouvre les cotisations et les transfère au fonds de pension désigné par le salarié. Au démarrage du nouveau système, les entreprises ont transmis à cette institution des formulaires papier où figuraient les informations sur les cotisations de leurs salariés. Il y a eu des erreurs dans l'attribution des cotisations aux fonds de pension pour environ la moitié des dossiers. Trois ans après le démarrage des comptes individuels, il existait une quantité très importante d'arriérés à transférer aux fonds de pension.

Au cours des premières années d'existence des comptes individuels en capitalisation, les rendements des placements ont été très décevants. En Hongrie comme en Pologne, les rendements réels ont été négatifs. Selon le BIT, le rendement réel annuel moyen a été de -4,1 % en Hongrie de 1998 à 2000. Selon l'institution publique responsable des pensions en Pologne, le rendement réel s'est situé entre -3 % et -14 % entre septembre 1999 et juin 2001. Dans ces deux pays, les placements ont été effectués principalement en titres publics : les obligations d'Etat représentent 77 % de l'épargne investie en Hongrie et 60 % en Pologne.

²⁵⁹ Les informations disponibles sur ce point concernent essentiellement la Pologne et la Hongrie, soit les deux pays qui ont les premiers adopté des comptes individuels obligatoires.

Les rendements de ces obligations ont été satisfaisants mais la faiblesse du rendement global des fonds de pension semble essentiellement imputable à des coûts élevés de gestion et de commercialisation.

Ceci met en évidence l'importance d'une réglementation publique forte pour encadrer et organiser la capitalisation privée.

43. Le financement des droits acquis sous l'ancien système

La stratégie consistant à diminuer les taux de remplacement futurs d'un régime en répartition et à remplacer partiellement la répartition par un système en capitalisation revient à faire payer les adhérents du nouveau système deux fois : une fois pour financer les droits acquis sous l'ancien système et une seconde fois pour épargner pour leur future retraite. La durée et le coût de la « transition » de la répartition vers un système mixte - répartition et capitalisation – varie selon les modalités de transition. Le BIT estime le coût de transition dans les PECO entre 0,5 et 2,5 % du PIB par an sur plusieurs décennies.

Un des facteurs importants de la transition est la proportion de travailleurs qui participent au nouveau système au départ. Dans les pays d'Europe centrale et orientale qui ont remplacé partiellement la répartition par la capitalisation, les travailleurs de plus de 50 ans sont généralement restés dans l'ancien régime en répartition, sans pouvoir cotiser à un fonds de pension. Les nouveaux entrants sur le marché du travail et, dans certains cas, les travailleurs relativement jeunes – moins de 30 ans en Pologne et Lettonie, moins de 42 ans en Bulgarie – ont été obligés de s'affilier au nouveau régime en répartition, avec des cotisations et des prestations réduites, et de cotiser à un fonds de pension. Enfin, une proportion importante des travailleurs avait le choix entre l'ancien régime ou le nouveau système mixte et beaucoup d'entre eux ont choisi le nouveau système, ce qui a grevé le financement des pensions dues sous l'ancien régime.

Un autre facteur majeur est l'importance de la part des cotisations obligatoires versées aux fonds de pension. Le niveau des cotisations aux nouveaux comptes individuels obligatoires varie : il a été fixé à un niveau élevé en Slovaquie (10 % du salaire brut), en Pologne (7,3 %) et en Hongrie (7 %), mais en Bulgarie, par exemple, le niveau est assez faible (2 %).

Les gouvernements se trouvent devant plusieurs choix pour faire face au financement des engagements de l'ancien régime en répartition. Le premier serait de réduire les droits acquis. Un autre serait d'augmenter les cotisations sociales pour financer les droits acquis en répartition, mais une telle hausse de prélèvements obligatoires est généralement refusée. Une troisième possibilité serait de financer les engagements de l'ancien régime par le budget de l'Etat mais à terme, cette politique augmentera les impôts pour payer les charges de la dette publique.

5. Les perspectives des systèmes de retraite des PECO dans le contexte européen

La majorité des pays d'Europe centrale et orientale ont instauré des comptes individuels obligatoires en capitalisation ce qui constitue une innovation en Europe. La Banque mondiale a joué un rôle décisif dans ce choix. Par exemple, en Pologne, comme en Hongrie, ce type de réforme radicale, défendu par les ministères des finances, a été privilégié par rapport à un

projet d'ajustement du régime de retraite en répartition, proposé par les ministères des affaires sociales. Le rôle joué par les ministères des finances et par la Banque mondiale s'explique en partie par le déficit public : les difficultés financières du régime en répartition ont conduit les gouvernements à augmenter les déficits publics et le niveau élevé de dette extérieure a obligé les gouvernements tenir compte des recommandations des organisations financières internationales.

La mise en œuvre de la capitalisation individuelle obligatoire a été difficile en Europe centrale et orientale pour plusieurs raisons : le manque d'infrastructures administratives ; des charges de commercialisation et de gestion trop élevées. Jusqu'à présent, les placements ont essentiellement été effectués en bons du trésor. Mais au fur et à mesure du développement des marchés financiers, cette situation pourrait changer.

Cependant, le problème le plus redoutable reste le financement des droits acquis sous les anciens systèmes de retraite qui pourrait dans les pays considérés augmenter les déficits publics et rendre difficile le respect des normes de l'Union européenne en matière des finances publiques.

Références

Commission européenne, *La situation sociale dans l'Union européenne*, 2003

OCDE, Etudes Economiques de l'OCDE, *Pologne*, 1998

Dupont, G., "Retraites en Europe centrale et orientale: à la recherche d'un nouveau consensus" in *Les réformes des systèmes de retraite en Europe*, rapport réalisé pour le Conseil d'orientation des retraites par l'OFCE, 2004

Fultz, E. & M. Ruck, *Pension Reform in Central and Eastern Europe: An Update on the Restructuring of National Pension Schemes in Selected Countries*, Budapest, BIT, 2000

Fultz, E. (dir.), *La réforme des pension en Europe centrale et orientale, volume 1 ; Restructuration avec privatisation : le cas de la Hongrie et de la Pologne*, Budapest, BIT, 2002

Fultz, E. (dir.), *La réforme des pensions en Europe centrale et orientale, volume 2 ; Restructuration des systèmes publics de pension : le cas de la République tchèque et de la Slovénie*, Budapest, BIT, 2002

Fultz, E., *Recent Trends in Pension Reform and Implementation in the EU Accession Countries*, Budapest, International Labour Office, 2003

Müller, K., *Les réformes de la prévoyance vieillesse en Europe orientale: analyse politico-économique*, Revue internationale de Sécurité sociale, vol. 54, 2-3, 2001

Schmähl, W. "Pensions", in GVG, *Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries*, 2002

VII - Les Etats-Unis

Données de base

Démographie	moyenne 1995/200	2050
Indicateur conjoncturel de fécondité (enfants par femme)	≅ 2	2,20
Espérance de vie - Hommes	74,1ans	79,5 ans
Espérance de vie - Femmes	79,5 ans	84,9 ans
	2000	2050
Rapport de l'effectif des 55 ans et plus sur celui des 20-54 ans	41,7 %	75,5 %
Population totale (2000)	275 562 700	

Source : Census Bureau, scénario central

Revenus	Total		Hommes		Femmes	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Proportion de personnes vivant sous le seuil de pauvreté (50% du revenu médian)	<i>Données non disponibles</i>					
Rapport du niveau de revenu des 65 et plus ans sur celui des 0-64 ans	<i>Données non disponibles</i>		<i>Données non disponibles</i>		<i>Données non disponibles</i>	

Emploi (2001)	Total	Hommes	Femmes
Taux d'emploi des 15-64 ans	73,13 %	79,39 %	67,09 %
Taux d'emploi des 55-64 ans	58,55 %	65,98 %	51,72 %

Source : OCDE

Prestations des différentes composantes du système de retraite en % du PIB en 2000	
Régime de base	3,6 %
Retraites professionnelles et épargne salariale du secteur privé*	2,8 %
Retraites professionnelles et épargne salariale du secteur public*	1,9 %
Total	8,3 %

Source : Social Security Administration, National Income and Product Accounts, 2000

* Les comptes nationaux américains ne différencient pas les pensions versées par les régimes de retraite professionnels des sommes versées aux salariés sous forme d'un capital de départ.

Compte tenu de la situation démographique et du taux d'activité des seniors aux Etats-Unis, le régime de retraite de base ne devrait pas connaître de problème d'équilibre financier avant une quarantaine d'années. Les difficultés qu'affronte aujourd'hui le système de retraite américain concernent essentiellement les régimes d'entreprise et l'épargne individuelle qui fournissent une large part des revenus des personnes âgées.

1. Architecture et principes de fonctionnement du système de retraite

Le système de retraite des Etats-Unis est composé essentiellement d'un régime de base national et d'une multitude de dispositifs qui concernent les salariés des administrations publiques et de certaines entreprises, dispositifs dont le nombre dépasse sept cent mille. Le régime de base constitue de loin la source de revenus la plus importante des retraités. En

2000, 90 % de la population âgée percevaient une pension de retraite ou de réversion du régime de base. La même année, sur l'ensemble des revenus de la population âgée, 39 % étaient constituées de pensions versées par le régime de base contre 17 % de pensions versées par les régimes d'entreprise, de branche ou des administrations ²⁶⁰.

Le régime de base, communément appelé *Social Security*, a été instauré par une loi votée en 1935, sous la présidence de Franklin Delano Roosevelt. A cette date, des régimes spécifiques aux salariés du secteur public étaient déjà courants : ils existaient au niveau de l'Etat fédéral, des Etats et des collectivités locales. Certaines entreprises privées avaient instauré des régimes pour leur salariés, qui couvraient à l'époque environ 15 % des salariés du secteur privé, notamment dans de grandes entreprises qui fournissaient des services publics, comme les chemins de fer, le gaz, l'eau, l'électricité. La grande récession des années trente a mis provisoirement fin à l'extension de ces régimes.

Au début du fonctionnement du régime de base, l'affiliation était obligatoire pour les salariés du commerce et de l'industrie, soit environ 60 % de la population active. Les salariés du secteur public n'avaient pas le droit d'y être affiliés mais, dans les années cinquante, ils ont eu le droit de rejoindre le régime de base. L'obligation d'affiliation s'est progressivement étendue à toute personne travaillant dans le secteur privé, y compris les travailleurs indépendants. La couverture s'est progressivement étendue à la grande majorité des salariés du secteur public, sans y devenir obligatoire ; les différentes administrations choisissent d'affilier leur personnel ou non, mais une fois affiliés au régime de base, les salariés du secteur public n'ont pas la possibilité d'en sortir. Aujourd'hui, au total, 96 % des actifs occupés des Etats-Unis cotisent au régime de base.

Les régimes de retraite du secteur privé se sont étendus dans les années 50 et 60. Les syndicats ont négocié des régimes dans les entreprises où ils étaient implantés . Ils ont négocié des régimes de branche dans certains secteurs caractérisés par une forte implantation syndicale et une mobilité de la main d'oeuvre entre de petites entreprises : les transports routiers, l'habillement, les métiers du bâtiment, etc. Les régimes d'entreprise et de branche ont atteint leur extension maximum au milieu des années soixante-dix. A ce moment-là, ils couvraient 44 % des salariés du secteur privé. Ce taux diminue depuis : en 1998, 24 % des salariés du secteur privé étaient affiliés à un régime de retraite d'entreprise ou de branche ²⁶¹.

La législation de 1935 qui a instauré le régime de retraite de base a également créé un dispositif d'assistance publique fédérale pour les personnes âgées de 65 ans ou plus ayant peu de ressources. Les Etats complètent éventuellement les sommes versées par l'Etat fédéral ²⁶². Les allocations versées aux personnes âgées par ce dispositif étaient de 4,8 milliards de dollars en 2000, ce qui est très peu comparé aux plus de 350 milliards de dollars de pensions de retraite et de réversion versées par le régime de base ²⁶³. Les Etats et les collectivités locales ont souvent des dispositifs propres d'assistance. Cependant, au total, l'assistance publique fournit peu de ressources aux personnes âgées : en 2000, seulement 5 % de la population âgée touchaient des allocations de cette source et elles représentaient 0,7 % du total de les revenus des personnes âgées.

²⁶⁰ Données du *Current Population Survey*. Il s'agit de ménages dont la personne de référence est âgée de 65 ans ou plus.

²⁶¹ Source : Pension and Welfare Benefits Administration, 2002.

²⁶² Le même dispositif verse des allocations sous condition de ressources aux handicapés âgés de moins de 65 ans.

²⁶³ Source : Social Security Administration, 2002.

Le régime de base verse des pensions de retraite, de réversion et d'invalidité. En 2000, les pensions de retraite et de réversion représentaient 3,6 % du PIB. La même année, les sommes versées aux salariés par les régimes du secteur public - l'Etat fédéral, Etats et collectivités locales - représentaient 1,9 % du PIB. Les régimes de retraite d'entreprise et de branche et les dispositifs d'épargne salariale du secteur privé ont versé l'équivalent de 2,8 % du PIB.

Une partie des sommes versées par les dispositifs de retraite et d'épargne des entreprises, des branches et des administrations prend la forme de prestations sociales : des pensions de retraite et de réversion. Mais une partie, surtout dans le secteur privé, consiste en un capital versé aux salariés au moment où ils quittent leur employeur, quel que soit leur âge. La réglementation fiscale incite les individus à conserver cette épargne jusqu'à l'âge de 59 ans et demi, sans qu'ils y soient contraints.

11. Le régime de base

11.1 Age de départ à la retraite

Au départ du fonctionnement du régime de base, les assurés devaient attendre l'âge de 65 ans, qualifié d'âge « normal » de la retraite, pour liquider leurs pensions. Dans les années soixante, ils ont eu la possibilité de liquider la pension dès 62 ans, moyennant un abattement de 6,67 % de la pension par année d'anticipation. Le cumul emploi-retraite était restreint au départ : les bénéficiaires gagnant une rémunération qui dépassait une modique somme devaient renoncer provisoirement à leur pension. Depuis 2000, il n'y a plus de restriction pour les bénéficiaires ayant dépassé l'âge « normal » de la retraite, de 65 ans, mais il est limité pour ceux qui n'ont pas encore atteint cet âge.

11.2 Mode de calcul et de revalorisation de la pension

D'une manière générale, les taux d'activité aux Etats-Unis, dont ceux de la population âgée, sont élevés. Le taux d'activité chez les hommes proches de l'âge de la retraite a baissé dans les années soixante-dix, mais de façon beaucoup moins prononcée qu'en Europe.

Il y a eu, lors de périodes d'augmentation du chômage, une certaine augmentation des recours aux pensions d'invalidité, mais des mesures administratives ont restreint par la suite l'accès à ces prestations. L'assurance chômage ne différencie pas les chômeurs selon leur âge. Depuis 1967, la législation interdit la discrimination patronale envers les salariés en raison de leur âge, en matière d'embauche, de promotion et de licenciements.

Depuis ses origines, le régime de base des Etats-Unis lie les pensions aux salaires d'une façon originale. Le salaire de référence utilisé pour le calcul de la pension est le salaire moyen des 35 années des salaires les plus élevés. Le montant de la pension augmente avec ce salaire moyen de carrière, mais le barème de calcul est dégressif par rapport aux tranches du salaire moyen de carrière ce qui rend le taux de remplacement plus élevé pour les personnes ayant peu de revenus du travail, en raison d'un faible salaire ou d'une carrière courte. La pension maximale est accordée aux personnes qui auraient toujours gagné au moins le plafond des cotisations. En 2001, ce plafond est égal à 2,4 fois le salaire moyen, alors que la pension maximale est égale à 1,5 fois la pension de quelqu'un ayant toujours gagné le salaire moyen. Pour les assurés liquidant leur pensions le plus tôt possible, à 62 ans en 2001, le taux de

remplacement, c'est-à-dire la première pension rapportée au dernier salaire, pour un individu ayant toujours gagné le plafond est de 21 %, tandis qu'il est de 35 % pour un individu qui aurait toujours gagné le salaire moyen. Il n'existe pas de crédits pour des périodes d'inactivité (parents, chômeurs) sauf pour les bénéficiaires de pensions d'invalidité. Cependant, il suffit d'avoir cotisé pendant 40 trimestres (10 ans) pour avoir droit à une pension et le barème assure un taux de remplacement plus élevé pour les personnes qui ont travaillé pendant peu de temps. Le régime de base comporte, ainsi, une dimension explicitement redistributive.

L'objectif en matière de taux de remplacement n'est pas énoncé de manière explicite. Le chiffre de 40 % du dernier salaire pour une personne rémunérée au salaire moyen est parfois évoqué dans les débats publics. Certains leaders politiques déclarent qu'il est souhaitable de limiter les prestations du régime de base car elles sont destinées non à fournir un revenu de retraite d'un niveau satisfaisant mais à être complétées par des revenus provenant de dispositifs d'entreprise, de branche ou d'administration ou de l'épargne individuelle. Les pensions versées par le régime de base sont d'un assez faible niveau comparées aux revenus du travail : en 2000, la pension moyenne représentait 32 % du salaire moyen brut des assurés²⁶⁴.

Les salaires portés au compte des assurés pour le calcul de la pension sont indexés sur le salaire moyen de l'ensemble des assurés. Les pensions une fois en cours de paiement sont indexées sur les prix à la consommation.

Les pensions de retraite sont majorées pour les bénéficiaires ayant un conjoint ou des enfants à charge. La pension versée à un couple marié dont l'une des deux membres n'a pas de droit propre aura une pension totale majorée de 47 % par rapport à la pension d'un célibataire.

11.3 Mode de financement du régime

Les cotisations ont toujours été réparties à parts égales entre salariés et employeurs. Les cotisations sont prélevées sur les salaires dans la limite du plafond, qui est indexé sur le salaire moyen. Seulement 6 % des affiliés gagnent une rémunération qui dépasse le plafond (2,4 fois le salaire moyen).

Le taux de cotisation total - part patronale et part salariale - au titre des assurances sociales est de 15,3 % en 2002 :

- 10,6 % pour les pensions de retraite et de réversion,
- 1,8 % pour les pensions d'invalidité,
- 2,9 % pour *Medicare*, l'assurance médicale publique pour les retraités et leurs conjoints âgés de 65 ans ou plus et pour les invalides.

Un des principes qui sous-tend le fonctionnement du régime de base est qualifié par les Américains de « self sufficiency » (autosuffisance). Ils considèrent que le régime de base doit être financé exclusivement par les cotisations prélevées sur les salaires et ne jamais recevoir de subvention de l'Etat. Le régime peut enregistrer des excédents ou des déficits passagers. Les excédents sont inscrits au compte du régime de base comme une dette du budget fédéral, car ils donnent lieu à souscription de bons du Trésor de l'Etat fédéral. L'Etat est tenu de restituer ces sommes au régime de base et de lui verser des intérêts au même titre que pour les

²⁶⁴ Source : Social Security Administration, 2002.

bons du Trésor. Lorsque le régime enregistre un déficit, il peut tirer sur ses « réserves », constituées par une ligne dans les comptes de l'Etat, sans l'autorisation du Congrès. Le régime de base a longtemps fonctionné en répartition avec des réserves limitées à environ une année de prestations.

12. Les régimes de retraite d'entreprise ou de branche et l'épargne salariale

Les entreprises sont libres d'instaurer des régimes de retraite pour leur personnel ou pas. Aucune loi n'oblige un employeur à créer un régime ou à maintenir un régime existant. Les régimes sont instaurés sur la décision du seul employeur ou à l'issue de négociations collectives. Lorsqu'une catégorie de salariés est syndiquée²⁶⁵, le syndicat peut exiger une négociation sur les pensions de retraite, comme pour tout autre élément de la rémunération directe ou indirecte.

Les cotisations patronales aux régimes de retraite d'entreprise ou de branche ne sont pas imposées. Elles sont considérées comme faisant partie des frais de fonctionnement de l'entreprise et à ce titre elles ne sont pas incluses dans les revenus imposables. Elles ne sont pas non plus incluses dans le revenu imposable des salariés. En revanche, les cotisations salariales aux régimes de retraite sont incluses dans leur revenu imposable. C'est pourquoi, en règle générale, les employeurs financent entièrement les pensions.

Les régimes de retraite d'entreprise ou d'administration peuvent être classés en deux catégories :

- Les régimes à prestations définies versent des pensions de retraite et de réversion dont le montant est fonction des salaires d'activité (souvent un certain pourcentage du salaire de fin de carrière par année d'affiliation) ;
- Les régimes à cotisations définies versent des pensions dont le montant est calculé à partir des cotisations versées pour le compte de chaque salarié pendant toute sa carrière, augmenté des gains et diminués des pertes enregistrés sur les placements effectués avec les sommes accumulées.

Dans les deux types de régime de retraite, l'affiliation des salariés est obligatoire. Ces régimes de retraite sont tenus légalement d'offrir aux salariés une sortie sous forme d'une pension de retraite. Ils peuvent verser un capital de départ à la place de la pension, à condition que le salarié donne son consentement.

Les employeurs du secteur privé et du secteur public et les syndicats sont libres de fixer les conditions d'âge pour la liquidation des pensions comme ils l'entendent. Certaines professions - les militaires, les policiers - peuvent commencer à toucher une pension de retraite relativement jeune. Dans l'ensemble, il est courant que les salariés puissent toucher une pension dès l'âge de 55 ans.

Depuis longtemps il existe des dispositifs d'épargne salariale : des plans d'actionnariat salarial et des plans d'épargne alimentés par les sommes provenant de l'intéressement.

²⁶⁵ Dans une entreprise américaine, un syndicat ne peut représenter une catégorie de salariés que si une majorité de ces salariés ont voté pour la représentation syndicale.

En 1982, le code fiscal a offert aux salariés la possibilité de verser des cotisations en franchise d'impôt à une nouvelle sorte de plan d'épargne salariale, appelé « plan 401(k) » d'après le numéro de l'article du code fiscal le prévoyant. A la différence des régimes de retraite, la participation à ces plans est facultative pour les salariés et, s'ils choisissent de participer, ils cotisent. L'employeur peut abonder les plans mais il n'y est pas obligé par la réglementation. A la différence des régimes de retraite, ces plans versent aux salariés, au moment de leur départ et quel que soit leur âge à ce moment-là, le capital accumulé sur leur compte. Les salariés peuvent choisir de reverser le capital sur un Compte retraite individuel. S'ils liquident ce type de compte avant l'âge de 59 et demi, l'argent est imposé en tant que revenu. S'ils attendent, il est imposé à des conditions plus favorables.

Les administrations publiques dans leur ensemble et certaines entreprises du secteur privé, surtout celles dont les salariés sont syndiqués, ont maintenu leurs régimes de retraite. Ailleurs dans le secteur privé, les régimes d'entreprise ont souvent disparus. En revanche, les plans d'épargne salariale, notamment les plans 401(k), se sont développés depuis le début des années quatre-vingts.

2. Réformes, perspectives et débats actuel

Une réforme significative du régime de base est intervenue en 1983. Elle en assure l'équilibre financier jusqu'en 2040, environ.

21. La réforme du régime de base de 1983

La réforme votée en 1983 a consisté en deux mesures principales :

- une réduction progressive des pensions liquidées entre 62 et 67 ans, accompagnée d'un relèvement des pension liquidées à partir de 67 ans ;
- une augmentation immédiate des cotisations au-delà des besoins de financement courants du régime.

Les mesures concernant le lien entre la pension et l'âge de liquidation prennent effet très progressivement. Elles seront pleinement en vigueur en 2022, si le calendrier établi par la législation de 1983 est respecté.

Depuis les années soixante, les pensions liquidées avant l'âge « normal » de 65 ans sont réduites et les assurés peuvent liquider leurs droits dès 62 ans. La réforme de 1983 conserve cet âge minimum d'ouverture du droit à une pension et les minorations de la pension liquidée avant l'âge « normal ».

- Tout d'abord, des majorations sont progressivement instaurées pour les personnes qui retardent la liquidation de leur pension au-delà de l'âge « normal » de la retraite de 65 ans. Ce processus a commencé en 1990 et doit s'achever en 2009. A terme, les majorations seront de 8 % par année entière de report au-delà de l'âge « normal », jusqu'à l'âge 70 ans.
- Ensuite, l'âge « normal » de la retraite doit passer de 65 ans à 67 ans. Ce processus a commencé en 2000 et doit s'achever en 2022.

Cette réforme établit un continuum dans le barème appliqué entre l'âge d'ouverture des droits de 62 ans et l'âge de 70 ans, au delà duquel les droits cesseront d'augmenter. La modulation de la pension en fonction de l'âge de liquidation seront accentuées. Aujourd'hui, un assuré liquidant sa pension à 62 ans reçoit une pension équivalente à 80 % du taux plein. Au terme de la réforme, elle sera seulement de 70 % du taux plein.

Contrairement aux mesures décidées en 1983 concernant le montant des pensions et l'âge de liquidation, le relèvement du taux de cotisation a pris effet rapidement. Le taux de cotisation global - part patronale et part salariale - est passé de 10,8 % en 1983 à 11,2 % en 1990 et il est resté à ce niveau depuis²⁶⁶. Les réserves se sont rapidement reconstituées et elles dépassent, en 2002, trois années de prestations.

22. Les perspectives pour l'avenir

En 1983, il était prévu que le taux de cotisation fixé à ce moment-là suffirait pour couvrir les dépenses du régime à long terme (les actuaires du régime de base sont tenus de faire des prévisions à 75 ans). Les réserves devaient croître pendant plusieurs décennies et décroître ensuite lorsque le régime tirerait dessus pour payer les prestations de la génération du baby boom. Mais les projections faites depuis sont moins optimistes.

Les actuaires du régime de base, dans leur rapport de 2003, prévoient que les réserves seraient épuisées en 2042, selon leur scénario « intermédiaire ». Ils estiment, selon les hypothèses démographiques et économiques retenues, qu'il faudrait relever immédiatement le taux de cotisation actuel de 1,92 points pour subvenir aux besoins du régime à un horizon de 75 années. Actuellement les prestations sont équivalentes de 10,89 % de l'assiette des cotisations ; en 2077 - dans 75 ans - elles représenteraient 19,92 %. Les dépenses devraient passer de 4,4 % du PIB en 2002, à 7,0 % du PIB en 2077.

Le rapport des actuaires résume la situation ainsi²⁶⁷ :

« Les réserves de l'assurance invalidité et de l'assurance vieillesse seront épuisées en 2042 sous nos hypothèses intermédiaires à long terme. Pour que les fonds restent solvables pendant les 75 années de la projection, le taux de cotisation pour les deux régimes pourrait être augmenté immédiatement de 1,92 points, ou alors les prestations pourraient être réduites immédiatement de 13 pour cent, ou encore 3 500 milliards de dollars pourraient être transféré du budget de l'Etat (en valeur actuelle nette), ou une combinaison de ces approches pourrait être utilisée. Il faudrait des changements encore plus importants pour garantir la solvabilité au-delà de 75 ans. »

Alors que les projections officielles à long terme sont pessimistes, et que les médias se font l'écho de ce pessimisme en annonçant la « faillite » du système en 2042, un débat politique sur les mesures à prendre est actuellement impossible.

Depuis 1997, certains Républicains proposent de réduire de façon drastique les pensions financées par le régime public et d'y substituer des comptes individuels d'épargne retraite obligatoires. Les cotisations versées par les assurés au titre des comptes individuels seraient prélevées par l'Etat fédéral, par les mêmes canaux que les cotisations obligatoires actuelles.

²⁶⁶ Il s'agit des cotisations au titre du régime de retraite et du régime d'invalidité.

²⁶⁷ Page 3 du rapport du Board of Trustees.

Les comptes individuels seraient gérés par des institutions financières privées désignées par les actifs. Ces recommandations, qui reprennent celles formulées par la Banque mondiale dans son rapport sur le financement des retraites publié en 1994²⁶⁸, poseraient certainement des problèmes, car il faudrait que les premières générations à cotiser aux comptes individuels financent en même temps les prestations dues aux générations ayant accumulé des droits sous le régime de base actuel.

Les partisans de l'épargne individuelle obligatoire ont trouvé un certain écho favorable auprès du public à la fin des années quatre-vingt dix, lorsque le cours des actions augmentait de façon spectaculaire. Depuis 2001, le public américain, qui compte de nombreux détenteurs d'actions, notamment à travers les plans d'épargne salariale 401(k), est bien moins enthousiaste. Les Républicains ne veulent plus évoquer l'idée pour l'instant mais, en même temps, ils ne veulent pas débattre des mesures à prendre pour assurer la pérennité du régime de base dans sa forme actuelle.

Si les Américains acceptent assez bien dans l'ensemble l'obligation de cotiser à un dispositif d'assurance sociale, il est loin d'être évident qu'ils veulent d'une forme inédite de prélèvement obligatoire, consistant en une obligation de constituer une épargne individuelle.

²⁶⁸ Banque mondiale, *La crise du vieillissement : Mesures destinées à protéger les personnes âgées et à promouvoir la croissance*, Banque mondiale, Washington D.C., 1994. Résumé en français du rapport publié en anglais et en espagnol.

Références

apRoberts, L., *Les retraites aux Etats-Unis. Sécurité sociale et fonds de pension*. Paris, La Dispute, 2000

The Board of Trustees, Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds, *The 2003 Annual Report*, 17 mars 2003, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 2003.

Sauviat, C., « Etats-Unis : Les effets conjugués des faillites et de la baisse de la Bourse sur les régimes complémentaires de retraite par capitalisation », *Chronique internationale de l'IRES* n°81, mars 2003

CHAPITRE 4 – L'UNION EUROPEENNE

Lors de sa création, la Communauté européenne avait pour objectif de faire de l'Europe une zone de paix, de prospérité et de bien être, par l'organisation d'un marché commun. Elle se proposait de « rechercher le progrès économique et social par l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi des peuples »²⁶⁹. La réalisation en Europe d'une vaste zone de libre échange était, ainsi, un instrument qui devait favoriser le progrès social, ce qu'elle a indéniablement contribué à faire. Cependant l'objectif social poursuivi était très général dans son expression. Il était admis que chaque Etat-membre conserve son système social propre. Ceci explique notamment pourquoi les politiques sociales ne se sont pas trouvées à ses débuts au centre de l'action communautaire et sont clairement demeurées de la compétence de chaque Etat membre. Les gouvernements ne souhaitaient, d'ailleurs, pas se départir de leur liberté d'action dans un domaine essentiel en termes de légitimité. Les instances communautaires sont alors intervenues en matière de sécurité sociale essentiellement pour les besoins de la réalisation du marché commun et la mise en œuvre des principes de libre circulation et de libre concurrence.

La fin des années 1980 et le début des années 90 ont constitué un tournant, marqué par des résolutions du Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement et du Parlement européen soulignant la nécessité de renforcer la dimension sociale du marché européen. Dans un contexte de fort chômage, l'emploi est devenu une préoccupation commune majeure pour les différents Etats membres. Les traités ont alors évolué, intégrant au nombre des objectifs de l'Union de façon plus directe et développée des objectifs sociaux.

La compétence en matière de protection sociale est cependant demeurée nationale, les instances communautaires ne pouvant intervenir que pour édicter des dispositions minimales (dans le cadre du principe de subsidiarité), adoptées à l'unanimité. C'est à cette époque, qu'a été développée l'idée de « convergence » puis de « coordination » des législations nationales consacrant le maintien des particularismes.

Dans le même temps, des disciplines économiques et budgétaires encadrant l'ensemble des finances publiques (y compris les finances sociales et notamment celles des régimes de retraite obligatoires) ont été mises en place à l'occasion de la réalisation de l'Union économique et monétaire.

Ceci explique le développement au cours de la période récente d'une double intervention sur la question des retraites, émanant au sein de l'Union d'une part des instances en charge des politiques sociales et d'autre part des instances en charge des questions économiques (instances en charge de la réalisation du marché intérieur mais aussi et surtout instances en charge des disciplines économiques et budgétaires).

Adoptée au sommet de Lacken, en décembre 2001, une méthode de « coordination ouverte » a été mise en place pour fixer des objectifs communs aux Etats membres en matière de retraite et évaluer la façon dont ils s'y conforment par des stratégies qui demeurent définies nationalement. Ce processus, dont les effets sont aujourd'hui difficiles à apprécier, mérite une grande attention. Il marque une volonté de rééquilibrer la prise en compte respective des

²⁶⁹ Article 117 du traité.

objectifs sociaux et des objectifs économiques dans l'approche européenne des retraites, mais soulève aujourd'hui beaucoup d'interrogations.

Dans une première partie, seront examinées les dispositions communautaires normatives en matière de retraite qui concernent des points divers et sont d'une portée relativement limitée, dès lors que la protection sociale demeure de compétence nationale. Dans une seconde partie, sera présentée l'action communautaire dans le domaine des retraites qui s'est particulièrement développée depuis la création de l'Union économique et monétaire. Elle sera mise en perspective avec les débats actuels sur les progrès possibles de l'Europe sociale.

I – Les dispositions communautaires normatives en matière de retraites

Dès l'origine, l'objectif de réalisation du marché intérieur s'est traduit par la mise en œuvre de principes communs : principe de libre circulation, principe de libre établissement, principe de libre concurrence. Pour la réalisation de ces objectifs, de larges compétences ont été transférées des Etats membres aux instances communautaires, conduisant au développement de règles communautaires opposables à chacun des Etats membres, et adoptées à la majorité qualifiée.

Dans le même temps, les objectifs sociaux énoncés dans les traités sont demeurés extrêmement généraux. La compétence sur les questions de protection sociale est demeurée nationale²⁷⁰, l'Union européenne ne pouvant intervenir, en application du principe de subsidiarité, que pour édicter des normes minimales. Les décisions, s'agissant de protection sociale, sont soumises à la règle de l'unanimité et ne relèvent pas de la codécision avec le Parlement européen.

Il en résulte que les principales interventions communautaires de portée normative dans le champ de la protection sociale ont pour objet la mise en œuvre des objectifs économiques de l'Union. Dans le domaine des retraites, les dispositions normatives relatives aux régimes dits légaux, dont font partie les principaux régimes obligatoires français sont, de ce fait, limitées. Elles concernent essentiellement les travailleurs migrants, au titre du principe de libre circulation et les règles applicables aux hommes et aux femmes, au titre du principe d'égalité de rémunération entre hommes et femmes en situation identique. Elles sont, en revanche, substantielles pour l'assurance vie et les fonds de pension qui, relevant du droit de la concurrence, entrent dans le champ des compétences communautaires.

1. Les règlements et les directives

Les règlements et les directives sont essentiellement intervenus pour organiser la coordination des régimes de retraite des travailleurs migrants, assurer la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes et encadrer l'activité des assureurs et des gestionnaires de fonds de pension.

²⁷⁰ Il n'en est pas de même depuis le protocole social et le traité d'Amsterdam pour un certain nombre de questions sociales telle que celles relatives à la santé et la sécurité sur le lieu de travail, au dialogue avec les partenaires sociaux ou à la cohésion économique et sociale

11. La coordination des régimes de sécurité sociale des travailleurs migrants

Cette coordination est destinée à permettre la mise en œuvre du principe de libre circulation des travailleurs dans le cadre du marché unique. Elle a été mise en place pour éviter qu'un travailleur migrant au sein de l'Union européenne ne soit pénalisé par sa mobilité. Il s'agit en particulier d'éviter qu'il n'ait à cotiser deux fois pour constituer ses droits (cotisation dans son pays d'origine et cotisation dans le pays où il exerce son activité), ou qu'il se trouve privé de couverture sociale ou encore qu'il ne soit titulaire que de droits amputés.

Cette coordination a d'abord été organisée par les règlements 1408/71 et 574/72 pour les régimes légaux de sécurité sociale (régimes mis en place à l'initiative du législateur, par opposition aux régimes dits professionnels mis en place à l'initiative d'un ou de plusieurs employeurs ou des partenaires sociaux). Depuis 2000, sur déclaration de la France, les régimes complémentaires des salariés du secteur privé ARRCO et AGIRC sont inclus dans le champ du règlement 1408/71. En outre, l'application du règlement 1408/72 a été étendue aux régimes spéciaux de fonctionnaires par le règlement n° 1606/98 du 29 juin 1998.

L'objectif recherché est de mettre le travailleur migrant dans une situation identique à celle des autres travailleurs de son pays d'emploi. Le principe suivant s'applique : le salarié cotise dans chaque pays où il exerce son activité. Les périodes validées dans l'ensemble des pays de l'Union où il a travaillé sont totalisées pour l'examen des conditions d'ouverture de ses droits à pension dans chacun des pays (ainsi, en France, pour le décompte des 40 années d'assurance nécessaires à l'ouverture du droit à une pension à taux plein toutes les périodes validées dans l'Union européenne sont prises en compte). Les régimes de chaque pays servent ensuite un prorata correspondant aux périodes validées dans le pays considéré. Les pensions, enfin, sont exportables c'est-à-dire qu'elles sont servies dans le pays de l'Union où réside l'assuré, quels que soient ses pays d'emploi antérieurs au sein de l'Union. Le principe d'exportation ne concerne que les prestations de sécurité sociale à l'exclusion des prestations d'aide sociale ou de solidarité du type minimum vieillesse.

Cette coordination est cependant d'une faible portée dans les pays où les régimes dits professionnels occupent une place importante, tels les Pays-Bas ou le Royaume Uni. Ceci a conduit à l'adoption le 29 juin 1998 d'une directive n° 98 / 49 sur la sauvegarde des droits à pension complémentaire (sont ici visés les régimes dits professionnels dans la terminologie communautaire ; les régimes complémentaires des salariés du secteur privé français AGIRC-ARRCO ne sont pas concernés par cette circulaire).

La portée de cette directive est toutefois beaucoup plus limitée que celle du règlement 1408/71. En raison de la grande hétérogénéité des régimes auxquels elle s'applique, elle fixe des principes généraux : égalité de traitement entre les travailleurs migrants et les non migrants, exportation des pensions, information des affiliés, continuité d'affiliation pour les travailleurs détachés. Mais elle laisse aux Etats membres le soin de définir les modalités propres à la mise en œuvre des principes ainsi définis.

Elle ne garantit pas par elle-même la portabilité des droits à pension complémentaire en n'imposant pas comme le règlement 1408/71 un transfert ou une totalisation des droits. L'absence de portabilité des droits peut conduire à ce que des personnes ayant exercé une partie de leur activité dans des pays où les régimes professionnels occupent une place importante cotisent plusieurs fois ou perdent de façon substantielle des droits par rapport à

ceux qu'elles auraient obtenus en ne travaillant que dans un seul pays²⁷¹. Les réflexions communautaires se poursuivent néanmoins dans cette perspective.

12. La mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes

Très tôt, la Cour de justice des communautés européennes a développé une importante jurisprudence relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes d'abord dans le domaine de l'emploi puis dans celui des retraites. Elle jugeait dès 1971 discriminatoire, sur le fondement de l'article 119 du traité, devenu article 141, et relatif à l'égalité de rémunération entre hommes et femmes, une disposition qui imposait dans le régime de retraite d'une compagnie aérienne une limite d'âge différente aux hôtesses de l'air et aux stewards (arrêts Defresne contre Sabena et contre Etat belge). Elle considérait, en effet, que les avantages offerts par un régime de retraite professionnel ayant la nature d'une rémunération étaient, à ce titre, directement soumis au principe d'égalité figurant à l'article 119 du traité.

Cette jurisprudence fut suivie par l'adoption de différents textes communautaires. La Communauté, compétente pour lutter contre les discriminations entre les sexes, pouvait, en effet, intervenir à ce titre dans le domaine de la protection sociale resté, par ailleurs, de compétence nationale. C'est ainsi que furent adoptées les directives 79/7/CEE du 19 décembre 1978 relative à la mise en œuvre progressive du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale et 86/378/CEE du 24 juillet 1986 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement dans les régimes professionnels de sécurité sociale, modifiée pour éviter certains effets des évolutions jurisprudentielles par une nouvelle directive n° 96/97 du 20 décembre 1996.

La première directive, qui s'applique aux régimes dits légaux de sécurité sociale, prévoit une mise en œuvre progressive du principe et admet le maintien de règles spécifiques au bénéfice des femmes dans les régimes concernés, pour la fixation de l'âge de la retraite, l'octroi d'avantages vieillesse aux personnes qui ont élevé des enfants, les pensions de réversion et les majorations de pension pour personnes à charge.

La deuxième directive, qui s'applique aux régimes dits professionnels de sécurité sociale, considère que, pour ces régimes (que l'affiliation y soit facultative ou obligatoire), le principe d'égalité entre hommes et femmes est d'application immédiate et ne souffre aucune exception.

On rappellera, pour mémoire, une troisième directive du 28 novembre 1986 qui traite de l'égalité entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante.

Il était prévu que soit élaborée une directive supplémentaire traitant notamment des questions exclues du champ de la directive du 19 décembre 1978 relative aux régimes légaux de sécurité sociale. Cependant, les propositions faites en 1984, à cet effet, par la Commission n'ont pu déboucher.

L'impossibilité de produire une nouvelle directive témoigne de la grande difficulté à s'entendre au sein de l'Europe sur une approche commune de l'égalité de traitement entre

²⁷¹ Ce problème de portabilité se pose, d'ailleurs, également de façon importante dans tous les pays où existent de multiples régimes de type professionnel financés en capitalisation.

hommes et femmes (sur ce point voir l'annexe n° 10 sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes). Faute de nouvelle directive, la mise en œuvre du principe d'égalité entre hommes et femmes, en matière de protection sociale est devenue une affaire essentiellement jurisprudentielle.

13. La réglementation de l'activité des sociétés d'assurance et des institutions de retraite professionnelle

Les besoins de la réalisation du marché intérieur des services ont conduit au développement d'une réglementation communautaire applicable aux opérateurs financiers intervenant dans le domaine des retraites et soumis au droit de la concurrence. Cette réglementation reflète la diversité des opérateurs concernés. Elle est axée sur les opérateurs et les conditions dans lesquelles ils délivrent leurs services et interviennent sur les marchés financiers. Elle fait l'objet de débats souvent conflictuels entre des intervenants aux approches différentes et aux intérêts divergents sur un certain nombre de points.

Deux séries de directives sont ainsi intervenues : les directives assurances (qui couvrent notamment les opérations d'assurance vie (directive n° 79 / 277 du 5 mars 1979) étendues en 1994 aux institutions de prévoyance (et en 2001 aux mutuelles) et la directive institutions de retraites professionnelles n° 2003/41 du 3 juin 2003.

Les directives assurances ont pour objectif la réalisation d'un marché commun de l'assurance par la mise en œuvre des principes de libre établissement (possibilité pour une compagnie d'assurance de s'installer dans n'importe quel Etat membre) et de libre prestation de service (possibilité pour une compagnie d'assurance installée dans un Etat membre de proposer ses produits dans n'importe quel autre Etat membre). Elles instaurent la règle d'un agrément administratif unique valable pour l'ensemble des Etats membres et assurent la reconnaissance entre Etats membres des normes prudentielles. C'est ainsi à l'Etat membre où la compagnie a son siège social qu'incombe l'octroi de l'agrément et la surveillance de la solidité financière de celle-ci (contrôle de la solvabilité, du provisionnement, des placements).

On présentera plus longuement la directive Institutions de retraite professionnelles, résultat d'un processus long et conflictuel qu'il paraît utile de rappeler. La directive trouve son origine dans une initiative prise en 1990 par le Commissaire responsable du marché intérieur (Sir Leon Brittan). Il s'agissait, alors, de lever les obstacles à la création d'un marché financier unique résultant des législations nationales applicables aux institutions de retraite. La première proposition de directive élaborée sur ce sujet par la Commission en 1991 s'est heurtée à l'hostilité de certains Etats membres qu'elle privait de prérogatives sur les normes prudentielles et les règles relatives aux placements (notamment règles de placement en valeurs du pays concerné), opposables aux institutions de retraite. Elle s'est également heurtée à l'hostilité des assureurs qui se voyaient imposer par les directives assurance des normes beaucoup plus contraignantes.

L'échec du processus engagé en 1990 a conduit à un changement de perspective de la Commission qui s'est traduit par la l'élaboration en 1997 d'un livre vert sur les retraites complémentaires dans le marché unique. Les objectifs mis en avant dans la nouvelle proposition étaient moins la création d'un marché financier unique que la nécessité de réglementer l'activité d'institutions de retraite complémentaire, pour permettre un bon

rendement des régimes concernés, encadrer leur fonctionnement et favoriser la mobilité des travailleurs.

La directive adoptée en 2003 est le produit de compromis entre les instances communautaires, les Etats membres et les positions adoptées par les divers opérateurs concernés (notamment assureurs et gestionnaires de fonds de pension).

Elle vise les activités couvrant à titre principal le risque vieillesse, dans un cadre professionnel, avec un financement par capitalisation. Sont ainsi exclus de son champ les organismes de sécurité sociale couverts par le règlement 1408/71 (même lorsqu'ils détiennent des réserves)²⁷², les OPVCM, les établissements de crédit et les compagnies d'assurance (lorsqu'elles n'opèrent pas un cantonnement au bilan). Elle indique de façon explicite ne pas se prononcer sur la place que doivent occuper les différents types de régime (obligatoire ou facultatif, en répartition ou en capitalisation...) dans chaque Etat membre.

Elle consacre, pour les institutions qui entrent dans son champ, la liberté de prestation de service et sa contrepartie la liberté d'adhésion : liberté pour une institution de retraite de proposer ses services dans n'importe quel Etat membre et liberté d'une entreprise d'adhérer à une institution de n'importe quel Etat membre. Elle consacre, par ailleurs, la liberté d'investissement : liberté de placement et liberté du choix des actifs. Les Etats membres peuvent toutefois réglementer ces placements de façon plus stricte, sans toutefois dépasser des plafonds autorisés (dans la détention de valeurs nationales ou la répartition entre différents types de placement). Par ailleurs, une stricte séparation est prévue entre les fonds détenus par l'institution et les fonds de l'entreprise ou des entreprises concernées.

Elle prévoit l'information des affiliés, le contrôle des conditions de fonctionnement des institutions et l'application de normes prudentielles. Les règles prudentielles sont essentiellement qualitatives (et non quantitatives comme dans le cas des opérations d'assurance) mais avec une possibilité de normes plus rigoureuses pour la prise en compte des risques bio-métriques²⁷³. L'édiction de ces règles et leur contrôle sont à la charge de l'Etat membre où l'institution a son siège social. Un agrément de l'Etat membre d'origine n'est prévu qu'en cas d'activités transfrontalières. Le droit social applicable est celui de l'Etat membre où s'exerce l'activité. La sortie en rente n'est pas imposée. La directive n'interdit pas la prise en compte des différences d'espérance de vie, entre hommes et femmes notamment, dans le calcul des cotisations ou des pensions.

Les aspects fiscaux ne sont pas traités dans la directive, compte tenu de la difficulté tenant à la diversité des systèmes fiscaux des différents Etats membres.

Elle ne traite pas de la place des partenaires sociaux dans la gestion des institutions concernées.

Aux termes mêmes de son article 6, la directive de 2003 constitue un premier pas vers l'institution d'un marché intérieur des régimes de retraite professionnelle, organisé à l'échelle européenne. Cependant, l'absence d'organisation de la portabilité des droits constitués dans ces régimes (voir 11 ci-dessus), de coordination des dispositions fiscales qui leur sont applicables et surtout de réflexion sur les objectifs sociaux qu'ils poursuivent et sur le rôle des

²⁷² Elle s'applique, ainsi, aussi bien à des régimes « à prestations définies » qu'à des régimes « à cotisations définies », dès lors qu'ils ne sont pas couverts par le règlement 1408/71.

²⁷³ Liés notamment aux risques de décès ou d'invalidité.

organisations professionnelles dans leur gestion constituent de très fortes limites par rapport à l'ambition ainsi affichée.

2. La jurisprudence

Même si la protection sociale est de compétence nationale, les organismes et activités de sécurité sociale n'échappent pas pour autant à l'application du droit communautaire et des principes fondamentaux qu'il met en œuvre. La construction est ici très largement jurisprudentielle. On présentera ici deux sujets pour lesquels la jurisprudence joue un rôle important dans le champ des retraites :

- les conditions de conciliation entre les principes de libre circulation et de libre concurrence et les objectifs de solidarité poursuivis par les organismes de sécurité sociale ;
- la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes.

21. Les conditions de conciliation entre principes de libre circulation et de libre concurrence et objectifs de solidarité

Les articles 85 et 86 du Traité de Rome prohibent les ententes et les abus de position dominante pour les entreprises quel que soit leur statut, privé ou public. La question s'est posée de savoir si les organismes gestionnaires de régimes de retraite pouvaient être considérés comme des entreprises et si leur situation de monopole était compatible avec le traité.

Dans divers arrêts, la Cour de justice des communautés a jugé que les « organismes concourant à la gestion du service public de la sécurité sociale, lesquels remplissent une fonction de caractère exclusivement social et exercent une activité fondée sur le principe de solidarité nationale » ne sauraient être considérés comme des entreprises. Sont ici visés les régimes d'application générale, ayant un caractère obligatoire et organisant une redistribution sociale. L'obligation d'affiliation à ces organismes n'est pas contraire au principe de libre concurrence édicté par le traité (arrêt Poucet Pistre CJCE, 17 février 1993).

Etendant sa jurisprudence, la Cour de justice des communautés a admis qu'un Etat puisse rendre obligatoire l'affiliation à un régime professionnel (en l'occurrence un fonds de pension sectoriel néerlandais créé par un accord collectif), considéré au titre du droit communautaire comme une entreprise, dès lors que son objectif social et les redistributions qu'il gérait le justifiaient. (arrêts Albany, Brentjens et Bokken du 21/9/1999).

En sens inverse, elle a jugé que lorsqu'il gérait un régime complémentaire facultatif par capitalisation qui ne poursuivait pas un objectif de redistribution sociale, un organisme de sécurité sociale devait être considéré comme une entreprise et soumis au principe de concurrence excluant qu'il puisse, à ce titre, bénéficier d'une position de monopole (arrêt Coreva CJCE, 16/11/1995).

22. La mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes

Jusqu'à l'arrêt *Beune* du 28 septembre 1994, la Cour de justice des communautés européennes se référait à la base juridique du régime considéré pour déterminer si, pour l'application du principe d'égalité entre hommes et femmes, il relevait de la directive 79/7/CEE du 19 décembre 1978 relative aux régimes légaux de sécurité sociale ou de la directive 86/3781/CEE du 24 juillet 1986 relative aux régimes professionnels. Dans le premier cas, des avantages spécifiques réservés aux femmes étaient considérés comme possibles. Dans le deuxième cas, le traitement des uns et des autres devait être strictement identique.

Depuis l'arrêt *Beune*, la Cour estime que : « le principe d'égalité de traitement fait partie des fondements de la Communauté. Le sens et la portée de ce dernier ne sauraient donc être déterminés en fonction d'un critère formel et dépendre du fondement juridique législatif, réglementaire ou conventionnel de la discrimination ». Elle fait, en conséquence, une application directe de l'article 141²⁷⁴ du Traité en s'appuyant sur un nouveau critère auquel elle donne un rôle prééminent. Ce critère est le critère d'emploi qui la conduit à rechercher si le régime ne concerne qu'une catégorie de travailleur et s'il accorde des pensions étroitement liées à la carrière professionnelle. C'est ainsi que se trouvent directement soumis au principe d'égalité entre hommes et femmes des régimes relevant, par ailleurs, du règlement 1408/71, d'origine conventionnelle mais avec une base légale comme les régimes complémentaires des salariés du privé ARRCO-AGIRC (*Podesta*, CJCE 50/99 du 25 mai 2000) ou même d'origine légale comme les régimes de fonctionnaires (*Griesmar*, CJCE 366/99 du 29/11/2001 et *Mouflin*, CJCE 206/00 du 13/12/2001).

Si l'on reprend une vue d'ensemble des dispositions normatives et de l'intervention du juge communautaire, on constate qu'elles forment dans le domaine des retraites un ensemble assez hétérogène, les instances de l'Union n'intervenant dans ce domaine que de façon subsidiaire ou pour assurer la mise en œuvre d'objectifs liés à la réalisation du marché intérieur, ou enfin dans le domaine de l'égalité hommes-femmes.

Les Etats membres conservent, en principe, l'essentiel de leurs compétences s'agissant des choix relatifs à leurs systèmes de retraites. Les interventions communautaires normatives sont cependant loin d'être anodines pour l'évolution des modèles de retraite nationaux.

La nomenclature des régimes (ou la référence à trois piliers) qui sert de référence à la Commission et au juge européen est un enjeu pour l'évolution future de la protection sociale des différents Etats-membres.

Distinguant des régimes légaux à vocation universelle, en principe financés par l'impôt ou en répartition, des régimes professionnels ou complémentaires, organisés dans le cadre de l'entreprise ou de la branche, qui peuvent être facultatifs, en principe financés en capitalisation, et, enfin, l'épargne retraite individuelle, cette nomenclature est d'inspiration *beveridgienne*. Elle s'applique mal, comme on l'a vu dans le chapitre 1 ci-dessus, aux systèmes *bismarkiens* qui tels les systèmes français ou allemand sont dotés d'une couverture légale obligatoire d'un niveau substantiel, structurée sur une base socioprofessionnelle et financée en répartition.

²⁷⁴ Ex article 119, relatif à l'égalité de rémunération entre hommes et femmes.

Ceci explique les difficultés de classement rencontrées par certains pays et le caractère fluctuant des critères retenus par la Commission ou le juge européen pour définir le champ d'application des différents textes.

Mais surtout, cette nomenclature suggère une évolution des modèles nationaux vers une structure en trois piliers, le premier universel, laissé à la discrétion des Etats, qui aurait une vocation de couverture limitée, et le deuxième « professionnel », géré par des opérateurs publics ou privés, dans un cadre concurrentiel, offrant des garanties sociales plus limitées que les systèmes d'assurances sociales anciens, qui aurait vocation à se développer (cette orientation est très présente dans les discussions qui ont entouré la préparation de la directive institutions de retraite professionnelle).

On peut se demander, à cet égard, si l'absence de discussion sur les modèles de protection sociale, justifiée par le partage des compétences entre le niveau communautaire et le niveau national en matière de protection sociale protège les systèmes nationaux de protection collective obligatoire ou si, au contraire, elle les affaiblit face à des acteurs et des opérateurs qui inscrivent leur action dans un projet d'unification sous le seul signe du marché intérieur.

Des réflexions analogues peuvent être conduites s'agissant de la mise en œuvre du principe d'égalité entre hommes et femmes. En l'absence de directive permettant de progresser à partir du milieu des années 80 sur la question de savoir comment définir une vision commune de l'égalité entre hommes et femmes dans les régimes dits légaux de sécurité sociale, le droit communautaire résulte désormais, pour l'essentiel, de la jurisprudence. Le modèle de référence retenu par le juge, sur la base notamment, de réflexions émanant de la Commission est un modèle que l'on peut dire individualiste. Il convient bien à des pays comme les pays scandinaves ou le Royaume Uni dont le droit est marqué par cette inspiration individualiste. Il convient mal à des pays qui, comme la France, reconnaissent une existence juridique à la famille et accordent aux individus des droits tirés de leur statut familial. Ces derniers pays reconnaissent une moindre indépendance aux membres de la famille, mais peuvent, comme c'est le cas en France, leur assurer une certaine égalité de situation matérielle²⁷⁵.

A côté de l'élaboration de normes, activité forcément strictement bornée par la délimitation des compétences communautaires, les instances communautaires ont développé une activité non directement normative qui a connu d'importants développements, alors que se mettait en place l'Union économique et monétaire.

II – L'action communautaire dans le domaine des retraites et les enjeux de l'Europe sociale

Il n'est pas possible d'examiner l'action de l'Union européenne en matière de retraites sans la mettre en perspective avec les débats relatifs aux enjeux sociaux de l'Union économique et monétaire.

²⁷⁵ La France se rapproche des pays scandinaves par une participation importante des femmes au marché du travail et des services de garde d'enfants développés. Elle se rapproche des pays d'Europe du sud par l'octroi de droits spécifiques pour les femmes.

La réalisation d'un espace économique et monétaire européen de plus en plus intégré pose la question de savoir le degré d'autonomie que pourront conserver, à terme, les modèles sociaux propres à chaque Etat membre. Concurrence ou convergence sont les termes de l'alternative à laquelle semblent aujourd'hui confrontés les membres de l'Union, à moins qu'une forme originale de coopération ne soit concevable pour permettre de concilier des spécificités nationales fortes et des objectifs sociaux ambitieux. Les systèmes de retraite sont particulièrement concernés par cette problématique. Ils sont, en effet, confrontés aussi bien aux effets de l'ouverture économique sur le fonctionnement du marché du travail et sur les rémunérations qu'à ceux de l'intégration des marchés financiers.

Ces questions sont au cœur des interventions communautaires qui, depuis la fin des années 80, se sont déployées à la fois sur le terrain économique et sur le terrain social. La méthode ouverte de coordination adoptée au sommet de Lacken pour traiter de la question des retraites marque le souci de concilier objectifs économiques et sociaux. Elle soulève cependant, diverses interrogations auxquelles il est aujourd'hui encore difficile de répondre.

1. Les implications sociales de l'Union économique et monétaire et la question des retraites

Si la dimension sociale n'a jamais été absente de la construction européenne, c'est à la fin des années 80, avec la montée du chômage et l'instauration de l'Union économique et monétaire, que la question de la place des questions sociales dans la construction européenne s'est trouvée posée avec une force particulière.

11. La place des questions sociales jusqu'à la fin des années 80

Les fondateurs de l'Europe imaginaient, comme cela transparaît dans la rédaction du traité de Rome (voir annexe), une harmonisation vers le haut des systèmes de protection sociale des différents Etats membres, résultant des gains de productivité et de l'élévation générale du niveau de vie permis par la réalisation du marché commun.

L'appartenance à la Communauté de pays ayant des systèmes de protection sociale de philosophies très différentes, a conduit à retenir une doctrine selon laquelle la réalisation du marché commun pouvait et devait s'accommoder de systèmes sociaux nationaux différents, gérés sous l'autorité de chaque Etat membre.

C'est donc logiquement la coordination des législations nationales qui a été choisie, notamment dans le domaine des retraites, pour résoudre les problèmes que pouvaient soulever les migrations des travailleurs. L'idée d'un régime de protection sociale européen (parfois évoqué comme un « treizième » régime), destiné à couvrir ces derniers, qui aurait supposé des financements particuliers, n'a ainsi jamais été sérieusement envisagée.

Les difficultés qui auraient pu surgir du fait de l'intégration de zones à plus faible productivité, moindres salaires et moindres niveaux de protection sociale, lors de l'élargissement à l'Irlande, la Grèce et, enfin, à l'Espagne et au Portugal ont été réglées, notamment, par d'importants transferts financiers réalisés grâce aux fonds structurels et aux fonds de cohésion sociale. Ils ont accompagné une évolution de ces pays vers des standards sociaux proches de ceux atteints dans le reste de l'Europe. Ils ont très certainement contribué à limiter les mouvements de population qui auraient pu exercer une pression à la baisse sur les

salaires ou créer des difficultés pour les systèmes de protection sociale des autres pays de la Communauté.

12. Les termes du débat dans le cadre de l'Union économique et monétaire

La création d'un espace économique intégré doté d'une monnaie unique pose trois types de questions dans le champ social : celle de la coordination des politiques sociales, celle de l'harmonisation des prélèvements sociaux et, enfin, celle de la prise en compte d'objectifs sociaux par les autorités économiques et monétaires de l'Union.

La monnaie unique a pour conséquence de favoriser au sein de l'Union européenne une comparaison directe des coûts et des prix et constitue un facteur d'intensification de la concurrence.

Elle fait ainsi craindre que, sous l'effet d'une concurrence accrue, chaque pays, privé de la possibilité d'ajuster ses taux de change, ne soit incité à freiner l'augmentation de ses salaires et à restreindre les avantages sociaux accordés à sa population. Une spirale déflationniste s'instaurerait alors, la réduction des rémunérations et des prestations sociales déprimant la demande et exacerbant encore la pression concurrentielle. Le raisonnement s'applique notamment aux régimes de retraite qui, financés par des cotisations sociales, peuvent, dans un certain nombre d'Etats membres être considérés comme un élément de la rémunération du travail. Seule une coordination des politiques sociales permettrait de sortir de ce jeu non coopératif et d'échapper à la logique du « dumping social ».

L'intégration monétaire soulève, par ailleurs, la question de l'harmonisation fiscale, entendue au sens large. Elle entraîne, en effet, théoriquement un risque de déplacement des facteurs de production (travailleurs et capitaux) vers les pays à faible imposition et pose ainsi la question du niveau des taxes affectées au financement des régimes, ce qui vaut pour les régimes où le financement ne provient pas des cotisations sociales. Elle pose également la question du risque de déplacement de la population potentiellement bénéficiaire vers les pays à haut niveau de protection sociale. Cette question a été soulevée à propos des possibilités d'attribution de prestations d'assistance ou de solidarité à des résidents n'ayant pas la qualité de travailleurs ou d'ex travailleurs (le minimum vieillesse par exemple). Dans les faits, la mobilité observée au sein de l'Union, relativement faible, s'agissant des personnes, conduit à relativiser ce dernier risque.

D'une manière générale, se trouve ainsi posée la question de la coordination des politiques européennes de protection sociale dans le cadre de l'Union économique et monétaire. Cette question ne peut cependant être traitée indépendamment du débat plus large qui porte aujourd'hui sur la coordination des politiques économiques et budgétaires.

De nombreux analystes soulignent les faiblesses d'une construction où coexistent un pouvoir monétaire intégré, une coordination limitée des politiques budgétaires et, des politiques sociales restant, pour l'essentiel, de compétence nationale.

L'objectif de lutte contre l'inflation s'y trouve logiquement fortement défendu. La promotion de l'emploi et de la protection sociale qui supposerait des actions fortement concertées entre les Etats membres (dans des domaines tels que les rémunérations ou les prélèvements sociaux et fiscaux) ne peut s'appuyer que sur des processus de coordination assez lâches.

Faute d'une politique budgétaire intégrée, la bonne articulation à rechercher, en fonction de la conjoncture, entre politiques monétaire et budgétaire, peine à se réaliser, et les autorités monétaires européennes sont incitées à adopter une approche généralement restrictive, craignant un excessif laxisme budgétaire des Etats membres.

L'absence de moyens budgétaires significatifs dévolus au niveau communautaire empêche, enfin, la mise en place de transferts permettant de stabiliser les conjonctures locales, ou de compenser par des transferts financiers les effets de déséquilibres propres à certains pays, à la différence de ce qui existe entre régions au sein d'un même pays. C'est ainsi que les transferts budgétaires et sociaux compensent au sein de chaque Etat les déséquilibres qui peuvent résulter d'un vieillissement inégal entre régions. Il n'en est pas de même au niveau européen.

Même si, dans chaque pays, il revêt une forme propre, le modèle social européen se caractérise, pour l'ensemble des Etats membres, par un haut niveau de protection sociale²⁷⁶ c'est-à-dire une couverture étendue des risques sociaux, impliquant d'importantes redistributions financières et un dialogue social riche assis sur des relations professionnelles fortement organisées. Les considérations qui précèdent conduisent à s'interroger sur les perspectives d'évolution de ce modèle et sur la possibilité de pérenniser des formes nationales spécifiques de protection sociale, dans un espace économique et monétaire intégré.

Aussi paraît-il difficile d'éviter un débat sur le niveau et le type de protection sociale souhaités en Europe, le degré d'hétérogénéité possible des dispositifs nationaux et les choix d'action en résultant au niveau communautaire. La recherche d'un meilleur équilibre entre objectifs économiques et sociaux a été posée dès les années 1980 comme un objectif et a suscité la mise en place de diverses politiques.

2. La recherche d'un équilibre entre objectifs économiques et objectifs sociaux : la méthode ouverte de coordination

A la fin des années 80 la préoccupation de l'emploi et des questions sociales prend une importance nouvelle dans le débat communautaire. La réalisation de l'Union monétaire conduit, par ailleurs, les instances en charge des questions économiques et budgétaires à émettre des recommandations relatives à la sécurité sociale et plus particulièrement aux retraites.

En 2001, est mise en place une méthode ouverte de coordination dans le domaine des retraites destinée à articuler préoccupations économiques et préoccupations sociales²⁷⁷.

²⁷⁶ A l'exception des pays qui viennent d'être intégrés à l'Union et dont le niveau de protection sociale est plus faible.

²⁷⁷ Sur ces questions, outre les documents de l'Union Européenne, on peut se reporter aux articles suivants, pour une vision critique : « La méthode ouverte de coordination et le rapport conjoint sur les retraites, une analyse critique » Gérard Cornilleau (OFCE), Alexis Dantec (OFCE), Antoine Math (IRES) et Henri Sterdyniak (OFCE) disponible sur le site du Conseil d'orientation des retraites, www.cor-retraites.fr et « Protection sociale et Union européenne : l'émergence d'un nouvel agenda : le cas des pensions », Philippe Pochet (Observatoire social européen) in « Mondialisation et Régulation sociale », l'Harmattan, Paris, septembre 2003.

21. La redéfinition des enjeux sociaux de la construction européenne à la fin des années 80

La Charte des droits sociaux des travailleurs européens adoptée en 1989 marque un tournant, qui fait suite à diverses déclarations solennelles relatives à la dimension sociale de l'Europe.

Cette préoccupation sociale se traduit par le protocole social annexé au traité de Maastricht et intégré par le traité d'Amsterdam au Traité de l'Union (en 1997). Celui-ci marque des avancées de trois ordres : extension des compétences communautaires en matière sociale, introduction du vote à la majorité qualifiée dans certains domaines et reconnaissance du rôle fondamental des partenaires sociaux.

Au cours des années 1980 à 1990, les actions communautaires sont substantielles dans le champ du droit du travail, des relations du travail et de la cohésion sociale (adoption de directives fondées sur les articles 118 et 119 du Traité, relance du dialogue social à partir des entretiens de Val-Duchesse de 1985, adoption d'accords collectifs européens, et doublement de l'enveloppe budgétaire des fonds structurels dans le cadre du « Paquet Delors » de 1988). A partir du livre blanc « Croissance, compétitivité et emploi » de 1993 et des conclusions du Conseil européen d'Essen de 1994, une stratégie pour l'emploi est élaborée au niveau communautaire. Elle débouche sur la mise en place d'un processus de convergence des politiques nationales fondé sur des objectifs communs et des « lignes directrices emploi ».

Dans le champ strict de la sécurité sociale, les avancées sont plus modestes. Le programme d'action de la Commission associé à la mise en œuvre de la Charte aboutit en 1992 à deux recommandations, l'une relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale, l'autre portant sur l'élaboration de critères communs relatifs à des ressources et à des prestations suffisantes. Cette dernière recommandation a conduit cependant l'ensemble des pays à garantir un revenu minimum pour tous leurs citoyens.

Ces recommandations sont suivies de la publication par la Commission de rapports, tous les deux ans, sur la protection sociale en Europe, de divers livres verts (en 1993), blanc (en 1994) et communications qui contribuent à structurer progressivement une approche de la Commission dans le domaine de la protection sociale. Cette approche présente les caractéristiques suivantes :

- elle met en avant la nécessité de préserver un haut niveau de protection sociale en Europe et les systèmes de protection sociale des Etats membres en les adaptant ;
- elle souligne le caractère complémentaire des objectifs sociaux et économiques et la contribution positive à la croissance économique des politiques sociales ;
- elle fonde la légitimité d'une intervention communautaire sur l'existence de défis communs à relever par les systèmes de protection sociale des différents Etats membres (vieillesse, évolution des structures familiales ...) ;
- elle abandonne l'idée d'harmonisation au profit de celle de convergence, elle-même progressivement remplacée par celle, plus souple encore, de coordination portant sur les résultats à atteindre par les systèmes sociaux, le choix des moyens à mettre en œuvre demeurant de compétence nationale ;

- elle s'appuie sur une méthode : la comparaison des expériences nationales permettant la valorisation des réussites ou l'identification des échecs (benchmarking) destinée à créer l'émulation entre les Etats membres et la diffusion des « bonnes pratiques » ;
- elle préconise, enfin, l'intégration des préoccupations sociales dans l'ensemble des autres politiques européennes (mainstreaming).

La recherche d'un consensus respectueux des spécificités nationales dans le domaine de la protection sociale aboutit cependant à ce que les recommandations faites par la Commission au titre d'objectifs sociaux demeurent extrêmement générales et, en définitive, peu contraignantes pour les Etats membres.

22. L'intervention des instances en charge des disciplines économiques et budgétaires dans le champ des retraites

La mise en œuvre de l'Union économique et monétaire conduit à la mise en place d'une coordination des politiques économiques et budgétaires européennes qui s'exprime par les Grandes orientations de politique économique. Un certain nombre de critères limitant notamment les déficits et la dette publics s'imposent aux Etats membres de la zone euro, au titre du Pacte de stabilité.

C'est dans le cadre de la réalisation de l'Union économique et monétaire que les Ministres des finances de l'Union, ainsi que le Comité de politique économique et le Comité économique et financier ont jugé nécessaire d'intervenir dans le domaine des retraites. Les enjeux financiers du vieillissement constituent, depuis 2000, un volet des grandes orientations de politique économique.

En 1997 puis 2001, le Comité de politique économique a réalisé un rapport sur les pensions, le dernier de ces deux rapports comportant des projections des dépenses de retraite dans chacun des Etats membres à l'horizon 2050, fondées sur des hypothèses communes.

Le Comité de politique économique qui se focalise ainsi sur les pensions publiques non pré-financées (présümées servies par les régimes obligatoires en répartition)²⁷⁸, a annoncé les recommandations suivantes : les réformes doivent viser à retarder l'âge de la retraite ; la dette publique totale doit être diminuée (les « engagements » futurs des régimes en répartition sont dans ces travaux assimilés à une dette) ; le niveau des dépenses publiques de retraite doit être limité ; la contributivité des régimes doit être renforcée ; le rôle des systèmes financés en capitalisation doit être accru.

On notera que les préconisations du Comité de politique économique vont très au-delà de ce qu'imposent strictement les critères du Pacte de stabilité. L'équilibre budgétaire (qui inclut les finances sociales) peut être atteint par la limitation des dépenses (que recommande le Comité) mais aussi par l'accroissement des recettes (qui s'il y était recouru nécessiterait probablement une action concertée de l'ensemble des pays de la zone, mais qui est, de toutes façons, par

²⁷⁸ On notera que le champ étudié par le Comité de politique économique ne correspond ni à celui des régimes de retraite au sens du système statistique des Communautés, ni au périmètre des différentes nomenclatures juridiques utilisées par la Commission (il comprend tous les régimes dits légaux de sécurité sociale et une partie des régimes professionnels de certains Etats membres). Le critère retenu par le Comité de politique économique est celui du caractère public de la dépense.

principe, écarté par le Comité). L'assimilation des charges futures des régimes de retraite à une dette est contestable, dès lors que les régimes considérés fonctionnent en répartition et que leurs paramètres peuvent être ajustés pour en assurer l'équilibre à long terme.

Les projections réalisées en 2001 par le Comité de politique économique

Les travaux du Comité de politique économique ont permis de disposer pour la première fois de projections de la situation des systèmes de retraite des différents Etats membres réalisées dans un cadre commun. Elles sont, cependant, comme le note le Comité de politique économique lui-même, largement perfectibles.

Ces projections s'appuient sur une projection démographique réalisée par Eurostat dont les hypothèses ont été présentées dans le Chapitre 2 ci-dessus. Cette projection met en évidence une dégradation générale très forte des ratios de dépendance démographique (ratios des plus de 65 ans / 15 – 65 ans) avec un creusement des disparités de situation entre les pays.

Les projections des taux d'activité retenues sont celles effectuées par chaque pays et ne sont pas harmonisées. Elles comportent de fortes ruptures avec les tendances passées dans certains pays comme l'Italie ou l'Espagne, alors que pour des pays comme la France elles prolongent strictement la situation actuelle. Les hypothèses faites sur l'activité compensent fortement dans certains pays les effets des hypothèses démographiques et rendent les évolutions projetées par pays difficilement comparables. Cette difficulté est encore accentuée par le fait que les projections intègrent, en principe, l'effet des mesures prises dans les régimes de retraite avant 2000, avec des choix méthodologiques qui ne semblent pas identiques dans les différents pays.

Sur ces différents points techniques qui traduisent la difficulté qu'il y a à faire réaliser par les différents Etats membres des travaux comparables, des améliorations sont recherchées pour les exercices réalisés à venir.

Le parti pris par le Comité de politique économique de ne considérer que l'évolution des dépenses de retraite publiques est, en revanche, plus fondamentalement discutable, car il ne permet de suivre qu'une faible partie du système de retraite dans les pays où les retraites privées occupent une part importante et peut donner le sentiment que ces pays ont des systèmes plus viables que les autres, dès lors qu'on ne regarde les besoins de financement que pour la partie publique.

La projection centrale réalisée aboutit dans la plupart des pays à une forte hausse (supérieure à 3 points de PIB), d'ici 2050, du poids des prestations des régimes de retraite publiques dans le PIB, ce malgré une forte baisse du niveau relatif des pensions et une forte hausse des taux d'activité ; trois pays prévoient une hausse modérée, de 2 à 3 points (la Suède, l'Autriche et le Danemark), un pays prévoit une quasi stabilité (l'Italie) et un seul une baisse (le Royaume Uni).

Les documents produits par le Comité de politique marquent, certes, par ailleurs, une préoccupation vis-à-vis de la viabilité et de la sûreté des systèmes de retraite relevant du deuxième et du troisième piliers. Néanmoins, ses conclusions se focalisent sur le premier pilier ; elles préconisent la limitation de sa place, au nom notamment d'un principe de diversification des risques. Ces orientations sont également promues par la Banque centrale européenne. Elles sont critiquées par la Confédération européenne des syndicats qui considère que l'objectif de stabilité monétaire et financière a fait oublier la nécessité de soutenir la dynamique de la croissance et de l'emploi et que l'encouragement de la concurrence sur le plus grand nombre de marchés possibles s'est fait au détriment de la dimension sociale de l'Europe. Celle-ci est favorable à une nouvelle orientation économique, qui accorde la même importance aux aspects de l'offre et de la demande et qui remette la dimension sociale de l'Europe au centre de la politique européenne.

23. La méthode ouverte de coordination dans le domaine des retraites : un nouvel effort de synthèse

Cependant, l'intervention des instances en charge des questions économiques et financières au sein de l'Union européenne a conduit à des initiatives nouvelles visant à rééquilibrer l'action communautaire par la prise en compte de préoccupations sociales.

La Commission a adopté en 1999 une Communication pour une stratégie concertée en matière de protection sociale. Dans le contexte de l'intégration économique et monétaire et de l'élargissement, cette communication, d'une très importante portée, marque le souci de définir les axes d'une stratégie sociale concertée au niveau européen, dépassant le seul thème de l'emploi.

L'objectif est de répondre aux défis et risques auxquels, sous des formes diverses, les Etats membres sont confrontés : risques d'ajustement à la baisse des niveaux de protection sociale dans un espace monétaire intégré pour les membres de la zone Euro (même si les niveaux de leurs prélèvements sociaux privés et publics sont assez voisins), risques liés à l'entrée de nouveaux membres dotés de systèmes sociaux moins développés, problèmes particuliers des nouveaux membres, défis résultant enfin, pour tous, à des degrés cependant variables, du vieillissement.

Les domaines d'intervention identifiés sont au nombre de quatre²⁷⁹. L'un de ces quatre domaines est celui des retraites (garantir des retraites sûres et des systèmes de retraite viables). L'agenda social 2000-2005 adopté au sommet de Nice (décembre 2001) prévoit la mise à l'ordre du jour de la question des pensions immédiatement après celle de la pauvreté et de l'exclusion.

Un Groupe de haut niveau pour la protection sociale est mis en place qui, sur le modèle du Comité pour l'emploi, est, par la suite transformé en Comité pour la protection sociale. Il est chargé de produire une expertise équilibrant ou complétant les approches, émanant du Comité de l'emploi et du Comité de politique économique qui préparent les travaux des Conseils des ministres européens.

²⁷⁹ Rendre le travail plus avantageux et fournir un revenu sûr ; garantir des retraites sûres et des systèmes de retraite viables ; promouvoir l'inclusion sociale ; garantir un niveau élevé et durable de protection de la santé.

La méthode retenue est qualifiée de « méthode ouverte de coordination ». Sa mise en œuvre conjointe est confiée au Comité de la protection sociale et au Comité de politique économique. Elle se situe dans le prolongement des méthodes développées par la Commission depuis le début des années 1980 dans divers champs comme l'emploi et l'exclusion sociale. C'est une méthode originale qui s'efforce de concilier unité d'ensemble et identités nationales, contournant ainsi les difficultés résultant de l'hétérogénéité des modèles sociaux nationaux. Elle cherche, en outre, depuis le Conseil de Lisbonne, à articuler les questions d'emploi, de retraites et de cohésion sociale.

La méthode ouverte de coordination

La méthode ouverte de coordination définie par le Conseil européen consiste à :

- définir des lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long termes fixés par les Etats membres ;
- établir, le cas échéant, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, qui soient adaptés aux besoins des différents Etats membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques ;
- traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales et régionales ; procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs, ce qui permettra à chacun d'en tirer des enseignements.

La mise en place en 2001 d'une méthode ouverte de coordination dans le domaine des retraites marque une extension de l'action communautaire dans un domaine où, jusqu'alors, celle-ci était peu concevable. Elle repose sur une démarche nouvelle, parfois qualifiée de « soft law », dans laquelle une convergence de résultats est recherchée, le choix des moyens à mettre en œuvre restant de compétence nationale. Elle s'efforce, par ailleurs, d'assurer un certain équilibre dans la prise en compte d'objectifs sociaux et d'objectifs économiques. On peut cependant s'interroger sur l'incidence de la méthode retenue sur les politiques nationales et, surtout, sur sa capacité, dans le contexte institutionnel actuel, à faire une place suffisante aux préoccupations sociales, à défaut de faire émerger un projet social substantiel concernant les retraites, susceptible de mobiliser l'ensemble des Etats membres.

Dans le cadre de cette méthode, trois grands objectifs communs pour l'adaptation future des systèmes de retraite nationaux, ont été validés en décembre 2001 au sommet de Lacken.

- Assurer un niveau adéquat de pensions (prévenir les risques de pauvreté parmi les personnes âgées, garantir aux personnes qu'elles pourront maintenir un niveau de vie adéquat après le départ à la retraite, promouvoir la solidarité au sein ou entre les générations).

- Assurer la viabilité financière des systèmes de retraite (assurer un niveau élevé d'emploi, inciter à l'activité des personnes âgées dans les législations d'assurance vieillesse, coordonner l'ajustement des systèmes de retraite avec la question à long terme des finances publiques dans leur ensemble).
- Moderniser les systèmes de retraite en fonction des besoins de la population (rendre les législations de retraite compatibles avec la flexibilité et la sécurité du marché du travail, promouvoir l'égalité de droits entre hommes et femmes, rendre les dispositifs de retraite transparents et adaptables en fonction des changements sociaux, économiques et démographiques).

Ces objectifs s'intègrent dans la démarche générale adoptée au sommet de Lisbonne qui fixe des objectifs ambitieux en matière de relèvement des taux d'emploi et fait du relèvement des taux d'emploi des seniors un élément central pour assurer la stabilité à terme des systèmes de retraite. On rappellera les objectifs aujourd'hui fixés avec pour horizon 2010, en moyenne, pour l'ensemble de l'Union européenne : 70 % pour l'emploi total (contre 64 % actuellement dans l'Europe des 15 et 63 % dans l'Europe des 25) et 50 % pour l'emploi des seniors (contre 30 % actuellement dans l'Europe des 15 et 33 % dans l'Europe des 25).

En septembre 2002, les Etats membres, ont dans le cadre de la méthode ouverte de coordination, remis à la Commission, après consultation de leurs partenaires sociaux, un rapport national sur leur stratégie pour atteindre les objectifs fixés. La Commission en a ensuite effectuée une synthèse qui, après examen du Conseil, a donné lieu en mars 2003, à un rapport conjoint présenté aux Conseils des ministres des affaires sociales et des finances européens.

Le même exercice doit être conduit en 2005 et 2006, les Etats membres remettant en 2005 des rapports de stratégie nationale et des projections de l'évolution financière de leur systèmes de retraite, réalisées en fonction d'hypothèses définies par le Comité de politique économique faisant l'objet d'une synthèse de ce dernier. Un rapport conjoint de la Commission et du Conseil devra être établi en 2006. La procédure devrait, par ailleurs, évoluer de manière à mieux articuler les processus conduits dans le domaine social au titre de la méthode ouverte de coordination, les grandes orientations de politique économique et les lignes directrices pour l'emploi.

Cette procédure qui constitue une avancée notable dans l'échange d'expériences nationales et dans l'effort de définition d'objectifs communs soulève cependant quelques interrogations et appelle diverses observations critiques.

On peut se demander si l'empirisme revendiqué de la démarche n'engage pas dans des processus extrêmement longs et, surtout, si elle permet de faire l'économie de débats sur les différences de choix sociaux entre Etats membres et de réflexions sur le fait que, même s'ils sont confrontés à un phénomène démographique de même nature, ils le sont dans des proportions et selon des calendriers extrêmement différents.

On peut, par ailleurs, s'interroger sur le choix fait, au niveau communautaire de ne pas, ou fort peu, traiter des questions de natalité et d'immigration en même temps que l'on traite des retraites. Il n'y aurait que des avantages à discuter des hypothèses retenues par chacun dans ces domaines et à établir un lien, qui est utilement fait dans certains pays, entre des thèmes

tels que la possibilité de concilier vie professionnelle et vie familiale et les évolutions des systèmes de retraite.

Trois types d'observations peuvent, en outre, être faites sur la démarche.

Tout d'abord, malgré la volonté affichée d'assurer un équilibre entre préoccupations économiques et préoccupations sociales, le processus mis en place demeure clairement subordonné aux grandes orientations de politique économique. Cependant les objectifs financiers (au titre de la viabilité) et les objectifs sociaux (au titre de la sûreté) sont juxtaposés sans que soit clairement explicitée la façon dont doit être assurée leur conciliation. De façon significative, le rapport conjoint décerne un satisfecit aux pays qui envisagent de limiter la croissance de la part de leurs retraites publiques dans le PIB ou de la diminuer (comme au Royaume Uni). Il invite les autres à poursuivre les réformes qu'ils ont engagées. Peu d'éléments sont fournis qui permettent de discuter les implications des choix nationaux sur l'évolution du niveau relatif des pensions comparé à celui des revenus d'activité.

En second lieu, se pose la question du champ considéré et du statut économique des contributions finançant les différents régimes de retraite. Les projections réalisées dans le cadre de la méthode ouverte de coordination ne concernent que les pensions publiques. Elles ne donnent, de ce fait, qu'une vision tronquée du problème des retraites dans les pays où la part des dispositifs privés est importante, comme aux Pays Bas ou au Royaume Uni. Par ailleurs, l'approche qui tend à considérer que les effets économiques des cotisations alimentant les régimes publics seraient, par principe, différents de ceux résultant des contributions alimentant les régimes privés, et que leur accroissement serait dans tous les cas négatif d'un point de vue économique, introduit un biais discutable dans l'analyse de l'évolution des systèmes de retraite et des réformes possibles.

En troisième lieu, se pose la question de l'hétérogénéité des objectifs sociaux recensés, qui reflète la diversité des systèmes nationaux et des principes de justice qui les animent. Le vif débat qui porte sur les indicateurs à mettre en place en est l'illustration. S'opposent ainsi les Etats membres qui limitent l'objectif des régimes publics de retraite à la lutte contre la pauvreté des personnes âgées, ceux qui se fixent des objectifs en termes de niveaux de vie comparé des actifs et des personnes âgées (les pensions n'étant qu'un élément de revenu parmi d'autres) et ceux, enfin, qui leur assignent pour objectif d'assurer aux retraités un certain taux de remplacement de leur revenu d'activité passée. Il est clair que l'ambition sociale n'est pas la même dans ces différents cas. L'adoption récente d'indicateurs mesurant des taux de remplacement et complétant les indicateurs de pauvreté et de revenus relatifs jusqu'ici principalement utilisés constitue, à cet égard, un progrès certain.

Enfin, se pose la question des acteurs impliqués dans la méthode ouverte de coordination. Malgré les intentions affichées. Celle-ci constitue encore, pour l'essentiel, un processus de coordination entre les exécutifs et administrations des Etats membres d'une part et de l'Union d'autre part. Elle n'associe que peu les partenaires sociaux nationaux et européens, ainsi que les parlements. Il y a là quelque paradoxe s'agissant d'une question qui, dans l'ensemble des Etats membres, est une des premières préoccupations des citoyens et qui mobilise largement aussi bien les partenaires sociaux que la représentation nationale toutes les fois que des réformes sont engagées. Ceci peut donner le sentiment regrettable que les actions conduites au niveau de l'Union se déroulent en dehors des débats qui se déroulent dans chaque pays et qu'elles constituent, pour l'essentiel, une ressource permettant, dans certains cas, aux exécutifs nationaux d'appuyer les réformes qu'ils proposent.

En conclusion, la mise à l'agenda européen de la question des retraites, à la veille des importants changements démographiques auxquels vont être confrontés l'ensemble des Etats membres de l'Union, témoigne d'une préoccupation commune forte. Les développements qui précèdent montrent, toutefois, toute la difficulté qu'il y a à mettre en place une coordination significative dans un domaine où les particularités des différents modèles de protection sociale s'expriment de manière forte. Cette difficulté est accentuée par la diversité des points de vue et le grand éclatement des acteurs dans le champ social. En réalité, la question des objectifs sociaux poursuivis et du degré d'hétérogénéité possible et souhaitable²⁸⁰ entre les différents pays est, dans ce contexte, centrale pour faire progresser le débat.

Les tensions provoquées par la réalisation de l'Union économique et monétaire rendent nécessaires de réels progrès dans la mise en place d'un projet social commun substantiel qui suppose, sans doute, que soient reconsidérés les équilibres institutionnels actuels, avec beaucoup plus d'audace que ce que réalise aujourd'hui la méthode ouverte de coordination.

Une telle démarche requiert des acteurs susceptibles de la soutenir et de la diffuser. Aussi nécessite-t-elle une implication plus forte des partenaires sociaux et des Parlements tant au niveau national qu'au niveau européen ainsi qu'une implication forte des pays qui se sont particulièrement attachés au développement de l'Europe sociale.

²⁸⁰ Au delà de la portabilité des droits qui est en tout état de cause nécessaire.

CHAPITRE 5 – LES PROBLEMATIQUES COMMUNES, LES DIVERGENCES ET LES ENSEIGNEMENTS A TIRER

I – Le processus de réforme dans les différents pays

Dans l'ensemble des pays étudiés le processus de réforme des systèmes de retraite se déroule sur une longue période. Il reste inachevé dans un grand nombre d'entre eux. Commencé pour répondre à des préoccupations propres à chaque pays, il subit également l'influence de facteurs extérieurs d'ordre économique ou politique. Les acteurs du changement et le mode d'élaboration des réformes varient d'un pays à l'autre. Mais, partout se pose aussi la question de l'implication des citoyens ou des assurés sociaux dans des transformations qui les concernent directement.

1. Le calendrier des réformes

Le processus de réforme s'inscrit dans tous les pays dans la longue durée, selon un calendrier variable qui commence au début des années 80.

1.1. Le tournant des années 80

C'est, au début des années 80, que s'amorce dans la plupart des pays, un mouvement conduisant à reconsidérer les systèmes de retraite existants, dans une perspective de maîtrise financière. Divers facteurs concourent à ce renversement de perspective. A cette époque, tout d'abord, s'effectue la prise de conscience que l'exceptionnelle période de croissance démographique et économique des Trente glorieuses s'est achevée au début des années 70. Au même moment, naît la préoccupation des conséquences sur l'équilibre des régimes de retraite de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du baby boom. Enfin, alors que la situation matérielle des retraités s'est partout sensiblement améliorée²⁸¹ et que le ralentissement de la croissance et de l'inflation accroît les tensions dans le partage du revenu national, la question est posée dans certains pays de savoir si les règles des régimes ne sont pas trop favorables aux retraités.

C'est en 1980 que le gouvernement conservateur britannique réforme le système de pensions publiques. La réforme du régime national de retraite est décidée aux Etats-Unis en 1983. Les premières réformes interviennent en 1992 en Italie et en Allemagne, en 1993 en France, en 1998, enfin, en Suède, après de longues discussions qui, dans tous ces pays, ont commencé au début des années 80.

²⁸¹ Dans tous les pays étudiés, les régimes de base couvrent l'essentiel de la population. Leur montée en charge est à peu près achevée (exception faite de l'Italie dont le régime de base a été institué en 1969). Les régimes complémentaires qui se sont un peu partout diffusés, sous des formes diverses, dans le courant des années 60, assurent à un grand nombre de retraités un niveau de vie proche de celui dont ils bénéficiaient lorsqu'ils étaient en activité (exception faite du Royaume-Uni où le régime complémentaire créé en 1961 n'a été amélioré qu'en 1978 pour immédiatement être remis en cause).

12. Des réformes successives

Dans la plupart des pays, il est plus approprié de parler d'une succession de réformes, plutôt que d'une réforme. Il paraît illusoire de penser régler en une fois et de façon définitive, l'ensemble des problèmes à venir des systèmes de retraite.

La réforme suédoise adoptée en 1998 constitue, à cet égard, une exception. Mais, on a déjà noté que la Suède se trouvait dans une situation relativement favorable du point de vue de la démographie et des taux d'activité. Le niveau des droits accordés en moyenne par son système de retraite n'est pas remis en cause. La Suède dispose de réserves financières importantes qui aideront à couvrir les effets du passage à la retraite des générations du baby boom.

Il est, par contre, peu surprenant que des réformes successives s'avèrent inévitables dans des pays, comme l'Allemagne ou l'Italie, où se posent de manière massive des questions d'équilibre démographique, de taux d'activité des seniors ou de niveau des droits accordés (à l'ensemble des assurés ou à telle ou telle catégorie). Ce caractère discontinu du processus de réforme présente cependant d'importants inconvénients, auxquels ont été sensibles les Suédois. Il affaiblit la crédibilité des systèmes de retraite eux-mêmes et constitue un facteur d'instabilité politique.

La situation extrême est celle de l'Angleterre où les réformes les plus contradictoires se succèdent à un rythme extrêmement rapide, affaiblissant encore l'attachement que les britanniques peuvent avoir à l'égard de leur système de retraite.

Il est sûr que, si un processus de réforme par étapes paraît le plus adapté dans la plupart des pays, une certaine visibilité des orientations suivies pour le long terme est souhaitable pour préserver la confiance indispensable à la pérennité des systèmes de retraite. Elle est également nécessaire pour permettre des choix individuels éclairés, en matière d'activité et d'épargne. Les techniques mises au point en Suède pour gérer de façon programmée et relativement automatique les conséquences de l'allongement de la durée de la vie et le partage entre actifs et retraités des aléas économiques sont d'ailleurs riches d'enseignement, y compris dans le cadre d'un processus de réforme organisé par étapes.

13. Des calendriers aussi politiques que techniques

Le calendrier des réformes conduites dans les différents pays n'est pas étroitement synchronisé avec le calendrier d'apparition des difficultés liées, notamment, à la démographie. Les agendas des réformes ont une dimension au moins aussi politique que technique.

Les premières réformes, intervenues au début des années 80, concernent deux pays, les Etats-Unis et le Royaume-Uni, qui ne se trouvent alors, ni dans une situation démographique particulièrement défavorable, ni confrontés à des difficultés financières immédiates. Aux Etats-Unis, la réforme conduite par les démocrates intervient en réponse aux tentatives de certains conservateurs pour remettre en cause le régime de base américain (issu du New Deal) en s'appuyant sur des prévisions de déficit à l'horizon de plusieurs décennies. Hormis la hausse immédiate des cotisations (qui alimentent actuellement les réserves du régime), les

mesures décidées en 1983 n'entrent en vigueur qu'une vingtaine d'années plus tard. Au Royaume-Uni, la réforme décidée en 1980 intervient alors même que le régime complémentaire public contributif, récemment amélioré (en 1978), commence sa montée en charge et que ses dépenses sont modestes.

Par contre, dans des pays comme l'Allemagne et beaucoup plus encore l'Italie, les réformes interviennent dans une situation où les régimes de retraite sont d'ores et déjà en déficit (et depuis longtemps pour ce qui concerne l'Italie) et où la population d'âge actif a commencé de diminuer.

Au total, lorsque l'on veut comparer les réformes des systèmes de retraite dans les différents pays, c'est non telle ou telle étape du processus qu'il faut considérer, mais l'ensemble des ajustements ou réformes opérés depuis le début des années 80. L'appréciation doit se faire à l'aune des difficultés que chacun doit résoudre et qui sont d'ampleur et de nature sensiblement différentes selon les pays. Elle doit permettre d'identifier les problèmes restant à régler et les mesures engagées à ce jour pour y répondre.

2. Les facteurs extérieurs jouant un rôle dans les réformes

Les réformes des systèmes de retraite ici étudiées sont avant tout motivées par des considérations nationales, mêlant des préoccupations d'équilibre financier et de justice sociale.

Des facteurs extérieurs jouent, cependant, également un rôle. Ils sont d'ordre économique et d'ordre politique.

2.1. Les facteurs d'ordre économique

L'ouverture des marchés et l'intensification de la concurrence internationale qui incitent à la modération du coût du travail et à la limitation des charges fiscales ont certainement une influence importante. Elles conduisent, dans la plupart des pays, à des politiques visant à modérer la croissance des cotisations sociales obligatoires et des financements fiscaux qui viennent alimenter les régimes de retraite à caractère public. Cette thématique est, ainsi, particulièrement présente dans le débat social allemand, très influencé (notamment depuis la réunification) par le souci de la compétitivité internationale de l'économie nationale.

La pression concurrentielle s'exerce également sur les régimes de retraite d'entreprise. Les entreprises cherchent à limiter les charges qui peuvent résulter des engagements contractés au titre de la retraite de leurs salariés sous la pression de la concurrence et des règles de la gouvernance d'entreprise qui imposent de faire figurer tous leurs engagements à leur bilan. Ceci les conduit à vouloir se dégager d'opérations de retraite et, en tous les cas, à préférer des dispositifs fonctionnant « à cotisations définies » plutôt qu'à « prestations définies ».

Pour l'examen des tensions que fait peser la réalisation de l'Union économique et monétaire sur les systèmes de retraite des pays de la zone euro, on se reportera au Chapitre IV ci-dessus.

Il convient, par ailleurs, de mentionner de manière distincte le rôle joué par les institutions financières dans les débats nationaux sur les retraites. Ces institutions, dont le rôle

économique s'est sensiblement accru au cours des dernières années, promeuvent le développement de dispositifs fonctionnant en capitalisation. Leurs avis convergent avec le souci de certains économistes ou gestionnaires publics d'une diversification des sources de financement des régimes de retraite et d'un préfinancement au moins partiel des engagements pris par ces derniers.

On doit cependant constater la grande diversité d'intérêts et de points de vue des institutions financières intervenant dans le domaine des retraites. Les débats qui ont entouré l'adoption récente de la directive européenne sur les Fonds de pension (voir chapitre IV ci-dessus) en donnent une bonne illustration. Il s'en suit une très faible clarté du débat portant sur les dispositifs en capitalisation. Les discussions sur les modalités de mise en œuvre des dispositifs, voire sur la seule question des placements financiers, y occupent souvent une place considérable au détriment de ce qui devrait pourtant constituer un des éléments essentiels, c'est-à-dire les objectifs sociaux qu'ils poursuivent et les garanties exactes qu'ils apportent à leurs adhérents.

22. Les facteurs d'ordre politique

Une deuxième série de facteurs extérieurs jouent un rôle dans les réformes des systèmes de retraite. Ils sont d'ordre politique et se matérialisent par l'intervention de certaines organisations internationales dans les débats nationaux.

La Banque mondiale a joué un rôle extrêmement important dans les réformes intervenues dans les pays d'Europe centrale et orientale, même si, en définitive, les choix nationaux y ont été assez divers, comme en témoigne la présentation faite dans le chapitre III ci-dessus.

On s'arrêtera plus longuement sur le rôle joué par l'Union européenne dans les débats sur les retraites dans les différents Etats membres.

Le rôle direct de l'Union européenne dans le domaine des retraites est en principe limité, ce domaine restant, aux termes des traités européens, de compétence nationale.

De fait, la référence aux orientations communautaires a été et reste totalement absente du débat sur la réforme dans un pays comme la Suède qui, par ailleurs, n'appartient pas à la zone Euro. Elle est également totalement absente du débat britannique, ce qui n'empêche pas le gouvernement britannique de jouer un rôle extrêmement actif à Bruxelles pour faire valoir sa vision de la protection sociale et les intérêts de la place boursière londonienne et des opérateurs financiers britanniques.

A l'inverse, la perspective de l'entrée dans l'Euro a été à l'origine d'une très forte mobilisation des acteurs politiques et sociaux en Italie (il en a, d'ailleurs, été de même en Espagne, pays qui n'est pas étudié dans le présent rapport). Elle a joué un rôle déterminant dans le déclenchement de la série de réformes intervenues dans ce pays au début des années 90.

Les relations entre débat européen et débat national sont plus lâches dans un pays comme l'Allemagne ou, en tous les cas, moins explicites, même si la nécessité de respecter les normes budgétaires issues du pacte de stabilité contraignent les finances sociales allemandes et influencent, sans doute, la politique allemande en matière de retraite.

Au total, il apparaît que divers facteurs extérieurs jouent, de façon plus ou moins explicite, un rôle dans l'évolution des systèmes nationaux de retraite. Les ignorer n'est certainement pas possible pour des pays de dimension importante qui, surtout lorsqu'ils sont intégrés dans la zone euro, ne peuvent espérer tirer durablement de bénéfices d'une politique non coopérative ou « du cavalier seul ».

Par contre, la question se pose en matière sociale, comme en matière fiscale, de savoir si les pays européens ne pourraient pas avoir une ligne commune moins figée sur les prélèvements publics pour la retraite, dès lors que le maintien d'un niveau de vie des retraités en rapport avec le niveau de vie proche de celui des actifs nécessitera d'une manière ou d'une autre des prélèvements sur la richesse produite.

3. Les acteurs du changement et le mode d'élaboration des décisions prises

Des conditions d'élaboration des réformes dans les différents pays, on n'examinera que quelques aspects : les acteurs qui les conduisent, le champ couvert par les discussions, la nature plus ou moins consensuelle des décisions prises.

31. Des acteurs politiques et sociaux

Dans tous les pays qui réforment leurs systèmes de retraite, la réforme est une affaire d'Etat. Conduite par le gouvernement et les partis politiques au pouvoir, elle implique, en outre, pratiquement toujours de façon extrêmement forte les organisations syndicales. Le Royaume-Uni constitue un cas particulier puisque le débat sur les retraites y mobilise peu les partenaires sociaux. Ceci s'explique, sans doute, par son modèle de relations professionnelles, mais aussi par le faible développement du système de pensions publiques et le caractère très éclaté des régimes ou dispositifs complétant celui-ci.

Dans certains pays, des structures permanentes de concertation et des organismes techniques peuvent jouer un rôle important d'appui aux processus de réforme. Des commissions d'origine gouvernementale (en Allemagne ou en Italie) ou parlementaire (en Suède) ont ainsi joué un tel rôle. On mentionnera également le rôle du grand actuaire des Etats-Unis et du Conseil de surveillance du régime de retraite de base américain. C'est d'ailleurs l'importance du rôle de ces structures permanentes qui avait conduit les rapports réalisés en 1998 à proposer la création d'une telle instance en France.

32. Un champ de discussion qui dépasse souvent le cadre des retraites

Dans de nombreux pays, les discussions sur les retraites s'intègrent dans des négociations plus globales à l'initiative, selon les cas, des pouvoirs publics ou des organisations syndicales.

En Italie, au milieu des années 90, les syndicats n'ont, ainsi, accepté d'être partie prenante d'une grande négociation sur la réforme de l'Etat social qu'à condition que celle-ci ne se focalise pas uniquement sur la réduction des dépenses de retraite. Divers chantiers ont alors été ouverts touchant également la santé, l'assistance et les « amortisseurs sociaux » (indemnisation du chômage par la Caisse d'intégration).

C'est ainsi, également, que le projet de réforme de l'Etat providence, présenté en mars 2003 par le gouvernement allemand sous l'appellation « Agenda 2010 », concerne aussi bien les conditions de fonctionnement du marché du travail et d'indemnisation du chômage, que les différents risques couverts par la sécurité sociale. Le lien est explicitement fait entre les débats relatifs à la protection sociale et au modèle allemand de relations professionnelles et ceux relatifs à la compétitivité de l'économie allemande. En outre, dans la période récente, de fortes interactions existent en Allemagne entre la politique des retraites et la politique fiscale.

Aux Pays-Bas, dans un système politique qui associe étroitement Etat et partenaires sociaux, la démarche collectivement engagée couvre aussi bien les retraites (publiques et privées), l'invalidité et les préretraites, que le fonctionnement du marché du travail.

Aux Pays-Bas, comme aux Etats-Unis (et aussi en Belgique, pays qui n'est pas étudié dans le présent rapport) la politique des retraites et la politique budgétaire sont étroitement articulées. Aux Pays-Bas (comme en Belgique) une politique active de désendettement public est engagée, afin de permettre le financement futur des retraites. Aux Etats-Unis les excédents du régime de base placés en bons du Trésor couvrent aujourd'hui les déficits du Budget fédéral et la perspective de versements futurs du Budget au régime est un des éléments du débat sur les retraites.

33. Des réformes rarement consensuelles

Dans tous les pays, le consensus est désiré et recherché pour réformer les systèmes de retraite. Cependant, contrairement à ce que l'on a pu penser au début des années 90, il n'est pratiquement jamais atteint ni durablement acquis, même dans les pays où, comme l'Allemagne, les institutions sont supposées obliger au compromis.

En Allemagne, la réforme de 1992 rompt pour la première fois avec le principe du consensus entre partis. Elle est adoptée par le gouvernement conservateur contre l'avis du SPD, hostile au recul de l'âge normal de la retraite à 65 ans. La réforme adoptée en 1997 par la CDU/CSU est remise en cause dès 1999 par la coalition SPD-Verts, arrivée au pouvoir. Depuis, les réformes successives adoptées ne font l'objet d'aucun consensus entre majorité et opposition politiques. Elles sont, de plus, à l'origine de très fortes tensions au sein de chaque camp et de difficultés croissantes entre le gouvernement de gauche et des organisations syndicales que celui-ci critique, en les accusant de stratégies de blocage des réformes.

En Italie, le consensus construit au milieu des années 90 entre l'Etat et l'ensemble des organisations syndicales de salariés paraît à bien des égards exemplaire. Tout le processus, s'appuyant sur une démarche syndicale unitaire, a tendu à réaliser un pacte social pouvant fédérer l'ensemble des catégories socioprofessionnelles. Les décisions prises ont fait l'objet d'une signature et donc d'un accord explicite. Ces décisions portaient à la fois sur des principes extrêmement importants pour l'avenir (le moindre n'étant pas l'unification des différents régimes de retraite) et sur le détail des réformes adoptées.

Mais, l'immense faiblesse du compromis passé, qui en était aussi un des éléments essentiels, était le choix de ne pas toucher aux droits des assurés actuellement présents sur le marché du travail et de ne pas remettre en cause rapidement le droit largement ouvert à la retraite anticipée. La réforme, de ce fait, malgré son ambition, n'assure pas l'équilibre financier du

système de retraite et traite de manière extrêmement déséquilibrée les générations successives. Le compromis passé au milieu des années 90 a désormais vécu. Les organisations syndicales ne peuvent s'entendre sur une renégociation qui pourrait conduire à raccourcir la phase de transition de la réforme ou à augmenter plus rapidement l'âge de la retraite (en préservant éventuellement la situation de certaines catégories, confrontées notamment à des métiers pénibles). Dès lors, le gouvernement a retrouvé le chemin de réformes proposées de façon unilatérale, contre l'avis de syndicats eux mêmes divisés.

Au Royaume-Uni, les alternances politiques ont à peu près systématiquement conduit à l'adoption de mesures nouvelles et différentes en matière de retraites. Il est toutefois notable qu'aucune divergence fondamentale n'existe entre les conservateurs et les travaillistes concernant la conception d'ensemble du système, selon laquelle les retraites à caractère public n'ont vocation à assurer qu'un socle minimum, le reste relevant des retraites d'entreprise ou de l'épargne individuelle. L'orientation du New Labour plus sociale que celle des conservateurs se focalise sur la lutte contre la pauvreté des personnes âgées et le renforcement de la protection des droits constitués par les assurés dans les régimes privés.

Aux Etats-Unis, la réforme de 1983 a exprimé une réaction défensive visant à préserver un régime de retraite de base auquel les citoyens sont extrêmement attachés, contre les attaques des conservateurs. La polémique politique subsiste à propos de l'existence même du régime, sans toutefois trouver aujourd'hui de traduction concrète, compte tenu notamment de la situation encore largement excédentaire du régime de retraite de base et de l'attachement d'une grande partie des citoyens à ce régime.

Dans ce panorama, les Pays-Bas et la Suède font figures d'exceptions. Les réformes s'y déroulent dans un cadre consensuel recueillant l'accord des principaux partis de la majorité et de l'opposition et des principales forces syndicales.

C'est ainsi que de façon très systématique, le consensus a été recherché en Suède dans le cadre tout d'abord d'une commission parlementaire, puis d'une commission d'initiative gouvernementale associant les principaux partis politiques de la majorité et de l'opposition. Les travaux de ces commissions ont débouché, en 1994, sur un véritable cahier des charges de la réforme, les discussions se poursuivant ensuite pendant encore six ans pour ajuster les modalités précises de fonctionnement du nouveau système.

Aux Pays-Bas, les régimes d'entreprises ou de branches sont gérés de façon largement décentralisée par les partenaires sociaux. Aussi, certaines évolutions ont résulté des négociations sociales, sans que leur impact global ait été prévu. Dans la période récente, toutefois, les nouvelles évolutions engagées ont résulté d'actions concertées entre l'Etat et les partenaires sociaux, aussi bien dans le champ économique, que dans ceux de l'emploi et des relations professionnelles, de la protection sociale et de la fiscalité.

Au total, le consensus est rare dans la conduite des réformes des retraites. Il peut même se révéler dangereux lorsque, comme en Italie, il cristallise un compromis insuffisant pour garantir la pérennité du système. Il ne faut sans doute pas déplorer que des réformes impliquant des ajustements de grande ampleur et des transformations sociales profondes soient l'occasion de crises et de conflits. Une certaine continuité et de la clarté dans les réformes successives paraît cependant possible et sûrement souhaitable s'agissant de transformations majeures à conduire dans le long terme. Lorsque consensus il y a, il peut difficilement se construire dans la seule sphère des retraites, les changements à opérer

concernant aussi bien l'emploi, que la distribution des revenus ou la politique de l'épargne. En tous cas, il suppose, comme en témoigne l'exemple suédois, un investissement de longue haleine, et une grande persévérance dans la conduite des projets engagés.

Tous les pays sont confrontés à la même difficulté lorsqu'ils réforment leurs systèmes de retraite. Les décisions prises concernent de près et très directement l'ensemble des citoyens, mais elles revêtent une dimension extrêmement technique.

Dans la plupart des pays, le débat public reste, de ce fait, de caractère général et les discussions précises cantonnées à un cercle assez limité d'acteurs politiques et sociaux. Ceci constitue un indéniable facteur de fragilité pour les réformes décidées. Le seul exemple de débat très largement diffusé au sein de la population, parmi tous les pays étudiés, est celui de l'Italie où les réformes des années 90 ont donné lieu à des milliers d'assemblées organisées dans les entreprises et à deux référendums. Mais cette mobilisation autour du processus de référendum est restée sans lendemain.

La question de l'information des assurés ou plus largement des citoyens, une fois des mesures décidées, est également un enjeu majeur. Dans tous les pays étudiés des efforts sont entrepris pour développer une telle information. On rappellera ici l'expérience de « l'enveloppe orange » suédoise qui consiste à adresser chaque année à chaque suédois une information sur ses droits déjà constitués et des estimations de ce que pourrait être sa retraite future, selon diverses hypothèses de carrière notamment. Le bilan aujourd'hui fait de cette opération par le gouvernement suédois (voir ci-dessus chapitre III), dans un pays où pourtant l'unicité du régime public simplifie la démarche, montre toute la difficulté d'une telle entreprise, sans rien enlever, bien sûr, à sa nécessité.

II – Les objectifs des réformes et le choix des mesures d'ajustement des systèmes de retraite

L'étude des réformes des retraites porte généralement sur l'ajustement des régimes obligatoires qui est de la responsabilité des pouvoirs publics. Cependant, les évolutions des systèmes de retraite et leurs éventuels ajustements concernent, en pratique, un champ plus large, englobant l'ensemble des régimes et des dispositifs qui visent à couvrir le risque vieillesse, qu'ils aient un caractère public ou privé, qu'ils soient obligatoires ou facultatifs.

Les développements qui suivent rendent compte des politiques engagées dans les différents pays pour assurer la gestion à long terme des systèmes de retraite, en s'efforçant de retenir le champ le plus large, seul pertinent pour avoir une vision globale des évolutions futures.

Une présentation est tout d'abord faite des perspectives d'évolution des dépenses de retraite et des besoins de financement restant à couvrir dans chacun des pays étudiés. Les objectifs assignés aux réformes et les méthodes retenues font ensuite l'objet d'une analyse transversale. Sont enfin décrits et comparés les choix opérés pour assurer le pilotage économique et social à long terme des systèmes de retraite et les leviers d'ajustement utilisés dans les différents pays.

1. Les perspectives d'évolution des dépenses de retraite et les besoins de financement restant à couvrir

Comparer les perspectives d'évolution des dépenses de retraite dans les différents pays est délicat, car cela suppose de disposer d'un ensemble de projections réalisées en fonction d'hypothèses comparables et selon des méthodes identiques.

Des exercices de ce type sont menés au niveau de l'Union européenne, par les Etats membres, à la demande de la Commission. Mais ils ne concernent, pour le moment, que le seul champ des pensions publiques et, comme on l'a vu dans le Chapitre IV ci-dessus, ne mettent pas en œuvre des hypothèses et des méthodes complètement harmonisées.

On s'appuiera donc ici sur un travail réalisé par l'OFCE à la demande du Conseil d'orientation des retraites et sur les projections faites par chaque pays.

Pour réaliser ses évaluations, l'OFCE a utilisé une maquette économique globale simplifiée permettant de projeter l'évolution de la part des dépenses de retraite dans le PIB. Les hypothèses démographiques retenues sont celles du scénario central d'Eurostat pour les pays européens et celles du Census bureau pour les Etats-Unis (voir Chapitre II ci-dessus). Les évolutions des taux d'activité, de la productivité et de l'emploi sont projetées en appliquant des méthodes harmonisées pour tous les pays.

Ce travail a permis d'évaluer le poids des dépenses de retraite dans le PIB, après réformes, à l'horizon 2050 dans quatre pays : l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni (pour une présentation détaillée voir annexe 16).

Pour les autres pays, c'est-à-dire la Suède et les Etats-Unis, ce sont les données nationales qui ont été utilisées (données présentées au Comité de politique économique pour la Suède et données fournies par le « grand actuair » pour les Etats-Unis).

Les travaux engagés par l'OFCE ont encore un caractère exploratoire et s'appuient notamment sur des données de comptabilité nationale qui ne donnent pas toujours pour tous les pays l'ensemble des indications nécessaires. L'évaluation des effectifs de retraités dans chaque pays est également délicate. Les estimations présentées dans le tableau ci-dessous proviennent, en outre, de sources diverses.

Ces estimations sont, pour toutes ces raisons, essentiellement destinées à fournir quelques ordres de grandeur. Elles donnent une vision des masses financières en jeu très différente de celle qui ressort des présentations habituelles, limitées aux seules dépenses publiques. La présentation qu'elles font des évolutions prévisibles à l'horizon 2050 est dans l'ensemble cohérente avec les projections conduites dans chacun des pays. Elles permettent enfin de montrer l'ampleur des variations qui pourraient résulter dans un certain nombre de pays d'une modification du champ couvert par les régimes privés en capitalisation et d'évolutions diverses du rendement des placements financiers.

Evolution de la part des dépenses de retraites (publiques et privées) dans le PIB

		2000 (1)	2050 après réformes en cours (2)
ALLEMAGNE	Dépenses totales	12,3 %	14 à 18,5 % + 1,7 à 6,2 points
	<i>Dont retraites publiques</i>	11,3 %	12,9 % + 1,6 points
ITALIE	Dépenses totales	15,4 %	16 % à 21,8 % + 0,6 à + 6,4 points
	<i>Dont retraites publiques</i>	15,4 %	16 % + 0,6 point
SUEDE	Dépenses totales	11,8 %	
	<i>Dont retraites publiques</i>	9,0 %	10,7 % + 1,7 point
PAYS-BAS	Dépenses totales	10,9 %	20,8 % + 9,9 points
	<i>Dont retraites publiques</i>	5,9 %	10,5 % + 4,6 points
ROYAUME-UNI	Dépenses totales	12,3 %	15,4 % à 21,2 % + 3,1 à + 8,8 points
	<i>Dont retraites publiques</i>	6,4 %	7,9 % + 1,5 point
ETATS-UNIS	Dépenses totales	8,3 %	
	<i>Dont retraites publiques</i>	4,4 %	7,6 % + 3,6 points

(1) Sources : SESPROS pour les pays européens et comptabilité nationale pour les Etats-Unis.

(2) Sources : OFCE pour l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ; projections nationales pour la Suède et les Etats-Unis. Pour les Etats-Unis, le calcul est fait pour l'année 2077.

Lecture du tableau : Dans les dépenses de retraites sont distinguées les dépenses publiques et les dépenses privées, généralement financées en capitalisation.

Pour l'année 2050, les fourchettes présentées correspondent pour l'Allemagne et l'Italie à deux hypothèses extrêmes concernant les nouveaux dispositifs d'épargne retraite facultatifs : aucune adhésion ou une adhésion de l'ensemble de la population, un taux de cotisation au niveau maximum et un taux de rendement réel des placements financiers de + 4 % par an.

La fourchette présentée pour 2050, pour le Royaume Uni correspond à deux hypothèses d'évolution du rendement des placements financiers : + 2 % par an et + 4 % par an, en termes réels.

Pour les Pays-Bas l'hypothèse d'évolution du taux de rendement des placements financiers est de + 4,75% par an.

Le tableau ci-dessus met quelques faits en évidence.

Avec les hypothèses aujourd'hui usuellement retenues pour le taux de rendement réel des placements financiers (de l'ordre de + 4 % à + 5 % par an) c'est une très forte augmentation de la part des dépenses de retraite publiques et privées dans le PIB qu'il convient d'anticiper (correspondant à la partie haute des fourchettes présentées).

Si l'on considère l'évolution des dépenses de retraite publiques, telle qu'on peut la prévoir compte tenu des réformes déjà engagées, la situation est contrastée selon les pays.

S'agissant des régimes de retraite publics, l'Italie devrait connaître après réforme une quasi stabilité de la part des dépenses de ces régimes dans le PIB entre 2000 et 2050. Cette stabilité de long terme est cependant accompagnée par de très importants besoins de financement dans la période intermédiaire, compte tenu de la lenteur de la montée en charge de la réforme adoptée. Elle suppose une forte baisse du taux de remplacement assuré par le régime public, à âge de départ à la retraite donné ou un fort décalage de l'âge de départ en retraite.

Pour les Etats-Unis, aussi bien que pour le Royaume-Uni un accroissement de la part des retraites publiques d'ici 2050 résulterait de l'évolution des dépenses des régimes publics de + 1,5 point au Royaume-Uni et + 3,5 points aux Etats-Unis. Le besoin de financement en résultant n'est, pour le moment, pas financé. On notera, cependant, que le chiffre présenté pour le Royaume-Uni, qui résulte des estimations de l'OFCE, est en discordance avec les projections nationales britanniques qui font état d'une diminution à l'horizon 2050 de la part des retraites publiques dans le PIB.

Pour l'Allemagne, la Suède et les Pays-Bas, les accroissements prévisibles « après réforme » sont de + 1,6 point, + 1,7 point et + 4,6 points de PIB. Ces pays ont prévu des mesures pour couvrir les besoins de financement correspondants.

S'agissant des régimes de retraite privés, les fourchettes présentées reflètent les incertitudes qui pèsent sur l'évolution du rendement des placements qui contribuent à leur financement. Le poids de ces incertitudes est évidemment variable selon la part que représente la capitalisation dans chaque pays. S'y ajoutent les aléas résultant du succès plus ou moins grand que pourraient connaître, en termes d'adhésions, un certain nombre de dispositifs facultatifs récemment mis en place.

2. La pluralité des objectifs poursuivis par les réformes et la diversité des méthodes retenues

Les réformes engagées poursuivent toutes une pluralité d'objectifs économiques et sociaux. Elles ne se réduisent pas à l'adaptation des systèmes de retraite aux transformations démographiques prévues pour les prochaines décennies, même si cette dimension est au cœur de la plupart d'entre elles.

Pour une présentation des objectifs poursuivis dans chaque pays et l'analyse détaillée de la dimension redistributive des réformes, on se reportera aux monographies du chapitre III ci-dessus.

Trois observations générales, relatives aux méthodes utilisées, méritent cependant d'être faites.

On a aujourd'hui coutume d'opposer **réformes systémiques** et **réformes paramétriques**.

Les premières, telles les réformes actuellement engagées en Suède ou en Italie, procèdent à une refonte complète du système de retraite. Ce sont des réformes totalement intégrées qui, par la mise en place de dispositifs nouveaux, permettent les ajustements nécessaires pour

assurer l'équilibre à long terme du système et procèdent simultanément à une modification profonde des redistributions qu'il met en œuvre.

Le changement radical qu'elles opèrent permet de remettre en cause de manière importante les situations de départ (situations respectives des « cols bleus » et des « cols blancs » en Suède, situations respectives dans les différents régimes préexistants en Italie). Ces réformes comportent cependant aussi d'indéniables éléments de continuité. Le « calibrage » initial des nouveaux régimes s'est fait par référence aux taux de remplacement et âges de la retraite résultant du fonctionnement des anciens systèmes. Certaines caractéristiques du système précédent ont été préservées comme le minimum garanti en Suède. Enfin, comme c'est le cas en Italie, les délais de transition d'un système à l'autre peuvent être extrêmement longs.

Les secondes comme les réformes engagées en Allemagne, ont pour principal objectif affiché d'assurer l'équilibre financier à long terme du système par l'ajustement des paramètres de fonctionnement des régimes de retraite.

Elles ne se proposent pas de remettre en cause les logiques de redistribution existantes. Les choix sociaux y sont formulés en termes de justice dans le partage des efforts à réaliser pour opérer les ajustements. Elles engagent cependant des changements progressifs qui, sont susceptibles à terme, de modifier très sensiblement les redistributions mises en œuvre (en modifiant notamment sensiblement le partage entre régimes obligatoires et dispositifs facultatifs).

Un deuxième type de distinction peut être fait entre les différentes réformes selon le dosage qu'elles opèrent entre **l'adaptation des normes collectives** et **l'ouverture de marges de choix individuels**. Si l'on retient cet axe d'analyse on peut opposer les cas de l'Italie et de la Suède, à ceux de l'Allemagne et des Pays-Bas.

En Suède et en Italie, les réformes adoptées font disparaître toute norme collective relative au taux de remplacement et à l'âge de la retraite. Les assurés se voient ouvrir la possibilité de faire liquider leur pension à l'âge qu'ils souhaitent à l'intérieur d'une plage relativement étendue, le montant de cette dernière étant déterminé en fonction d'un barème financièrement neutre pour le régime. Leur pension est d'autant plus élevée qu'ils choisissent de partir tard à la retraite. L'arbitrage entre âge de la retraite et montant de la pension est ainsi fait par l'assuré. Ceci n'empêche pas de calculer, par exemple pour faire des comparaisons internationales, des taux de remplacement à âge et durée d'activité donnés, mais peut modifier les termes du débat social. Cette formule n'ouvre cependant une réelle liberté de choix à l'assuré que si l'emploi aux âges élevés est effectivement possible. C'est assez largement le cas aujourd'hui en Suède, mais pas en Italie. Une telle démarche ne peut ainsi se concevoir qu'étroitement articulée avec une politique active de l'emploi (voir III ci-dessous).

En Allemagne et aux Pays-Bas, des normes collectives en termes de taux de remplacement et d'âge de départ à la retraite continuent d'être affichées. C'est sur l'ajustement de ces normes que portent les débats relatifs à la réforme des retraites. Les facultés de choix ouverts aux assurés s'expriment comme des marges autour de la norme qui, s'agissant des âges de départ à la retraite²⁸², sert de référence aussi bien dans la sphère sociale que dans celle de l'emploi.

²⁸² Si l'on prend l'exemple de l'Allemagne il vaudrait mieux parler de diverses références plutôt que d'une norme unique s'agissant de l'âge de départ à la retraite, tant les exceptions à l'âge de référence sont nombreuses.

La question de normes collectives se pose de manière atténuée dans des pays qui, comme le Royaume Uni, ont des systèmes de retraite éclatés en de multiples dispositifs en très grande partie privés ou qui, comme aux Etats-Unis, ont une part importante de dispositifs de retraite individualisés. La responsabilité des arbitrages est dans de tels cas, largement reportée au niveau microéconomique. Le développement de formules d'épargne retraite individualisées et facultatives est ainsi potentiellement porteuse d'un affaiblissement du rôle joué par des normes collectives.

Les récentes réformes ont été l'occasion de **notables innovations dans les outils utilisés pour le pilotage et la gestion des régimes de retraite.**

A cet égard, deux types d'innovations émergent.

La première consiste à prendre en compte, par des mécanismes plus ou moins automatiques, les effets des évolutions démographiques. C'est ainsi que de nombreux pays organisent un ajustement des paramètres déterminant les âges de départ en retraite en fonction de l'allongement de la durée de la vie. D'autres, aussi, intègrent dans les règles de revalorisation des pensions des facteurs dits démographiques²⁸³.

La deuxième vise à organiser un partage des aléas économiques entre actifs et retraités. Elle aboutit à de nouvelles formules d'indexation des pensions plus complexes que les dispositifs traditionnels d'indexation sur les prix ou sur les salaires.

3. Les choix opérés pour assurer l'équilibre à long terme et les leviers d'ajustement utilisés

Compte tenu d'objectifs d'évolution des dépenses de retraite qui sont sensiblement différents selon les pays, les choix opérés et les leviers d'ajustement utilisés sont également divers.

On examinera successivement les mesures qui portent sur les recettes des régimes, celles qui portent sur le montant des retraites et celles qui portent sur l'âge du départ à la retraite. La présentation de ces dernières sera peu développée, leur examen plus détaillé étant effectué au III, ci-dessous, qui traite du lien entre politiques de l'emploi et politiques des retraites.

31. L'ajustement des recettes

31.1. *Les cotisations*

On examinera successivement l'ajustement des cotisations dans les pays où les régimes obligatoires sont prédominants, l'ajustement des cotisations dans les pays où les régimes facultatifs sont prédominants et enfin, l'apport d'autres types de recettes.

a) Dans les pays où les régimes obligatoires sont prédominants, c'est-à-dire l'Allemagne, la Suède et l'Italie, l'accent est mis sur la stabilisation ou du moins la limitation de la hausse des cotisations sociales obligatoires finançant les retraites.

²⁸³ Voir sur ce sujet le n° 2003-62 de la revue *Questions retraite* de la Caisse des dépôts : « Le pilotage des régimes de retraite face à l'augmentation de la longévité. Les exemples de la France, l'Allemagne, la Finlande, la Suède et l'Italie », L. Vernière.

En Italie, comme en Suède c'est la fixité du taux de cotisation obligatoire qui est visée. Ces taux se situent à des niveaux différents : 33 % dans le secteur privé en Italie et 18 % en Suède (il s'agit des taux institutionnels²⁸⁴).

En Allemagne, c'est une hausse limitée des cotisations obligatoires qui est prévue avec un niveau cible de 22 % à l'horizon 2030 contre un peu moins de 20 % aujourd'hui (il s'agit ici aussi du taux institutionnel²). Cet objectif a été inscrit dans le code social et des ajustements des autres paramètres sont prévus dans l'hypothèse où la cible affichée de taux de cotisation serait dépassée.

Dans le cas de l'Italie et de l'Allemagne, cet affichage de stabilisation ou de hausse limitée des taux de cotisation obligatoire à l'assurance vieillesse est tempéré par la mise en place concomitante de dispositifs en capitalisation facultatifs pour lesquels de nouvelles cotisations sont prévues. En Allemagne, le taux de cotisation maximum aux dispositifs d'épargne retraite a été fixé à 4 % à partir de 2008. En Italie, les autorités cherchent à encourager l'affectation vers des fonds de pension d'une partie des contributions utilisées jusqu'alors pour les dispositifs d'indemnités de fin de carrière qui sont aujourd'hui financés par des cotisations des employeurs au taux de 7,4 %. L'exemple italien suggère que des substitutions sont possibles entre les différentes formes d'épargne et que le développement de dispositifs en capitalisation facultatifs ne s'accompagne pas nécessairement d'une hausse globale des prélèvements.

b) Dans les pays où les régimes facultatifs sont prédominants, c'est-à-dire les Etats-Unis, le Royaume Uni et les Pays-Bas, les options prises sont plus diverses, avec cependant également le souci de limiter l'accroissement des prélèvements finançant la part obligatoire des systèmes de retraite.

Au Royaume Uni, le gouvernement affiche un objectif de diminution de la part des dépenses de retraite publiques dans le PIB. Cette part et les financements associés qui sont aujourd'hui faibles ne devraient, en tous les cas, pas beaucoup augmenter (voir l'évaluation de l'OFCE dans l'annexe 16).

Aux Etats-Unis, le taux de cotisation au régime public de retraite et d'invalidité est stable depuis 1990 à 11,2% et des réserves collectives ont été accumulées depuis 1983 pour prévenir toute hausse de cotisations à l'avenir. Ce n'est qu'à l'horizon d'une quarantaine d'années que des hausses de cotisation seraient, éventuellement, nécessaires, à défaut d'autre mesure d'ajustements.

Par ailleurs, la tendance au développement de systèmes facultatifs à cotisations définies, dans le cadre de l'épargne individuelle ou de régimes professionnels dans le secteur privé, aux Etats-Unis et au Royaume-Uni conduit à faire davantage peser les ajustements sur le niveau des prestations, avec cependant certaines garanties par exemple en cas de faillite d'entreprise, plutôt que sur le niveau des cotisations. En contrepartie, le budget de l'Etat est mis à contribution sous la forme d'incitations fiscales. On observe néanmoins une certaine résistance des régimes professionnels à prestations définies particulièrement dans le secteur public.

²⁸⁴ Les taux obtenus en rapportant la masse des cotisations au coût du travail (salaires + cotisations des salariés et des employeurs) s'établissent en 2000, respectivement à 27,9 % pour l'Italie, 20,3 % pour la Suède et 19,9 % pour l'Allemagne (source OFCE).

Le cas des Pays-Bas est un peu différent. Les deux principaux axes de la politique néerlandaise sont, depuis 1991, une politique de désendettement public et, depuis le milieu des années 1990, une politique en faveur de l'emploi.

Aussi, pour ne pas alourdir les prélèvements qui pèsent sur le travail, les autorités néerlandaises ont décidé en janvier 1998 que le taux de cotisation au régime de base, sur les deux premières tranches de l'impôt sur le revenu, ne dépasserait pas 18,25%, contre 17,9% actuellement. En contrepartie, la poursuite de la politique de désendettement public, qui est toutefois mise à mal par le ralentissement économique depuis 2001, permettrait de dégager des marges budgétaires pour financer la hausse de la masse des prestations du régime de base. Les autorités escomptent aussi des recettes fiscales supplémentaires du fait du vieillissement de la population, les actifs actuels épargnant beaucoup dans des fonds de pensions (et bénéficiant ainsi d'exonération fiscales) devront payer demain des impôts sur les retraites financées grâce aux revenus de leurs placements.

Par ailleurs, les régimes professionnels à prestations définies, qui constituent la règle quasi-générale aux Pays-Bas, résistent pour l'instant à une transformation en régimes à prestations définies, même si le gouvernement recommande aux partenaires sociaux, gestionnaires de ces régimes, d'envisager d'ajuster à la baisse le montant des pensions de retraite en fonction des augmentations de la longévité. Les plans de redressement que de nombreux fonds de pension professionnels ont dû mettre en œuvre à la suite du krach boursier de 2001 ont comporté des hausses de cotisation et parfois des mesures de blocage des pensions. Quelques grandes entreprises ont essayé de transformer leurs fonds en fonds à cotisations définies, en arguant principalement du changement des normes comptables à l'échelle européenne (conduisant à inscrire au passif de l'entreprise les engagements de retraite), mais les syndicats, qui s'opposent fortement à ce type de transformation, ont demandé un moratoire jusqu'à la fin de la période de récession et de faiblesse des cours boursiers.

31.2. *Les autres financements*

Dans la plupart des pays étudiés, les recettes finançant les prestations de retraite ont tendance à être davantage diversifiées, avec **l'apport de financements complémentaires par le budget de l'Etat ou l'affectation de taxes**. Ces recettes supplémentaires doivent être prises en considération pour faire un bilan financier complet des réformes engagées.

On ne revient pas ici sur la mise à contribution du budget de l'Etat par le biais d'incitations fiscales aux dispositifs de retraite facultatifs qui peuvent, cependant, si ces dispositifs se développent devenir substantielles.

La nature des financements complémentaires apportés aux régimes de retraite obligatoires et les raisons de leur développement diffèrent selon les pays.

En Allemagne, depuis la réforme de 1992, la subvention fédérale qui finance une partie des dépenses du régime de base est indexée selon une formule qui prend en compte l'évolution du taux de cotisation à l'assurance vieillesse, de telle sorte que toute hausse du taux de cotisation entraîne une augmentation de la subvention fédérale, ce qui est une façon de limiter *in fine* les hausses de cotisations. De plus, des ressources nouvelles (hausse d'un point du taux normal de TVA en 1998 et instauration d'une taxe sur la consommation d'énergie en 1999) ont été affectées au financement du régime public. Ces dispositions ainsi que des transferts budgétaires à la suite de la réunification ont conduit à accroître la part de la subvention

fédérale dans le financement des dépenses du régime, qui est passée de 21% en 1999 à 26,2 % en 2000, et à diminuer les taux de cotisation.

En Italie, le partage du financement des régimes public de retraite entre les cotisations et le budget de l'Etat n'est pas prédéfini. Il s'avère en tout cas que les déficits récurrents des régimes publics de retraite ont été régulièrement comblés par le budget de l'Etat.

L'un des objectifs de la réforme du système de retraite suédois était de séparer plus clairement le financement des prestations de solidarité, à la charge du budget de l'Etat, et le financement des prestations d'assurance, assuré par le versement des cotisations sociales. Ainsi, la nouvelle prestation minimale différentielle et les garanties au titre de l'ancien système de retraite sont intégralement financées par le budget de l'Etat. Pour compenser les coûts budgétaires de la réforme, des transferts de réserves pour un montant global de près de 30 milliards d'euros ont alors été organisés, entre 1999 et début 2001, depuis les fonds collectifs vers le budget de l'Etat.

Aux Pays-Bas, il est envisagé à terme de compléter la masse des cotisations destinées au financement du régime de base par des versements du budget de l'Etat. Cette perspective vise à limiter la hausse des cotisations sociales et est conditionnée par la capacité des autorités à poursuivre une politique de désendettement public. Dans cette perspective également, un fonds de réserves investi en obligations publiques a été mis en place en 1997 afin de contribuer au financement du régime de base au-delà de 2020. Cette politique revient à préaffecter une partie des excédents publics futurs au financement de la retraite.

C'est le cas également aux Etats-Unis, mais depuis plus longtemps. Dès 1983, le taux de cotisation au régime d'assurance vieillesse et invalidité a été fixé à un niveau supérieur à celui que nécessitaient les besoins immédiats du régime. Les réserves ainsi constituées, aujourd'hui placées en bons du Trésor de l'Etat fédéral, donneront lieu lorsque le régime cessera d'être excédentaire à des versements du budget fédéral au régime.

32. L'ajustement du niveau des pensions

Les approches diffèrent sensiblement selon les modèles sociaux propres à chaque pays. On distinguera trois groupes de pays : le Royaume-Uni ; les Etats-Unis ; l'Allemagne et les Pays-Bas ; l'Italie et la Suède.

Le Royaume-Uni constitue un cas particulier avec une problématique centrée sur la lutte contre la pauvreté et une politique d'amélioration des plus faibles pensions garanties par les régimes publics. Dans le même temps, aucun affichage n'est fait au niveau national d'un objectif de taux de remplacement, même si des objectifs de ce type peuvent exister dans les régimes d'entreprise ou d'administration.

- Les pays qui affichent une norme nationale explicite de taux de remplacement.

Aux Etats-Unis le régime de base a un objectif de taux de remplacement, de même que les régimes à prestations définies qui subsistent notamment dans le secteur public. Cependant, la disparition d'un grand nombre de régimes d'entreprise, remplacés par des plans d'épargne salariale, devrait aboutir à une diminution de la retraite moyenne assurée au total par

l'ensemble des régimes de retraite publics et privés. Par ailleurs, c'est une règle d'indexation des pensions sur les prix qui est désormais appliquée dans le régime de base.

L'Allemagne affiche traditionnellement une norme de taux de remplacement dans son régime de base qui assure pour une majorité d'actifs l'essentiel de la couverture vieillesse. Les réformes successives conduisent à une diminution de ce taux de remplacement garanti. Des modifications dans le mode de calcul du taux ont, par ailleurs, tendu à affaiblir la portée de la norme. Le mode de revalorisation des pensions a, enfin, été réformé afin de freiner l'évolution des pensions.

Les réformes successives se réfèrent explicitement à un objectif de taux de remplacement, à travers la « pension standard ». Celle-ci correspond à la pension publique due à un assuré qui aurait travaillé pendant 45 années en percevant, chaque année, l'équivalent du salaire moyen des assurés.

L'un des objectifs des réformes des années 1990 était de stabiliser à long terme ce taux de remplacement. A partir de la réforme 2001-2002, l'objectif est devenu de limiter la baisse du taux de remplacement de la pension standard de telle sorte que le développement de l'épargne retraite puisse se substituer en partie à la pension publique et que le taux de remplacement net global soit stabilisé sur longue période. Le dernier projet de réforme à la suite des propositions de la commission Rürup devrait conduire à une baisse sensible du taux de remplacement de la pension standard à l'horizon 2030. Ce taux devrait passer de 51,5 % aux termes nets de cotisations sociales en 2005, à 43 % en 2030²⁸⁵.

Le mode de calcul de ce taux de remplacement, a, de plus, été modifié au cours du temps. Calculé en termes nets d'impôt et de cotisations sociales obligatoires à l'origine, il est désormais net des seules cotisations.

Le mode de revalorisation des pensions du régime d'assurance vieillesse a, d'ailleurs, été révisé à plusieurs reprises dans les années récentes. L'une des mesures de la réforme de 1992 a consisté à passer d'une revalorisation des pensions brutes sur les salaires bruts à une revalorisation des pensions nettes de prélèvements sur les salaires nets de cotisations salariales, afin de mieux partager les contraintes de financement du régime entre les actifs et les retraités et d'assurer la stabilité du niveau de vie relatif des retraités pendant la période de retraite. Depuis la réforme de 2001, les pensions sont indexées sur le salaire moyen net des cotisations au régime obligatoire d'assurance vieillesse ainsi que des cotisations maximales du dispositif facultatif d'épargne retraite introduit par la réforme. Cette nouvelle formule de revalorisation conduit à ralentir la progression des pensions pendant la phase de montée en charge du dispositif facultatif, dont le taux de cotisation doit augmenter progressivement d'ici 2008. Enfin, le projet de loi adopté par le Bundestag en mars 2004 introduit dans la formule de revalorisation des pensions un facteur démographique destiné à reporter sur le montant des pensions des retraités une part supplémentaire du surcoût induit par la dégradation du ratio cotisants / retraités.

Au total, l'effet de ces différentes mesures devrait aboutir à l'horizon 2050 à une diminution sensible du ratio pension publique moyenne nette / salaire moyen net. Pour que cet effet soit

²⁸⁵ Jusqu'à présent les retraités allemands n'étaient pratiquement pas soumis à l'impôt sur le revenu. Cependant une réforme fiscale est en cours à la suite d'une décision du juge constitutionnel. Ceci explique que le calcul fait ne tienne compte que des cotisations sociales. Ceci explique aussi la faiblesse apparente du taux de remplacement sur les effets de la réforme fiscale voir chapitre III ci-dessus..

compensé par les dispositifs nouveaux d'épargne retraite, il faudrait que les taux d'adhésion et les cotisations de la population à ces dispositifs soient importants (ce qui n'est pas le cas aujourd'hui) et que le rendement des placements financiers reste élevé (voir annexe 16).

Les Pays-Bas sont également un exemple de pays où il est fait référence à un objectif de taux de remplacement, mais dans un cadre très spécifique. Les régimes professionnels financés par capitalisation, qui couvrent pratiquement toute la population, sont à prestations définies et visent en général à assurer, conjointement à la pension publique, un taux de remplacement brut de 70% pour une retraite à 65 ans après 40 ans d'activité. Cet objectif pourrait toutefois être remis en cause si les difficultés financières que les fonds de pension rencontrent, à la suite des mauvaises performances boursières, se prolongent, alors que jusqu'ici les mesures ont essentiellement consisté à augmenter les cotisations ou à revoir le mode de revalorisation des pensions.

- Les pays qui ont abandonné toute norme nationale de taux de remplacement

Une fois la phase de transition de l'ancien au nouveau système passée, la notion d'âge légal de départ à la retraite et, corrélativement, toute référence à un objectif de taux de remplacement devraient disparaître dans ces pays au profit d'une plus grande flexibilité de l'âge de la retraite associée à des taux de remplacement croissants avec cet âge. De plus, avec l'allongement de la durée de la vie, les taux de remplacement vont décroître au fil des générations pour un âge de départ à la retraite donné. Ces taux resteront, en revanche, stables si les assurés veulent et peuvent décaler leur âge de départ en retraite, ce qui conduirait à partager entre durée d'activité et durée de retraites les gains d'espérance de vie.

La réforme suédoise s'inscrit manifestement dans cette dernière perspective et les pouvoirs publics conduisent une politique de l'emploi destinée à rendre possible un recul des âges de départ en retraite et donc au maintien des taux de remplacement.

La réforme italienne est plus problématique, car la phase de transition est très longue laissant subsister pour de nombreux assurés, pendant de nombreuses années encore, la référence à un taux de remplacement. Les débats portent beaucoup sur la façon de sortir de l'ancien système de retraite, et en particulier de traiter le cas des départs en retraite anticipée (avant 60 ans) qui sont assortis du service de pensions dites d'ancienneté d'un montant assez faible. Ils attestent de la difficulté à faire remonter les taux d'emploi des seniors en Italie. Ceci peut expliquer l'une des dernières propositions du gouvernement de Berlusconi de rendre à nouveau fixe l'âge de départ à la retraite en le portant à 65 ans.

En Suède comme en Italie, le mode de revalorisation des pensions a été réformé pour organiser le partage des risques économiques et des contraintes de financement entre les actifs et les retraités.

En Suède, les pensions sont revalorisées selon un index qui est égal au taux de croissance du salaire moyen diminué de 1,6% (soit le taux annuel de croissance des salaires réels sur longue période). Les pensions évoluent ainsi en moyenne comme les prix. Mais, en phase de bonne conjoncture, les salaires progressent plus rapidement et le pouvoir d'achat des pensions augmente. À l'inverse, en cas de mauvaise conjoncture, le ralentissement de la hausse des salaires conduit à des pertes de pouvoir d'achat pour les retraités. Cette clause d'indexation est, en outre, ajustée automatiquement à la baisse quand l'équilibre du régime n'est plus

assuré à long terme, par l'application d'un « mécanisme automatique d'équilibrage » qui, parallèlement, diminue les droits à la retraite des actifs.

En Italie, l'index de référence est l'évolution des prix. Il n'y existe pas de mécanisme de rééquilibrage automatique.

33. L'ajustement de la durée d'activité et des âges de départ à la retraite

Tous les pays étudiés affichent un objectif d'allongement des durées d'activité et de recul effectif de l'âge de départ en retraite, motivé par les évolutions démographiques. Cet objectif constitue un enjeu majeur pour l'équilibre des régimes de retraite et le maintien du niveau de vie relatif des retraités, particulièrement dans les pays où le taux d'activité des seniors est faible : Allemagne, Italie et Pays-Bas.

Cet objectif se traduit par deux types de mesures dans le champ de la protection sociale :

- le resserrement des dispositifs permettant des départs anticipés qui prennent des formes très variées selon les pays, retraites anticipées (Allemagne et Italie), invalidité (pays d'Europe du Nord et, dans une moindre mesure, Allemagne), préretraite et assurance chômage (Pays-Bas, Allemagne),
- des mesures incitant au recul de l'âge de la retraite ou l'imposant.

Dans ce cas le plus fréquent, ces dernières mesures consistent en une modification de l'âge légal du départ à la retraite assortie de la mise en place (lorsqu'ils n'existent pas déjà) de barèmes prévoyant des décotes en cas de départ anticipé et des surcotes en cas de départ différé (dans une plage d'âges limitée). Ces modifications sont organisées par étapes progressives, programmées dans le long terme. Les barèmes adoptés s'inspirent d'un principe de neutralité financière pour les régimes. Les montants des décotes en cas de départ anticipé et des surcotes en cas de départ différé sont cependant souvent d'un montant différent, dans une perspective d'économies pour les régimes (et aussi de prudence). Les âges cibles visés sont de 65 ans ou supérieurs dans la plupart des pays. Cependant ces âges sont souvent très éloignés des âges effectifs de cessation d'activité actuels, et, toute la question est de parvenir à faire remonter les taux d'activité, (voir III ci-dessous).

En Suède et en Italie, la notion d'âge légal de la retraite a disparu. Les assurés ont la faculté de liquider leur pension dans une plage d'âges donnée assez large, avec application pour le calcul de la pension d'un barème financièrement neutre pour les régimes. Le barème est ajusté, annuellement en Suède, tous les dix ans en Italie, pour prendre en compte l'augmentation de l'espérance de vie des générations successives. Le processus ainsi organisé conduit à un partage des gains d'espérance de vie entre périodes d'activité et de retraite. L'ajustement du barème est programmé et automatique.

La durée d'assurance validée dans les régimes n'est pratiquement jamais utilisée comme une variable d'ajustement (le cas de la pension d'ancienneté italienne constitue une exception).

Par ailleurs, la question de l'existence de dispositifs de retraite anticipée pour certains métiers ou certaines catégories (ayant notamment connu des conditions de travail pénibles) se pose

essentiellement dans les pays où les systèmes de pension d'invalidité sont relativement peu développés.

Cet examen d'ensemble amène à quelques réflexions générales.

Tout d'abord, les objectifs d'évolution des dépenses de retraite sont divers selon les pays, avec de fortes incertitudes pesant sur l'évolution des retraites servies par les dispositifs facultatifs fonctionnant en capitalisation.

Dans tous les pays, à l'exception de l'Italie (pour le court et le moyen terme) et des Etats-Unis (à l'horizon de 30 ans), les réformes engagées semblent assurer l'équilibre à long terme des régimes de retraite publics. Le scénario retenu par les Pays-Bas suppose, cependant, que soient réalisées des conditions très favorables en termes de désendettement public et de taux de rendement des placements financiers.

Par ailleurs, la question se pose, de façon générale de l'équilibre à long terme des régimes de retraite privés financés généralement, en capitalisation, qui mériterait d'être examinée de façon systématique.

Les réformes comportent toutes des objectifs économiques et sociaux. Ces derniers objectifs sont très variables selon les pays et tributaires du modèle social propre à chacun.

Dans un certain nombre de pays ils se traduisent par l'affichage de normes collectives d'âge de départ à la retraite et de taux de remplacement qui subsistent, même si leur portée tend à s'affaiblir.

On constate, par ailleurs, une tendance générale à la limitation de l'évolution des cotisations sociales obligatoires. Ce constat est toutefois à tempérer par l'existence dans la plupart des pays d'abondements de type budgétaire ou fiscal et par la perspective intégrée dans un certain nombre de réformes d'une augmentation qui peut être importante, des contributions venant alimenter des dispositifs d'épargne retraite facultatifs.

Les mesures engagées en Allemagne et en Italie supposent dans le long terme un certain décalage de l'âge de cessation d'activité (dans les scénarios nationaux présentés il est de l'ordre de 2 à 3 ans en moyenne à l'horizon de 30 ans) et une baisse très sensible des taux de remplacement assurés par les régimes publics qui serait compensée par la montée en charge des dispositifs d'épargne retraite facultative mis en place ; mais ces scénarios supposent une remontée sensible du taux d'activité des seniors aujourd'hui faible dans ces deux pays et un développement des nouveaux dispositifs d'épargne retraite couplé avec un rendement élevé des placements financiers. A défaut, les réformes se solderaient par une baisse importante du revenu moyen relatif des retraités et un accroissement des inégalités entre les bénéficiaires de régimes d'entreprise protecteurs et les autres.

En Suède, les aléas pesant sur les effets à terme des réformes engagées semblent plus faibles à condition que la situation de l'emploi reste, comme aujourd'hui, propice à l'activité des seniors et permette aux actifs d'arbitrer, comme le veut la réforme, entre décalage du départ en retraite et niveau de la pension.

Au Royaume Uni, comme aux Pays-Bas, dans des contextes institutionnels cependant très différents, de forts aléas résultent pour le niveau futur des pensions de ce que seront les

rendements des placements financiers. Aux Pays-Bas, les arbitrages réalisés tendent à préserver un certain taux de remplacement avec un décalage de l'âge de cessation d'activité, mais dans un cadre général qui suppose possible la stratégie annoncée de désendettement public. Au Royaume Uni, la complexité du système constitue, par elle-même, un handicap pour permettre aux individus de procéder aux choix qui leur sont ouverts, au-delà de la couverture sociale minimale, entre les différents régimes publics ou privés. Le risque est fort d'une baisse à terme du revenu relatif des retraités.

Aux Etats-Unis, enfin, on ne peut anticiper ce que seront les futurs ajustements du régime public, cependant, la substitution de plans d'épargne salariale aux régimes professionnels à « prestations définies » est, en soi, un facteur fragilisation des revenus dont bénéficieront les futurs retraités et d'accroissement des inégalités entre les bénéficiaires d'une couverture complémentaire (au delà du régime public) et les autres.

Tous les aspects redistributifs des réformes n'ont pas été examinés ici. On notera, cependant, que, dans beaucoup de pays, la question de l'égalité de traitement entre les générations est explicitement posée en des termes cependant variables correspondant à des normes de justice différentes. La tendance générale au renforcement de la contributivité des systèmes (c'est-à-dire du lien établi pour chaque assuré entre les contributions qu'il a versées et les prestations qu'il reçoit) a, par ailleurs, généralement pour contrepartie le maintien ou la création de dispositifs compensatoires bénéficiant, notamment, aux titulaires des plus faibles revenus, ou aux personnes qui subissent des aléas de carrière, notamment les femmes. Enfin, le relèvement des âges de départ à la retraite conduit souvent à poser la question du traitement par les dispositifs d'invalidité, de chômage ou de préretraite de certaines catégories d'assurés, ayant connu des conditions de travail particulières ou étant en mauvaise santé.

III - Le lien entre politiques des retraites et politiques du travail et de l'emploi

Politiques des retraites et politiques du travail et de l'emploi sont étroitement liées. Les règles fixant les conditions du départ à la retraite ont une influence importante sur le marché du travail et le rapport entre actifs et inactifs, qui dépend notamment des politiques menées par les entreprises sur la gestion des âges, conditionne l'équilibre financier des retraites.

La perspective de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du baby boom et l'augmentation de l'espérance de vie notamment conduisent les pays à orienter leurs politiques d'emploi et de retraite vers le soutien à l'activité des seniors. Des enseignements utiles peuvent être tirés des différentes stratégies mises en œuvre.

1. Les politiques de retrait anticipé de l'emploi à partir des années 1980

A partir des années 1980, avec la montée du chômage puis l'apparition du chômage de masse, les régimes de retraite complétés par des dispositifs de départ anticipé de l'emploi ont été un instrument favorisant un retrait du marché du travail des assurés à un âge de plus en plus précoce, dans les pays de l'Europe du sud et de l'Europe continentale.

Les modalités de départ anticipé ont pris des formes variées selon les pays : possibilité de liquider les droits à la retraite de manière précoce (cas de l'Italie avec les pensions d'ancienneté), mises en place de systèmes de préretraite par les pouvoirs publics ou par accords entre les partenaires sociaux (dispositif VUT aux Pays-Bas), extension des dispositifs d'invalidité en les ouvrant notamment aux personnes rencontrant des difficultés d'accès au marché du travail (Allemagne, Pays-Bas), aménagement du système d'indemnisation du chômage en faveur des chômeurs âgés (Allemagne, Pays-Bas). L'amélioration des prestations de retraite au cours de la période a également pu inciter un plus grand nombre d'assurés à quitter le marché du travail dès l'âge minimum de départ à la retraite, sans que ce soit explicitement affiché comme un objectif.

Ces politiques ont conduit dans les pays concernés à une forte diminution des taux d'emploi des personnes de plus de 55 ans, aujourd'hui particulièrement bas, et, corrélativement, à une baisse de l'âge moyen de retrait définitif du marché du travail. Si l'on considère la population âgée de 55 à 64 ans, une minorité est aujourd'hui en emploi (environ 40%) en Allemagne et aux Pays-Bas et seulement de l'ordre de 30% en Italie et rares sont ceux qui travaillent au-delà de 60 ans dans ces pays (environ un sur cinq). *A contrario*, une majorité des personnes âgées de 55 à 64 ans est en emploi au Royaume-Uni, aux Etats-Unis ou en Suède et les emplois après 60 ans restent fréquents. Dans ces pays, des dispositifs de retrait anticipé de l'activité existent mais ils ne se sont pas aussi développés que dans les pays de l'Europe du sud et de l'Europe continentale.

2. Une remise en cause relativement récente de ces politiques en Europe

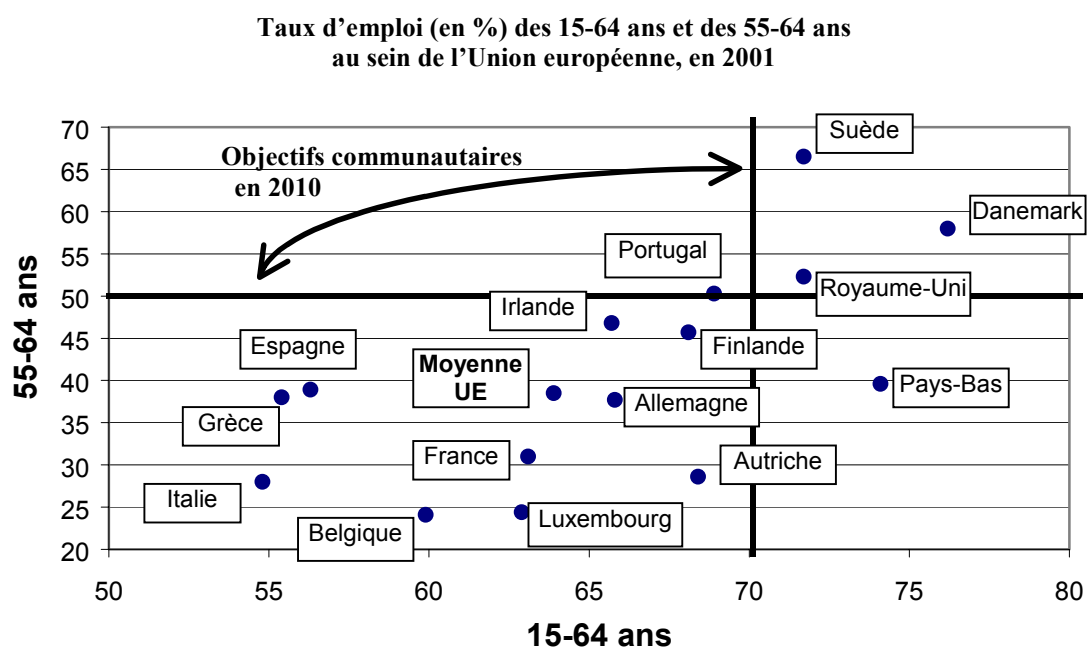
Dans la perspective de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du *baby boom* et de l'augmentation de l'espérance de vie, l'équilibre financier est plus difficile à assurer. Parallèlement, la baisse de la population active va engendrer de nouveaux besoins sur le marché du travail. Au total, les évolutions démographiques incitent à renforcer les liens entre la politique des retraites et la politique du travail et de l'emploi dans le sens d'un maintien en activité des personnes jusqu'à l'âge de la retraite.

Plus globalement et au-delà des politiques de retraite, la perspective de mobiliser toute la main d'œuvre potentiellement disponible pour soutenir l'activité nécessite de revenir sur les mécanismes qui ont conduit à l'exclusion de l'emploi non seulement les plus âgés mais aussi les plus jeunes et, dans les pays de l'Europe du sud et en Allemagne plus particulièrement, les femmes.

La nécessité de mieux articuler les politiques des retraites et les politiques du travail et de l'emploi trouve notamment une traduction au niveau européen dans les Grandes orientations de politique économique et dans la méthode ouverte de coordination appliquée au domaine des retraites²⁸⁶. L'accent est mis sur le soutien à l'activité et à l'emploi, avec des objectifs quantitatifs de taux d'emploi à l'horizon 2010, pour l'ensemble de la population en âge de travailler (70%), pour les femmes (60%) et pour les plus âgés (50%). Les politiques de retraite peuvent et doivent contribuer à ces objectifs ; parmi les onze objectifs communs, qui ont été identifiés lors du Conseil européen de Laeken en décembre 2001 et constituent le socle de la méthode ouverte de coordination appliquée au domaine des retraites, figurent les objectifs de parvenir à un niveau d'emploi élevé et d'offrir des incitations efficaces à la participation des

²⁸⁶ On pourra se référer au rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur des pensions viables et adéquates, établi à partir des premiers rapports de stratégie nationale sur les pensions (2002).

travailleurs âgés au marché du travail. Réciproquement, les politiques de retraite sont d'autant plus faciles à conduire que le niveau d'emploi est élevé.



Source : enquête européenne sur les forces de travail, 2001.

Porter le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans à 50% d'ici 2010 en moyenne au sein de l'Union européenne est un objectif ambitieux puisqu'en 2001, celui-ci s'établissait à 38,5%.

Les performances nationales à l'aune de cet indicateur sont disparates et permettent de distinguer les pays qui ont eu largement recours aux mesures de retrait anticipé de l'emploi des autres. C'est le cas de la majorité des pays de l'Union, dont neuf n'avaient pas franchi le seuil des 40% de taux d'emploi des 55-64 ans en 2001, en l'occurrence les pays de l'Europe du sud (excepté le Portugal) et de l'Europe continentale. A l'inverse, le Royaume-Uni, le Danemark et la Suède avaient déjà en 2001 des taux d'emploi des 15-64 ans et des 55-64 ans supérieurs aux objectifs communautaires de 2010. A l'extérieur de l'Europe, les Etats-Unis seraient également classés parmi les pays à taux d'emploi élevés.

Les tendances des dernières années sont toutefois bien orientées puisque le taux d'emploi des 55-64 ans a progressé entre 1995 et 2001 dans la plupart des pays de l'Union européenne, en moyenne de 2,6 points. Une partie de cette amélioration s'explique par la bonne conjoncture sur la période considérée (le taux d'emploi global a augmenté de 4 points sur la même période), par l'arrivée dans cette tranche d'âge des femmes dont la participation au marché du travail a été plus élevée que celle de leurs aînées et par la déformation de la structure par âge de la population âgées de 55 à 64 ans. Il est probable que, dans certains pays, cette amélioration traduise également les premiers effets de politiques actives de soutien à l'activité des seniors. C'est le cas notamment des Pays-Bas et de la Finlande, qui ont enregistré les progressions les plus fortes de taux d'emploi des 55-64 ans entre 1995 et 2001.

3. Les différentes stratégies mises en œuvre pour soutenir l'emploi des seniors

Tous les pays ont d'ailleurs mis en place des stratégies de soutien à l'emploi des seniors. Ces stratégies peuvent différer selon leur modalités, leur importance et leur calendrier de mise en œuvre²⁸⁷.

31. Les pays de l'Europe continentale et de l'Europe du sud : la remise en cause des départs anticipés du marché du travail

Dans les pays de l'Europe continentale et de l'Europe du sud, qui ont eu une longue et importante pratique de retraits anticipés du marché du travail, la principale mesure consiste à revenir sur ces dispositifs de retraits anticipés et la stratégie repose d'abord sur une remise en cause des politiques passées de retraite, au sens large.

Cette stratégie ne peut cependant suffire à elle seule à inverser nettement la tendance passée. Elle doit s'inscrire dans une stratégie plus large, englobant également les politiques du travail et de l'emploi, et de long terme car la perspective de modifier les comportements d'activité, des salariés et des employeurs, suppose de profonds changements dans les mentalités et les pratiques de gestion des ressources humaines, qui ont conduit à l'exclusion de l'emploi des personnes les plus âgées. Elle doit inclure des mesures sur la santé et la sécurité au travail ainsi que, parfois, sur la conception même des équipements.

Des mesures touchant au travail et à l'emploi ont certes été prises dans ces pays. Par exemple, l'Allemagne a cherché à favoriser le travail à temps partiel en fin de vie active, a mis en place un programme d'aide à la formation des seniors. Elle a par ailleurs lancé des campagnes d'informations valorisant ces derniers.

Cependant, au total, les mesures, souvent ponctuelles, apparaissent bien timides pour modifier en profondeur les comportements des employeurs et des salariés, qui restent encore très attachés à la culture des départs anticipés. En témoigne le fait que les entreprises en Allemagne, peu accoutumées à faire travailler leurs salariés à temps partiel, ont été nombreuses à interpréter le dispositif légal de retraite partielle pour en faire un nouvel outil de préretraite, soit un départ anticipé de 2 ans ½ au lieu d'un travail à mi-temps jusqu'à l'âge de la retraite.

²⁸⁷ Cette sous-partie reprend notamment des analyses développées dans l'article de V. Delteil et D. Redor publié dans la revue *Premières informations et Premières synthèses* de la DARES (n°10.3, mars 2003) « L'emploi des seniors en Europe du nord ».

Pour plus de détails sur les mesures en faveur de l'emploi des seniors, on pourra se reporter à deux numéros de la revue *Questions retraite* de la Caisse des dépôts (n°2002-47 « Comment inverser la tendance aux retraits précoces du marché du travail ? » et n°2002-55 « Rapports de stratégie nationale sur les pensions des pays membres de l'Union européenne : examen des réponses à l'objectif de soutien à l'activité des plus âgés », Yves Guégano), ainsi qu'à l'ouvrage d'Anne-Marie Guillemard « L'âge de l'emploi : les sociétés à l'épreuve du vieillissement », mai 2003, éd. A. Colin.

32. Les pays de l'Europe du nord : une approche globale mêlant incitations financières, aménagement des conditions de vie professionnelle et communication

Les pays de l'Europe du nord (y compris les Pays-Bas), dont certains ont également une longue et importante pratique de retraits anticipés du marché du travail (la Finlande et les Pays-Bas), ont adopté une approche globale pour favoriser l'emploi des seniors. Cette approche se décline généralement en trois dimensions principales, selon un dosage qui peut différer d'un pays à l'autre : renforcer les incitations financières à rester ou à retourner dans l'emploi, aménager les conditions de vie professionnelle et modifier les attitudes culturelles notamment par des campagnes d'information et la diffusion de « bonnes pratiques ».

Parmi les pays de l'Europe du Nord, il convient néanmoins de distinguer les pays qui ont été amenés à répondre dans les années récentes au problème de sous-emploi des plus âgés (la Finlande et les Pays-Bas) et les pays dans lesquels l'emploi des seniors est de longue date très élevé (le Danemark et la Suède). Si le taux d'emploi des 55-64 ans est encore faible en Finlande et aux Pays-Bas, notamment par rapport aux niveaux atteints au Danemark et en Suède qui conservent leur première place en Europe, c'est dans ces deux pays qu'il a le plus progressé depuis 1995 au sein de l'Union européenne.

En Finlande, l'approche globale s'est concrétisée par le « programme pour l'emploi des salariés âgés » (1998-2002), autour d'une intense campagne de communication, et est centrée sur des mesures de long terme visant à promouvoir l'adaptation ou le maintien des capacités de travail des salariés âgés, en responsabilisant notamment les entreprises : aménagement des conditions et de l'organisation du travail, modes de management, formation... Ces mesures s'accompagnent d'incitations financières pour les entreprises, voire de pénalisation financière pour l'usage excessif de dispositifs de retraite anticipée tels que l'invalidité. De plus, la réforme du système de retraite comporte des incitations financières à rester en emploi. Le programme conduit de manière tripartite par l'Etat et les partenaires sociaux est régulièrement évalué et ajusté. C'est un processus géré pour le long terme qui a été ainsi mis en place.

Le renforcement des incitations financières à rester en emploi, à travers des subventions à l'emploi et des crédits d'impôts, est un des axes de la politique de l'emploi néerlandaise. En particulier, l'augmentation du crédit d'impôt des actifs avec l'âge vise à rendre plus rentable de rester en emploi. Le second volet de la politique de l'emploi néerlandaise en faveur des seniors est une politique de réduction du temps de travail en fin de carrière qui s'intègre dans la politique générale visant à faciliter l'articulation entre vie professionnelle et vie privée.

Les conditions de travail et la formation à tous les âges de la vie, pour toutes les catégories de personnel, constituent depuis longtemps une dimension structurante de la politique suédoise, avec une implication forte des partenaires sociaux. Aussi, sans remettre en cause ces acquis, les mesures récentes ont consisté d'une part à renforcer les contraintes en terme de contrôles et d'exigences accrues pour les chômeurs afin qu'ils acceptent de participer à des programmes de formation ou de prendre des emplois, d'autre part à augmenter l'incitation financière à prolonger l'activité par la transformation du système public de retraite en régime actuariellement neutre.

Au Danemark, davantage que dans les autres pays, l'Etat et les partenaires sociaux ont évité de traiter la question de l'âge de cessation d'activité des seniors séparément des questions concernant les autres travailleurs. La préférence a clairement été donnée aux réponses globales de lutte contre le chômage, d'aménagement des conditions de travail et de formation

tout au long de la vie. En particulier, l'accès à la formation est peu discriminant à l'égard des plus âgés. Parallèlement, la protection de l'emploi y compris pour les seniors est très faible. Au total, on observe une forte mobilité sur le marché du travail. Contrairement aux autres pays, les mesures financières sont très peu développées aussi bien pour les actifs que pour les entreprises.

33. Les pays anglo-saxons : un thème central, la lutte contre la discrimination

Au Royaume-Uni et surtout aux Etats-Unis, la question de l'emploi des seniors est d'abord posée sous l'angle de la non discrimination, que ce soit en termes de formation professionnelle, de mobilité professionnelle (embauche et licenciement) ou de coût du travail. En particulier, les Etats-Unis ont mis en place dès 1967 une législation contre les discriminations fondées sur l'âge, « the Age Discrimination in Employment Act » (ADEA), qui a été renforcée en 1990 par une autre loi, « the Older Workers Benefit Protection Act ».

L'emploi des seniors est ainsi soutenu par une politique de non discrimination. Il se trouve aussi encouragé, ce qui est plus contestable, par le fait que le niveau des pensions publiques est faible et que beaucoup de personnes doivent poursuivre leur activité pour percevoir des revenus complémentaires à leurs pensions de retraite. Les taux d'emploi après 60 ans sont de ce fait particulièrement élevés au Royaume-Uni et aux Etats-Unis.

Cependant, on assiste à une polarisation croissante au sein de la population des seniors entre, d'une part, ceux qui ont accès aux pensions professionnelles ou privées et à des emplois stables et, d'autre part, ceux qui sont contraints d'accepter des emplois peu qualifiés, mal rémunérés, à durée déterminée et souvent à temps partiel.

Au Royaume Uni, la stratégie des pouvoirs publics en faveur de l'intégration des plus âgés dans l'emploi, qui a été débattue dès le début des années 90, s'est affirmée avec l'arrivée au gouvernement des travaillistes. Les mesures alors engagées relèvent de trois principes : la priorité accordée au retour dans l'emploi par rapport à l'assistance, l'incitation financière à l'emploi et à la formation professionnelle, enfin des mesures de prévention et de communication gouvernementale sur le thème « âge et travail ». Même s'il existe quelques mesures ciblées sur les plus âgés (en particulier dans le cadre du programme « New Deal 50+ »), ce sont les mesures applicables à l'ensemble de la population active qui ont été le plus développées. En effet, le thème central de la lutte contre la discrimination dans la sphère professionnelle rend difficile la promotion de politiques dirigées exclusivement vers les seniors.

4. Quelques enseignements des différentes politiques de soutien à l'emploi des seniors

On peut tirer quelques enseignements généraux de ces diverses politiques menées pour soutenir l'emploi des seniors.

Les enquêtes d'opinions dans les différents pays font apparaître une remarquable convergence des aspirations des salariés âgés, qui souhaitent des assouplissements de leurs conditions de travail. Par ailleurs et notamment dans les pays qui ont une longue pratique des dispositifs de retraite anticipée, les entreprises sont encore très peu préparées à employer leurs salariés

jusqu'à un âge avancé (après 60 ans) et très peu enclines à embaucher les plus âgés (au-delà de 50 ou 55 ans selon les pays).

Dans cette situation, les évaluations des politiques menées dans le domaine de l'emploi des seniors suggèrent qu'une approche globale du problème de sous-emploi des plus âgés, concernant à la fois la demande et l'offre de travail, est l'approche la plus pertinente, comme le montrent les cas de la Finlande et des Pays-Bas. Dans ces pays, l'Etat apparaît, sinon comme l'initiateur, du moins comme le coordinateur indispensable des actions, aux multiples dimensions, qui sont menées par les acteurs publics et privés. Une politique de communication forte en faveur de l'emploi des seniors est un élément important de la politique publique à conduire dans ce cadre. Si la diversité des leviers d'action est un gage de réussite, elle se révèle aussi être un moyen d'assurer un compromis social autour des politiques mises en œuvre, dans les domaines économique, social et de l'emploi.

Si tous les pays ont mis en place des dispositifs réservés aux plus âgés, certains ont néanmoins privilégié les mesures générales, applicables à l'ensemble des salariés. Cette deuxième approche pourrait tendre à se généraliser en Europe, une fois que la directive européenne de lutte contre les discriminations sur le marché du travail, fondées, entre autres, sur l'âge²⁸⁸, aura été transposée en droit national (au plus tard en décembre 2006 pour les dispositions relatives aux discriminations fondées sur l'âge) et intégrée dans les pratiques. Cependant, sur la question de savoir quelle est l'approche la plus efficace, la réponse apparaît nuancée : les mesures générales risquent de ne pas être suffisantes et les mesures ciblées comportent un risque de stigmatisation des plus âgés. En réalité, cette question doit être examinée mesure par mesure et pas seulement d'une manière générale.

Enfin, on observe que, partout mais à des degrés divers, le levier financier a été utilisé, en particulier dans le cadre des réformes des systèmes de retraite, notamment par l'instauration de décotes et de surcotes sur le niveau de la pension en fonction de l'âge de liquidation. Plus récemment, la politique de l'emploi, au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas par exemple, a également promu les subventions à l'emploi des chômeurs âgés ou des primes à l'emploi ou crédits d'impôts pour les travailleurs seniors. Les expériences européennes montrent toutefois que les incitations financières, si elles ne sont pas couplées avec des mesures non financières, doivent être d'un montant très élevé pour influencer les comportements d'activité. Au total, les deux types de mesures, financières et non financières, apparaissent complémentaires.

IV – Fonds de réserve, provisionnement et capitalisation

La capitalisation doit être traitée de façon distincte de la question de l'ajustement global des systèmes de retraite. Elle constitue, en effet, un sujet en soi qui recouvre, d'ailleurs, lui-même, des préoccupations assez différentes.

Pour un certain nombre d'économistes ou de gestionnaires de systèmes de retraite, augmenter la part de provisionnement dans le financement des régimes de retraite est nécessaire pour couvrir les engagements futurs de ces régimes. C'est également une manière de diversifier les ressources pour améliorer leurs espérances de rendement. Cette orientation ne préjuge pas de

²⁸⁸ « Directive du Conseil portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail » du 27 novembre 2000. Elle vise la discrimination fondée sur l'âge, la religion ou les convictions, le handicap et l'orientation sexuelle.

la nature des régimes dans lesquels s'opère la capitalisation, régimes sociaux obligatoires, régimes d'entreprise²⁸⁹ ou dispositifs à adhésion individuelle. Elle peut se faire au sein de fonds de réserve nationaux ou dans les régimes eux-mêmes.

Mais le débat sur la capitalisation renvoie aussi à un deuxième ordre de discussions, portant sur la nature même des dispositifs de retraite, régimes d'entreprises ou dispositifs d'épargne individuelle, et sur le type de garanties qu'ils offrent à leurs adhérents. Ces discussions opposent souvent régimes dits « à prestations définies » et régimes dits « à cotisations définies ». Dans les premiers, les droits accordés aux assurés sont garantis et les cotisations s'ajustent en conséquence. Dans les seconds, qui fonctionnent en capitalisation pure, les cotisations étant prédéterminées, les droits varient en fonction du cumul de ces cotisations et du rendement des placements qu'elles ont générés.

1. La constitution de fonds de réserve dans les régimes de retraite à caractère public fonctionnant par répartition

Au cours des dernières années de nombreux pays ont créé ou réformé des fonds de réserve pour les retraites destinés à préfinancer une fraction des engagements des régimes publics de retraite par répartition.

Parmi les pays étudiés dans le présent rapport, c'est le cas des Pays-Bas qui a créé en 1997 un fonds de réserves pour les retraite²⁹⁰. La Suède qui disposait depuis 1960 d'un tel fonds de réserve en a profondément modifié les règles de gestion à l'occasion de la réforme de son système de retraite²⁹¹. Les Etats-Unis quant à eux disposent, depuis la réforme de 1983, d'un fonds dont ils n'ont pas modifié les conditions de gestion.

Les objectifs assignés aux fonds de réserves existants²⁹², leurs modes de financement, d'organisation et de gestion sont extrêmement divers.

Les caractéristiques des fonds de réserve peuvent être considérées du point de vue de leur rôle dans la répartition des efforts de financement des régimes de retraite entre générations et du point de vue de leur articulation avec la politique des finances publiques.

Lors de la création d'un régime il est possible de fixer les cotisations à un niveau supérieur à celui nécessaire pour assurer l'équilibre immédiat de manière à constituer des réserves pendant la période de montée en charge du régime. C'est ce qui a été fait dans certains régimes (comme en Suède) et peut faciliter leur financement ultérieur.

Dans une période de changement démographique nécessitant des ajustements des paramètres des régimes on peut également prévoir des cotisations supplémentaires afin de faire contribuer aux efforts engagés les générations les plus anciennes qui ne seront que partiellement

²⁸⁹ Sont visés ici des régimes qui couvrent aussi bien des entreprises, que des groupes d'entreprises, des branches ou des administrations, et servent à leurs bénéficiaires des prestations de retraite.

²⁹⁰ Dans la période récente, de tels fonds ont également été créés en Espagne, en Irlande, en Norvège, en Nouvelle-Zélande et au Portugal.

²⁹¹ De même, le Canada, la Finlande et le Japon qui disposaient de fonds de réserves anciens en ont modifié les conditions de gestion.

²⁹² On peut se reporter à l'étude très complète réalisée par L. Vernière (Questions retraite - N° 2002-52 et 2002-54 - Service des études de la Branche retraites de la Caisse des dépôts).

touchées par les ajustements portant sur le niveau des pensions ou les âges de la retraite. C'est un objectif assigné à certains fonds de réserve en cours de constitution.

Du point de vue des finances publiques et de la politique économique, les situations observées sont diverses. Aux Etats-Unis le fonds de réserve constitué contribue au financement du déficit budgétaire, ce qui suppose dans l'avenir que des excédents budgétaires permettent le remboursement de la dette contractée vis-à-vis du régime. Dans d'autres pays comme aux Pays-Bas, le fonds de réserve est un élément contribuant à la discipline budgétaire. Il peut permettre de cantonner des excédents publics que l'on craindrait de voir dépenser. Il peut conduire à la constitution d'une épargne publique, investie dans l'économie nationale ou placée de façon diversifiée, comme un fonds capitalisé, ce qui est le cas aux Pays-Bas.

Le tableau suivant récapitule les caractéristiques d'un certain nombre de fonds de réserve.

Principales caractéristiques de fonds de réserve à l'étranger

	Date de création	Type de fonds	Type d'abondement	En % du PIB (2001)	En années de prestations (2001)	Nature du régime préfinancé	Régime intégré dans le budget de l'Etat	Fonds organisés en institution autonome
Espagne	1997	Fond de trésorerie	Excédents (*)	0,4	0,1	Régime contributif	non	non
Finlande	1995	Fonds permanent	Surcotisation	51,2	7,8	Régime contributif	non	non
Irlande	2001	Fonds permanent	Transferts budgétaires	6,7	-	Régime universel	oui	oui
Pays-Bas	1997	Fonds temporaire	Transferts budgétaires	2,3	0,6	Régime universel	oui	non
Suède	1960	Fonds temporaire	Surcotisation	26,1	3,9	Régime contributif	non	oui
Canada	1966	Fonds permanent	Surcotisation	4,4	2,2	Régime contributif	non	oui
Etats-Unis	1983	Fonds temporaire	Surcotisation	11,5	2,7	Régime contributif	oui	non
Japon	Depuis l'origine	Fonds permanent	Surcotisation	37,8	5,1	Régime universel contributif	non	oui

(*) Excédents ponctuels du régime en phase de conjoncture favorable.

Source : Laurent Vernière, *Questions retraite n°2002.53*.

Comme le montre le tableau ci-dessus, il n'existe pas de lien entre l'importance financière des fonds et leur caractère permanent ou temporaire. C'est ainsi que les fonds des Etats-Unis ou de la Suède, extrêmement importants, ont vocation à être intégralement consommés à l'horizon de 2040, cependant que le fonds du Canada, d'une ampleur plus modeste, est destiné à fournir un flux permanent de ressources au système de retraite canadien.

Il n'y a, par ailleurs, pas de relation entre la plus ou moins grande autonomie des fonds et la nature des ressources qui les alimentent. De façon générale, le choix d'un statut autonome pour un fonds de réserves correspond à la volonté de recourir à une gestion financière active pour diversifier les placements financiers et optimiser les rendements. Dans ce cas, la loi définit, en général, un mandat de gestion financière précis.

Cependant, la signification des fonds créés est très variable selon leur ampleur. Un certain nombre d'entre eux restent aujourd'hui très faibles au regard des besoins de financement globaux à couvrir dans les systèmes de retraite considérés. Dans le tableau ci-dessus, seuls quatre d'entre eux sont d'un volume supérieur à deux années de prestations.

Leur rôle possible dépend, par ailleurs, évidemment fortement du rendement des placements qu'ils constituent. Ceci explique l'importance qu'a pris dans un certain nombre de pays le débat sur le mode de gestion de ces réserves.

Dans un certain nombre de pays, le développement des fonds de réserve est, par ailleurs, lié avec les techniques utilisées pour piloter et gérer les régimes.

La constitution de fonds de réserve est généralement associée à des exercices de prévision à long terme des besoins de financement des régimes. Ces exercices permettent de programmer les phases d'accumulation et de désaccumulation des réserves, de façon plus ou moins articulée avec les ajustements prévus des régimes.

La logique d'abondement des fonds de réserve peut, cependant, être déterminée de façon plus précise, en fonction des taux de couverture des engagements des régimes que l'on souhaite atteindre à différents horizons. Au cas contraire, elle résulte de décisions plus arbitraires et tributaires soit de taux de cotisation historiquement déterminés, soit des marges de manœuvre budgétaires existant à un moment donné.

Plusieurs pays se sont, ainsi, engagés dans la production de données prévisionnelles, incluant une estimation des engagements futurs de leurs régimes publics et en tirant d'éventuelles conséquences directes en termes de gestion. Au Canada, de telles projections sont obligatoirement réalisées tous les trois ans et des décisions sont prises au vu de l'appréciation ainsi portée sur la « solvabilité » future du nouveau régime de retraite public. En Suède, depuis la dernière réforme des retraites, les engagements du nouveau régime public sont calculés afin de déterminer un rapport entre « actif » et « passif » du régime qui, s'il devient inférieur à 1, déclenche un mécanisme automatique de rééquilibrage. Aux Etats-Unis des prévisions de l'équilibre du régime national de retraite à l'horizon de 75 ans sont fournies annuellement, les engagements du régime étant, par ailleurs, présentés dans l'état général des créances et des dettes de la sécurité sociale.

Dans les cas canadien et suédois, le pilotage du régime se fait, à taux de cotisation constant, en suivant l'évolution des actifs et des engagements du régime, avec dans le premier cas l'objectif de pérenniser le fonds de réserve et dans le second cas celui de le consommer pour amortir l'effet du passage à la retraite des générations du baby boom.

Par ailleurs, le rôle donné aux réserves pour le financement futur des retraites a conduit tous les pays concernés à l'exception des Etats-Unis²⁹³ à modifier profondément les règles de fonctionnement financier de leurs fonds de réserve, par une gestion plus active et une politique de diversification des risques, afin d'en améliorer le rendement. La réforme suédoise est, à cet égard, emblématique. Pour plus de détails, on se reportera au Chapitre III ci-dessus.

²⁹³ Les réserves du régime de base y sont placées en bons du Trésor américain.

2. La question du préfinancement des régimes d'entreprise

Les régimes d'entreprise ne sont pas toujours préfinancés, ce qui, lorsque leur champ restreint, est problématique aussi bien du point de vue du salarié que de celui de l'entreprise. A défaut de préfinancement, en effet, le salarié risque de ne pas voir ses droits honorés en cas de difficultés ou de faillite de l'entreprise. Quant à l'entreprise, elle s'expose à des dépenses futures qui peuvent mettre ses finances en péril, si elle ne les a pas convenablement provisionnées et gagées par des actifs cantonnés. C'est pourquoi, dans la plupart des pays, s'est progressivement imposé un principe de provisionnement des engagements contractés au titre des régimes de retraite et de cantonnement, ou mieux encore d'externalisation, des actifs destinés à les financer.

Quelques exceptions notables existent. Elles concernent des régimes de la fonction publique qui, comme c'est le cas au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, sont financés, en tout ou partie par des subventions budgétaires. Elles concernent aussi de grandes entreprises qui, comme c'est le cas en Allemagne, financent leurs régimes par des provisions inscrites à leur bilan, gagées par l'ensemble des actifs de l'entreprise. De ce fait, la réglementation allemande oblige ces entreprises à cotiser à une caisse de réassurance (qui garantit les pensions en cas de faillite de l'entreprise) et à préserver les droits des salariés, au-delà d'un certain âge et d'une certaine ancienneté.

Cependant, des « réserves » extérieures aux entreprises sont de plus en plus souvent constituées, dans l'ensemble des pays, pour couvrir les engagements futurs des régimes de retraite d'entreprise. Cette politique de préfinancement s'est trouvée confrontée au cours des dernières années à deux types de problèmes.

Le premier concerne l'évaluation des engagements futurs. L'allongement continu de la durée de vie conduit à des modifications des tables de mortalité servant au calcul de ces engagements et alourdit, de ce fait, les dépenses nécessaires pour les couvrir.

Le deuxième concerne l'évaluation des actifs constitués. La généralisation d'une pratique d'évaluation en fonction des cours boursiers du moment peut générer de fortes fluctuations conjoncturelles des besoins de financement de ces régimes. En effet, lorsque les cours augmentent, la valeur des actifs détenus s'accroît et devient supérieure à la valeur des engagements, ce qui conduit les employeurs à réduire leurs cotisations aux régimes, voire même à cesser de cotiser, comme cela a pu être observé au cours des années récentes aux Etats-Unis, au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas. En revanche, lorsque les cours diminuent, la valeur des actifs détenus baisse ce qui peut, lorsque le régime a des objectifs sociaux explicites, contraindre à d'importantes hausses de cotisations pour les rehausser au niveau des engagements, alors même que les régimes concernés n'ont aucun problème de trésorerie immédiat. Ces modalités de gestion constituent d'importants facteurs d'instabilité économique, d'autant plus dommageables qu'ils jouent de façon procyclique (au niveau des entreprises concernées et de l'économie en général).

Ces deux types de contraintes ont conduit à une réticence croissante des entreprises vis-à-vis du développement de régimes propres, ayant des objectifs sociaux explicites qui les engagent fortement pour l'avenir. Cette attitude s'est trouvée renforcée par le moindre souci d'un certain nombre d'entre elles de la fidélisation de leurs salariés.

3. L'évolution des régimes fonctionnant en capitalisation et des garanties qu'ils mettent en oeuvre

Trois types d'évolution semblent caractériser la période récente :

- un déclin inégal des régimes d'entreprise « à prestations définies », dans les pays où la capitalisation joue un rôle important dans la couverture du risque vieillesse,
- l'ouverture, dans des pays de tradition bismarckienne, de nouvelles formules facultatives de retraite en capitalisation, organisées dans un cadre professionnel ou sous forme d'épargne retraite individuelle, et destinées à compenser un certain recul des régimes par répartition,
- des expériences inédites de capitalisation individuelle obligatoire.

31. Le déclin inégal des régimes d'entreprise « à prestations définies », dans les pays où la capitalisation joue un rôle important dans la couverture du risque vieillesse

Ce déclin est très net aux Etats-Unis. Il l'est beaucoup moins au Royaume-Uni et ne s'observe pas aux Pays-Bas.

Aux Etats-Unis, les régimes « à prestations définies » se maintiennent dans les administrations publiques où ils sont implantés depuis fort longtemps. En revanche, ils tendent à disparaître dans les entreprises privées, pour être remplacés non par des régimes à cotisations définies, mais par de simples dispositifs d'épargne salariale.

C'est ainsi, que les régimes d'entreprise ou de branche qui, au milieu des années 70, couvraient 44 % des salariés du secteur privé, n'en couvrent plus aujourd'hui qu'un peu moins du quart. Alors que les régimes « à prestations définies » étaient à adhésion obligatoire pour les salariés des entreprises concernées et financés par les employeurs, les dispositifs d'épargne salariale qui leur succèdent sont à adhésion facultative pour le salarié, alimentés par des cotisations salariales et par un abondement de l'employeur. Les salariés choisissent les formes de placement de leur épargne, qui est généralement bloquée jusqu'à ce qu'ils quittent l'entreprise ou la branche. Ils ont alors trois options : récupérer leur capital, reverser le capital à un plan d'épargne salariale chez un nouvel employeur, le reverser sur un compte d'épargne individuel assorti d'une fiscalité qui favorise la liquidation après l'âge de 59 ans et demi.

Cette évolution résulte de divers facteurs : le souhait des entreprises de ne pas assumer d'engagements de long terme et de risques sur les placements, le désintérêt des salariés pour des formules qui supposent une stabilité d'emploi qui leur semble de moins en moins accessible, l'existence d'un régime de base contributif qui garantit un certain taux de remplacement du revenu d'activité, une fiscalité, enfin, favorable à l'épargne salariale.

Au Royaume-Uni, l'évolution est moins nette. Les régimes d'entreprise y fonctionnent majoritairement selon un principe de « prestations définies ». Les décisions gouvernementales prises au milieu des années 80 et permettant aux salariés affiliés à de tels régimes d'en sortir à titre individuel pour adhérer à des dispositifs d'épargne retraite individuelle a constitué un facteur de déstabilisation de ces régimes. Un certain nombre de salariés se sont, ainsi, désaffiliés alors même que cela n'était pas leur intérêt. Cependant, ces régimes se sont assez largement maintenus, sans doute parce qu'ils fournissent une part importante des revenus de

nombreux retraités. Le gouvernement actuel est favorable au maintien des régimes d'entreprise.

Aux Pays-Bas, enfin, les régimes d'entreprise ou de branche, qui couvrent la majorité des travailleurs salariés ou indépendants, fonctionnent « à prestations définies ». Ils visent à garantir généralement un taux de remplacement brut de 70 % du revenu d'activité professionnelle. Ils couvrent déjà 91% des personnes en activité et l'Etat et la partenaires sociaux souhaitent porter le taux de couverture à 100%.

32. Le développement de dispositifs en capitalisation dans des pays de tradition bismarckienne

En Allemagne ou en Italie, la mise en place de nouveaux dispositifs financés en capitalisation est explicitement liée par les pouvoirs publics à la diminution prévue, dans ces deux pays, des taux de remplacement garantis à âge de la retraite donné par les régimes de base obligatoires financés par répartition. L'adhésion à ces dispositifs est facultative.

En Allemagne, la mise en place des nouveaux dispositifs a fait l'objet de vifs débats et les projets initiaux du gouvernement ont été sensiblement infléchis sous l'influence des syndicats et des mouvements féminins.

A l'origine, le projet gouvernemental réservait les aides publiques à la seule épargne retraite individuelle.

Cette option a été critiquée par les syndicats contestant qu'il soit possible de compenser l'infléchissement du régime de base obligatoire par le développement de la prévoyance individuelle. Dans leur analyse, seule l'extension des régimes d'entreprise était susceptible d'y parvenir. Ils souhaitaient, en outre, le maintien du principe d'un financement paritaire, par les employeurs et les salariés, de la couverture vieillesse. Les mouvements féminins ont, quant à eux, concentré leurs critiques sur la différenciation des cotisations prévue dans les dispositifs d'épargne retraite individuelle pour tenir compte des différences d'espérance de vie entre les hommes et les femmes.

Aussi, le texte, finalement adopté en 2001, prévoit la mise en place de deux types de dispositifs, des plans d'épargne retraite individuelle et des dispositifs d'entreprise, qui bénéficient des mêmes aides publiques dès lors qu'ils répondent aux critères prévus dans la loi (voir chapitre III ci-dessus). La sortie doit prendre la forme d'une rente viagère d'un montant fixe ou revalorisé, ou de retraits échelonnés jusqu'à l'âge de 85 ans puis d'une rente viagère d'un montant minimum. La valeur nominale du capital constitué à partir des cotisations versées doit être garantie. L'aide publique prend la forme d'une subvention publique (pour les personnes à faibles revenus) ou d'une exonération fiscale (pour les autres). La montée en charge des taux de cotisation à ces dispositifs est prévue d'ici 2008, avec, à cette date, une possibilité de cotisation maximale donnant lieu aux aides publiques de 4 %.

Cependant, les dispositifs d'entreprise préexistants ne sont pas remis en cause par la nouvelle réglementation, au moins jusqu'en 2008. Il en résulte une situation complexe et une concurrence entre les diverses formes de couverture proposées.

S'agissant de la prévoyance dans le cadre de l'entreprise, les régimes de retraite qui existaient traditionnellement dans de grandes entreprises et fonctionnaient selon le principe des « prestations définies » ne cessent de régresser (ils n'ont pas été étendus aux nouveaux Länder, les nouveaux embauchés en sont souvent exclus ...). S'y substitue une offre de plan d'épargne retraite dans laquelle les engagements de l'employeur à l'égard des salariés sont beaucoup plus limités. Leur développement a été encouragé par une loi de 1999, qui prévoit, notamment, des exonérations de cotisations sociales aux régimes obligatoires pour ce type d'épargne. Depuis 2001, chaque salarié est en droit de demander à son employeur la conversion d'une fraction de son salaire en épargne pour la retraite soit dans le cadre des dispositifs préexistants (jusqu'en 2008), soit dans le cadre de dispositifs répondant aux critères nouveaux. Les avantages (notamment en termes d'exonération de cotisations sociales) accordés aux dispositifs préexistants leur donnent la faveur des employeurs et celle des salariés les mieux rémunérés. Ce sont, en conséquence, ces derniers dispositifs qui se développent, à l'heure actuelle, plus particulièrement dans les grandes et moyennes entreprises où les conseils d'établissement jouent un rôle actif (affaiblissant l'assiette du financement du régime de base, du fait des exonérations sociales dont ils bénéficient).

L'épargne retraite individuelle organisée par la réforme de 2001 ne connaît pour l'instant qu'un développement limité.

En Italie, le processus de développement de nouveaux dispositifs en capitalisation, engagé parallèlement à la réforme du régime de retraite de base, est analogue à celui mis en œuvre en Allemagne. Il s'articule également de façon complexe avec des dispositifs d'épargne retraite préexistants au sein des entreprises.

Dès 1993, le gouvernement a prévu de favoriser le développement de fonds de pension, afin de compenser les effets des ajustements du régime de base obligatoire résultant de la réforme Amato de 1992. Pour ce faire, il a favorisé des transferts des dispositifs d'indemnités de fin de carrière largement développés dans les entreprises vers les nouveaux fonds créés. Les dispositifs d'indemnités de fin de carrière (ou plus exactement de fin de contrat), alimentés par une cotisation des employeurs au taux de 7,4 % permettaient la constitution d'une épargne d'entreprise utilisée par les salariés le plus souvent pour financer leur logement ou sous forme d'un versement en capital au moment du départ de l'entreprise. Les nouveaux textes ont permis aux salariés embauchés de choisir un versement de la cotisation de 7,4 % à un fonds de pension et aux salariés déjà en activité de convertir une partie des sommes déjà accumulées en versement à un fonds de pension. Deux types de fonds de pension ont été prévus, des fonds de pension dits « fermés²⁹⁴ » qui sont contractuels et gérés dans le cadre d'accords collectifs, et des fonds de pension dits ouverts²⁹⁵ gérés dans un cadre extraprofessionnel. Des mesures fiscales incitatives pour les employeurs et pour les salariés ont été mises en place.

Cependant, les nouveaux fonds de pension ont connu un développement beaucoup plus limité que celui qu'anticipaient les pouvoirs publics, même s'il n'est pas négligeable. Ce sont les fonds créés dans un cadre professionnel qui ont connu le plus fort développement. Dans les deux cas, ceci traduit un faible intérêt des assurés les plus jeunes et des titulaires des revenus les moins élevés. Le dispositif paraît dès lors inadéquat par rapport à l'objectif de faire de ces nouvelles formes d'épargne retraite un complément pour tous, compensant les effets des réformes des régimes de retraite de base. La situation révèle, par ailleurs, la faible attractivité de produits d'épargne retraite individuels face à des dispositifs d'entreprise ou à d'autres

²⁹⁴ C'est-à-dire réservés à certains groupes de salariés.

²⁹⁵ C'est-à-dire ouverts à tous.

formes d'épargne. Elle montre, enfin, l'importance d'une approche fiscale cohérente, si l'on souhaite éviter des concurrences entre produits qui peuvent aller, à l'encontre des objectifs poursuivis par les pouvoirs publics.

33. Des expériences inédites de capitalisation individuelle obligatoire

L'ensemble des expériences étrangères montre que les plans d'épargne retraite qui interdisent la liquidation des sommes accumulées avant la retraite ou qui imposent une sortie sous forme de rente viagère, obtiennent peu d'adhésions, en raison de leur caractère très contraignant. Cette réticence révèle sans doute une certaine myopie des individus face au risque viager et, dans un certain nombre de pays, une forte confiance dans les engagements pris à leurs égards par les régimes de retraite obligatoires.

Ce constat a conduit à la mise en place de dispositifs de capitalisation individuelle obligatoire, dans le cadre de réformes de philosophies, par ailleurs, extrêmement différentes, en Suède et dans les pays d'Europe centrale et orientale.

En Suède, la réforme entrée en vigueur en 2000 comporte la mise en place, en complément du nouveau régime de base contributif, d'un deuxième niveau de couverture obligatoire. Celui-ci prend la forme d'une épargne retraite individuelle, investie en actifs plus ou moins risqués, entre lesquels les assurés ont la faculté de choisir. Son ampleur est limitée puisqu'il est alimenté par 2,5 points de cotisation à comparer aux 16 points qui sont affectés au financement du régime de base. Il fonctionne de façon solidaire et encadrée. Une agence gouvernementale est chargée de l'encaissement des cotisations et assure l'interface entre les organismes financiers qui proposent les différents types de produits et les assurés. Cette agence contrôle et régule le système. Elle est, notamment, chargée de la conversion des capitaux constitués, en rentes. Le montant des rentes est indépendant du genre des assurés et plus généralement de leur espérance de vie. Leur service est assuré par l'agence gouvernementale. Le système est aujourd'hui au début de sa montée en charge. L'attitude des assurés vis-à-vis des choix qui leur sont ouverts est assez passive et une proportion importante d'entre eux voit, à défaut de choix explicite, son épargne gérée directement par l'agence gouvernementale.

Sept pays d'Europe centrale ou orientale (la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Slovaquie) ont instauré, dans le cadre de leurs nouveaux systèmes de retraite, des dispositifs d'épargne retraite individuelle obligatoire. Ces dispositifs, dont l'implantation a été fortement encouragée par la Banque mondiale, se substituent partiellement aux régimes préexistants, dont les financements sont diminués d'autant (alors même, d'ailleurs, qu'ils ont des engagements passés à couvrir). Ils donnent lieu à une gestion directe, assez largement décentralisée, par des organismes financiers. Les garanties qu'ils offrent aux assurés sont variables selon les pays. Il en est de même du type de sortie prévu : capital, rente, combinaison des deux, versements échelonnés...

Ce panorama rapide de la capitalisation et de quelques unes des questions qu'elle soulève inspire quelques remarques conclusives.

D'un point de vue social, la superposition au sein d'un système de retraite de dispositifs organisant des solidarités plus ou moins larges est logique. Aux dispositifs de base et, éventuellement complémentaire, revient le soin d'assurer la mise en œuvre de la solidarité la

plus étendue, dans le cadre d'une gestion publique ou professionnelle vaste. Ces dispositifs à adhésion obligatoire peuvent être financés en répartition. La question se pose, cependant, de la constitution de réserves gageant tout ou partie de leurs engagements, avec des finalités qui peuvent être diverses (couverture de risques conjoncturels, lissage des effets de changements démographiques, constitution d'une épargne forcée...). Aux dispositifs supplémentaires revient le soin de mettre en œuvre des solidarités ou la couverture de risques spécifiques concernant des populations plus restreintes (qui peuvent se définir par leur appartenance professionnelle, leur niveau de revenu...). Ces régimes doivent nécessairement être financés en capitalisation et leurs caractéristiques et modes de gestion sont étroitement tributaires des objectifs sociaux qui leur sont assignés et des garanties qu'ils assurent à leurs adhérents.

Au vu des expériences examinées, quelques constats s'imposent.

- Le préfinancement se gère mieux dans le cadre de systèmes de retraite obligatoires où il peut être associé à un pilotage à long terme des régimes et assuré en évitant des effets indésirables sur la conjoncture économique. Il pose, en revanche, des problèmes dans le cadre limité d'une gestion d'entreprise.

- Les régimes en capitalisation « à prestations définies » se maintiennent, beaucoup plus qu'on ne le dit souvent, dans les pays où c'est à eux que revient le rôle d'assurer aux salariés un certain taux de remplacement de leur revenu d'activité. Ils résistent d'autant mieux qu'ils peuvent s'appuyer sur une tradition de solidarité professionnelle. Lorsqu'ils régressent, ils cèdent la place à des systèmes plus individualisés, offrant aux salariés de moindres garanties sur le niveau de leurs droits futurs et qui s'apparentent, souvent davantage à de l'épargne salariale qu'à de la retraite d'entreprise.

- La mise en concurrence de multiples possibilités de choix entre divers dispositifs à adhésion facultative, comme c'est le cas au Royaume-Uni ou, plus récemment, en Allemagne et en Italie, peut aboutir à des situations assez instables et à une complexité peu protectrice des droits des assurés. Elle peut être porteuse d'un accroissement des inégalités, dès lors que les dispositifs proposés se substituent partiellement à la couverture par les régimes de retraite obligatoires et qu'ils ne sont utilisés que par une partie de la population.

Le cas de ces pays met en évidence, par ailleurs, que la définition des objectifs sociaux poursuivis peut être variable (couvrir toute la population en complément du régime de base, ou seulement quelques catégories à haut revenu). La cohérence entre les objectifs poursuivis et les dispositifs mis en place doit être vérifiée.

Il montre, par ailleurs, le faible attrait pour les individus de dispositifs d'épargne pour la retraite conduisant à bloquer durablement leur épargne et impliquant une sortie en rente viagère. Dès lors, leur développement ne peut, lorsqu'on le souhaite important, se concevoir que dans un cadre obligatoire (au sein d'une entreprise ou d'une branche ou au niveau national).

- Le tour d'horizon effectué montre, enfin, la grande diversité des produits offerts et des formules retenues que ne saurait résumer la simple opposition entre systèmes à prestations définies et systèmes à cotisations définies. Entre les deux, de multiples situations intermédiaires existent. La discussion sur ces dispositifs suppose un examen détaillé ne se limitant pas à une seule dimension, sociale, financière ou économique.

CONCLUSION

Il est impossible aujourd'hui de travailler sur les retraites sans prendre en compte les politiques menées dans les autres pays et examiner le rôle de l'Union européenne. Aussi était-il indispensable que le Conseil d'orientation des retraites consacre une part importante de ses travaux à ces questions. Sans reprendre tous les éléments du chapitre précisément consacré aux enseignements que l'on peut tirer de ces comparaisons, le Conseil insistera sur trois points.

En premier lieu, la diversité des systèmes de retraite est beaucoup plus grande qu'on ne le croit souvent. Même si elle doit tenir compte des modes de financement des retraites, une description des systèmes de retraite ne peut se faire à partir de la seule différence entre régimes fondés sur la capitalisation et régimes en répartition ; elle oblige à prendre en compte des éléments nombreux tels que le degré de contributivité et de solidarité, la question de savoir comment sont assumés ou partagés les risques financiers entre les apporteurs de ressources et les bénéficiaires, le taux de remplacement des pensions par rapport aux revenus d'activité, le mode d'indexation des droits... Elle doit toujours rapprocher les normes légales et les pratiques réelles. Elle doit, par exemple, tenir compte non seulement de la référence, lorsqu'elle existe, à un âge normal de la retraite, mais aussi des exceptions prévues par la réglementation elle-même qui peuvent être très nombreuses, et surtout des pratiques réelles qui peuvent introduire une distance très significative entre l'âge moyen de cessation d'activité et l'âge normal de la retraite.

En second lieu, tous les systèmes se voient confrontés à la nécessité d'ajustements pour financer les pensions d'une population dont la durée de vie augmente notablement et dont la natalité a baissé de manière plus ou moins forte après le *baby boom*. Le mode de gestion des réformes varie selon les pays. Rares sont les changements complets de système, qui existent cependant dans certains pays comme la Suède ou l'Italie. Plus fréquentes sont les réformes progressives. La progressivité n'exclut pas un pilotage qui donne des objectifs de moyen terme sur les grandes caractéristiques du système et sur le mode de réalisation d'un équilibre financier. Plutôt que des réformes successives se présentant chaque fois comme "la" réforme des retraites, on peut préférer les systèmes qui allient des orientations claires et un pilotage par étapes prévues à l'avance. De ce point de vue, même si la réforme d'août 2003 peut faire l'objet d'appréciations divergentes, on peut s'accorder sur le fait qu'elle introduit un mode de pilotage avec des clauses de rendez-vous qui présente des avantages certains. Il reste cependant d'importantes améliorations à introduire pour que, notamment grâce à une information beaucoup plus développée qu'aujourd'hui, les citoyens puissent mieux participer au débat public.

En troisième lieu, le rôle de l'Union européenne doit être appréciée à sa juste mesure. Il n'est pas inutile de rappeler que la compétence en matière de retraite reste essentiellement du domaine des Etats, même si la réglementation et la jurisprudence, se fondant sur les principes de libre circulation, de concurrence²⁹⁶ et d'égalité de rémunération entre hommes et femmes, s'imposent aux différents pays. Tout autant que la réglementation, les recommandations et les positions prises par des instances européennes peuvent influencer les orientations. Dans de nombreux pays et notamment en France, le débat est apparu assez déconnecté des travaux européens conduits dans le cadre de la méthode ouverte de coordination. Il est, cependant, important que notre pays fasse entendre sa voix, comme il a commencé à le faire dans certains domaines apparemment techniques mais en fait politiquement importants, pour améliorer des travaux qui comportent encore des imperfections telles qu'elles peuvent fausser en partie les comparaisons que l'on voudrait faire à partir de leurs données. Mais notre pays serait aussi bien inspiré de rester à l'écoute des débats et des réflexions qui sont menés à l'étranger et de tenir compte des pratiques les plus intéressantes que les travaux européens font connaître, notamment dans le domaine de l'emploi des seniors.

Avec le recul que donnent ces comparaisons, la situation française ne paraît pas exceptionnelle dans l'avancement des ajustements permettant d'équilibrer le système de retraite, mais particulièrement marquée par l'importance du pari sur l'emploi qui est en jeu. Pari sur l'emploi en général, dès lors qu'une part significative des financements est plus ou moins liée à une diminution des cotisations pour le chômage qui serait rendue possible par l'amélioration de la situation de l'emploi. Pari sur l'emploi des seniors, en particulier, puisque le partage des gains d'espérance de vie entre l'activité et la retraite ne peut garantir le niveau des retraites prévu que si des améliorations importantes se produisent dans ce domaine.

Le Conseil d'orientation des retraites n'a pas compétence pour présenter des analyses et des propositions générales sur l'emploi. Il souligne néanmoins que, sur ce sujet majeur, la France paraît plus procéder à des politiques successives, en partie contradictoires dans leurs principes, que s'appuyer sur un diagnostic partagé. Est-il illusoire de penser que, sur ce sujet comme sur d'autres, notre pays serait mieux armé si, à défaut d'obtenir un consensus sur un sujet qui peut opposer les différentes formations politiques, il réduisait ses marges d'incertitude en conduisant un travail continu de rassemblement des éléments du débat et de concertation autour de ces éléments ?

Le pari sur l'emploi des seniors ne peut être joué de manière tout à fait indépendante de la politique de l'emploi en général et de l'emploi des jeunes en particulier. On verrait mal, en effet, la légitimité qu'il y aurait, après avoir pendant plusieurs dizaines d'années cherché à résoudre les problèmes posés par les nombreuses restructurations et l'importance du chômage par des sorties anticipées d'activité, à mettre uniquement l'accent sur l'emploi des seniors. Mais ni le retournement démographique, ni une amélioration générale de l'emploi ne peuvent suffire à relever ce défi dans toute son ampleur. Parce que la gestion des âges concerne tous les employeurs, privés et publics, parce qu'elle est liée à des stéréotypes culturels largement dépassés mais qui restent très présents sur l'âge et le travail, parce que l'emploi des seniors se joue dans une multitude de choix qui doivent se faire bien en amont des dernières années d'activité, elle doit devenir un des axes politiques majeurs des vingt prochaines années impliquant profondément l'Etat et les partenaires sociaux.

La loi d'août 2003 donne notamment pour mission au Conseil d'orientation des retraites de faire des projections tous les cinq ans et ces projections sont d'ailleurs attendues avant l'été

²⁹⁶ Sauf en ce qui concerne les régimes obligatoires.

2005 par la commission européenne pour les prochains travaux qu'elle conduit. Le Conseil d'orientation des retraites va donc engager dès la remise de ce rapport de nouveaux travaux de projection. Mais il poursuivra l'examen attentif de toutes les questions liées à l'emploi des salariés dits âgés, ainsi que de la mise en œuvre du droit à l'information qui est également une orientation majeure. C'est, en effet, à la fois une condition de la participation des citoyens au débat public et un élément essentiel pour que chacun puisse utiliser plus largement les marges de choix que donne la loi. La complexité de notre système rend particulièrement importante une mise en œuvre résolue et continue des dispositifs prévus par la loi.

D'autres sujets, nombreux, méritent des approfondissements que le Conseil réalisera progressivement. Parmi ces sujets, l'adaptation de notre législation concernant la prise en compte des situations familiales dans la retraite est sans doute l'un des plus urgents : dans ce domaine, les strates législatives successives et la coexistence de règles variées selon les régimes paraissent, en effet, moins obéir à une logique de choix qui auraient été faits en harmonie avec les évolutions de la famille qu'à des impulsions successives et à des contraintes imposées par la jurisprudence européenne. Si l'on veut y voir clair dans ce domaine, un travail important, à mener en concertation notamment avec la Caisse nationale d'allocations familiales, sera nécessaire. Sans prendre d'engagements sur le programme de travail qui sera arrêté après les nouvelles projections, le Conseil souligne que ce sujet lui paraît désormais l'un des plus importants pour que les systèmes de retraite correspondent aux attentes des citoyens.

Liste des annexes

1. Remerciements
2. Décret n°2004-453 du 28 mai 2004 relatif à la composition et à l'organisation du Conseil d'orientation des retraites
3. Loi n°2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites (article 6)
4. Composition du Conseil d'orientation des retraites (au 27 mai 2004)
5. Rapport d'activité du Conseil d'orientation des retraites (janvier 2002 - avril 2004)
6. Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites et rédaction du rapport
7. Liste des sigles

ANNEXES À LA PREMIÈRE PARTIE

8. Pénibilité et retraite
9. L'égalité entre hommes et femmes dans les régimes de retraite
10. L'égalité entre générations en matière de retraite – première approche
11. La cessation progressive d'activité et l'épargne retraite
12. Les chiffrages des effets de la réforme sur des « cas-types »

ANNEXES À LA DEUXIÈME PARTIE

13. Droit à l'information : maquette de présentation des droits retraite

ANNEXES À LA TROISIÈME PARTIE

14. L'Union européenne : les Traités et la Charte sociale
15. Simulation de l'impact des réformes en Allemagne, en Italie, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas par l'OFCE

Annexe 1

Le Conseil d'orientation des retraites remercie :

- Les équipes de la Direction de la recherche de l'évaluation, des études et des statistiques et de l'Observatoire français des conjonctures économiques qui ont réalisé, sous la supervision de Henri Sterdyniak et de Gérard Cornilleau, les études nécessaires à la rédaction de la partie internationale avec notamment : Odile Chagny (OFCE) pour l'Allemagne, Gaël Dupont (OFCE) pour le Royaume Uni, Paola Monperrus-Veroni (OFCE) pour l'Italie, et Elisabeth Algava (DREES) et Mathieu Plane (OFCE) pour les travaux sur les perspectives à long terme dans les différents pays.

- Les équipes de l'administration et notamment celles de la direction du budget, de la direction de la prévision et de l'analyse économique, de la direction de la sécurité sociale et de la direction générale de l'administration et de la fonction publique ainsi que celles de l'INSEE, qui ont apporté, sous diverses formes, un soutien constant aux travaux du conseil.

- Les équipes de l'INSEE et de la DREES qui ont permis la réalisation de travaux originaux sur cas-types.

- Jean-Marie Palach, Inspecteur général des affaires sociales et Christian Peyroux, Inspecteur général de l'administration et de l'éducation nationale qui ont conduit les réflexions de deux groupes de travail mis en place par le Conseil sur le droit à l'information des assurés. Ils ont bénéficié de l'appui de Mme Emmanuelle Blanchot de la Caisse nationale d'assurance vieillesse et des travaux préparatoires réalisés par Mme Maud Vialettes, auditeur au Conseil d'Etat ;

- Les services des administrations compétentes qui ont alimenté les réflexions du Conseil par des travaux présentés dans les groupes de travail.

- La branche retraite de la Caisse des dépôts et consignations, et en particulier M. L. Vernière pour son expertise en matière de retraite et ses connaissances des réformes conduites à l'étranger.

Annexe 2

Décret n° 2004-453 du 28 mai 2004 relatif à la composition et à l'organisation du Conseil d'orientation des retraites

J.O n° 124 du 29 mai 2004 page 9507

texte n° 3

Décret n° 2004-453 du 28 mai 2004 relatif à la composition et à l'organisation du Conseil d'orientation des retraites

NOR: PRMX0407369D

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de la santé et de la protection sociale,

Vu le code de la sécurité sociale, notamment son article L. 114-2 ;

Vu la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, notamment son article 5,

Décète :

Article 1

Le chapitre IV du titre IV du livre Ier du code de la sécurité sociale (troisième partie : Décrets) est complété par une section 4 ainsi rédigée :

« Section 4

« Conseil d'orientation des retraites

« Art. D. 114-4-0-1. - Le Conseil d'orientation des retraites est placé auprès du Premier ministre. Il remet un rapport au Premier ministre au moins une fois tous les deux ans. Préalablement à l'élaboration des rapports prévus au II et au IV de l'article 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, le Conseil d'orientation des retraites remet un rapport d'ensemble analysant la situation des régimes de retraite. Ces rapports sont communiqués au Parlement et rendus publics.

« Art. D. 114-4-0-2. - Outre son président, le Conseil d'orientation des retraites est composé de trente-huit membres répartis comme suit :

- « 1° Quatre députés et quatre sénateurs, respectivement désignés par l'Assemblée nationale et par le Sénat ;
 - « 2° Seize représentants des organisations professionnelles et syndicales :
 - « a) Deux représentants désignés par la Confédération générale du travail (CGT) ;
 - « b) Deux représentants désignés par la Confédération française démocratique du travail (CFDT) ;
 - « c) Deux représentants désignés par la Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO) ;
 - « d) Un représentant désigné par la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) ;
 - « e) Un représentant désigné par la Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC) ;
 - « f) Deux représentants désignés par le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) ;
 - « g) Un représentant désigné par la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) ;
 - « h) Un représentant désigné par l'Union professionnelle artisanale (UPA) ;
 - « i) Un représentant désigné par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) ;
 - « j) Un représentant désigné par l'Union nationale des professions libérales (UNAPL) ;
 - « k) Un représentant désigné par la Fédération syndicale unitaire (FSU) ;
 - « l) Un représentant désigné par l'Union des fédérations de fonctionnaires (UNSA) ;
 - « 3° Le président de l'Union nationale des associations familiales (UNAF) ou son représentant ;
 - « 4° Le vice-président du Comité national des retraités et des personnes âgées (CNRPA) ou son représentant ;
 - « 5° Six représentants de l'Etat :
 - « a) Le commissaire au Plan ;
 - « b) Le directeur général de l'administration et de la fonction publique ;
 - « c) Le directeur de la sécurité sociale ;
 - « d) Le directeur du budget ;
 - « e) Le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle ;
 - « f) Le directeur de la prévision ;
 - « 6° Six personnalités choisies en raison de leur compétence et de leur expérience.
- « Les membres du Conseil d'orientation des retraites mentionnés aux 2° et 6° sont nommés par arrêté du Premier ministre pour une durée de quatre ans. Celui-ci désigne parmi les

membres mentionnés au 6° celui qui assure la suppléance du président du conseil en cas d'empêchement de ce dernier.

« Les membres mentionnés au 5° désignent un suppléant ayant au moins rang de sous-directeur.

« Toute personne ayant perdu la qualité en raison de laquelle elle a été nommée cesse d'appartenir au conseil. Les membres mentionnés aux 2° et 6° sont, dans ce cas, remplacés par une personne désignée pour la durée du mandat restant à courir. En outre, les désignations prévues au 1° sont renouvelées après chaque élection générale à l'Assemblée nationale en ce qui concerne les députés et après chaque renouvellement triennal du Sénat en ce qui concerne les sénateurs.

« Art. D. 114-4-0-3. - Le Conseil d'orientation des retraites se réunit sur convocation de son président.

« Art. D. 114-4-0-4. - Le Conseil d'orientation des retraites est assisté par un secrétaire général nommé par le Premier ministre. Le secrétaire général assure sous l'autorité du président l'organisation des travaux du conseil ainsi que l'établissement de ses rapports et la préparation de ses avis prévus au 4° de l'article L. 114-2. »

Article 2

Les membres du Conseil d'orientation des retraites nommés en application du décret n° 2000-393 du 10 mai 2000 portant création du Conseil d'orientation des retraites sont en fonction jusqu'au premier jour du mois suivant la publication au Journal officiel de l'arrêté pris pour l'application de l'article D. 114-4-0-2 du code de la sécurité sociale.

Article 3

Le décret n° 2000-393 du 10 mai 2000 portant création du Conseil d'orientation des retraites est abrogé.

Article 4

Le présent décret sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 28 mai 2004.

Jean-Pierre Raffarin

Annexe 3

LOI n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites

Article 6.

I. - L'article L. 114-1-1 du code de la sécurité sociale devient l'article L. 114-5.

II. - Le chapitre IV du titre Ier du livre Ier du même code est complété par une section 4 ainsi rédigée :

Conseil d'orientation des retraites

Art. L. 114-2. - Le Conseil d'orientation des retraites a pour missions :

1° De décrire les évolutions et les perspectives à moyen et long termes des régimes de retraite légalement obligatoires, au regard des évolutions économiques, sociales et démographiques, et d'élaborer, au moins tous les cinq ans, des projections de leur situation financière ;

2° D'apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes ;

3° De mener une réflexion sur le financement des régimes de retraite susmentionnés et de suivre l'évolution de ce financement ;

4° De formuler les avis prévus aux III et IV de l'article 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites ;

5° De participer à l'information sur le système de retraite et les effets des réformes conduites pour garantir son financement ;

6° De suivre la mise en oeuvre des principes communs aux régimes de retraite et l'évolution des niveaux de vie des actifs et des retraités, ainsi que de l'ensemble des indicateurs des régimes de retraite, dont les taux de remplacement.

Le conseil formule toutes recommandations ou propositions de réforme qui lui paraissent de nature à faciliter la mise en oeuvre des objectifs et principes énoncés aux articles 1er à 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 précitée ainsi qu'aux trois premiers alinéas de l'article L. 161-17.

Le Conseil d'orientation des retraites est composé, outre son président nommé en conseil des ministres, notamment de représentants des assemblées parlementaires, des organisations professionnelles, syndicales, familiales et sociales les plus représentatives et des départements ministériels intéressés, ainsi que de personnalités qualifiées.

Les administrations de l'Etat, les établissements publics de l'Etat et les organismes chargés de la gestion d'un régime de retraite légalement obligatoire ou du régime d'assurance chômage sont tenus de communiquer au Conseil d'orientation des retraites les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui sont nécessaires au conseil pour l'exercice de ses missions. Le conseil fait connaître ses besoins afin qu'ils soient pris en compte dans les programmes de travaux statistiques et d'études de ces administrations, organismes et établissements.

Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret.

Annexe 4

Composition du conseil d'orientation des retraites (au 27 mai 2004)

Présidente du Conseil : Mme Moreau (Yannick)

1) Au titre des membres représentant les assurés sociaux et les employeurs :

- M. Le Duigou (Jean-Christophe) et M. Ferrier (Vlady), représentant la Confédération générale du travail (CGT) ;
- M. Toulisse (Jean-Marie) et M. Petitjean (Alain), représentant la Confédération française démocratique du travail (CFDT) ;
- M. Devy (Bernard) et M. Nogues (Gérard) représentant la Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO) ;
- M. Deroussen (Jean-Louis), représentant la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) ;
- Mme Morgenstern (Solange), représentant la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC) ;
- M. Hutin (Jean-Pierre), représentant la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) ;
- M. Buguet (Robert), représentant l'Union professionnelle artisanale (UPA) ;
- M. Bayard (Jean-Bernard), représentant la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) ;
- M. Salustro (Edouard), représentant l'Union nationale des professions libérales (UNAPL) ;
- M. Parienty (Arnaud), représentant la Fédération syndicale unitaire (FSU) ;
- M. Besnard (Jean-Louis), représentant l'Union des fédérations de fonctionnaires - UNSA ;

2) Au titre des personnalités choisies en raison de leur compétence et de leur expérience :

- M. de Foucauld (Jean-Baptiste) ;
- M. Blanchet (Didier) ;
- Mme Legros (Florence) ;
- M. Volkoff (Serge).

3) Au titre des représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat :

- M. Jacquat (Denis)
- M. Terrasse (Pascal)
- M. Preel (Jean-Luc)
- M. Bourdin (Joël)
- M. Domeizel (Claude)
- M. Leclerc (Dominique)

4) Au titre des représentants de l'Etat :

- M. Duhamel (Pierre-Matthieu), directeur du budget ;
- M. Richard (Jacky), directeur général de l'administration et de la fonction publique ;
- M. Etchegoyen (Alain), commissaire au Plan ;
- M. Libault (Dominique), directeur de la sécurité sociale.

5) M. Brin (Hubert), représentant l'Union nationale des associations familiales (UNAF) ;

6) M. Grulois (Georges), représentant le Comité national des retraités et des personnes âgées (CNRPA) ;

Mme Brocas (Anne-Marie) est secrétaire générale du Conseil.

Ont été membres du Conseil :

- M. Blanchard-Dignac (Christophe) et Mme Mahieux (Sophie) au titre de directeur du budget.
- M. Boisson (Jean-Pierre) en tant que représentant de la FNSEA.
- M. Bonnet (Maurice) en tant que représentant du CNRPA.
- M. Bras (Pierre-Louis) en tant que directeur de la Sécurité sociale.
- M. Charpin (Jean-Michel) en tant que Commissaire au Plan.
- M. Davanne (Olivier) en tant qu'expert.
- M. Delmas (Jean), en tant que président de l'UPA.
- M. Gaillard (Roland) en tant que représentant de FO.
- M. Gremetz (Maxime), député.
- M. Labroille (François) en tant que représentant de la FSU.
- M. Périer (Michel) en tant que représentant de la CFDT.
- M. Peyronnet (Jean) en tant que représentant de la CGPME.
- M. Recours (Alfred), député.
- M. Santel (Gilbert), au titre de directeur général de l'administration et de la fonction publique.
- M. Vasselle (Alain), sénateur.

Annexe 5

Rapport d'activité du Conseil d'orientation des retraites janvier 2002-avril 2004

Un premier rapport d'activité du Conseil d'orientation des retraites a été publié en annexe du rapport remis le 6 décembre 2001. La présente mise à jour décrit l'activité du Conseil depuis lors et jusqu'au mois d'avril 2004.

En 2000¹, la création du Conseil d'orientation des retraites répondait au souci de mettre en place, en France, les conditions d'un suivi et d'une expertise concertée permanente de notre système d'assurance vieillesse. Pour la première fois, une instance était chargée d'assurer dans la durée le diagnostic et la concertation sur les retraites, sans que la publication d'un rapport ou la mise en œuvre d'une réforme ne mettent un terme à son existence.

Cette concertation a joué sans nul doute un rôle important pour la préparation des discussions qui se sont ensuite nouées entre le Gouvernement et les partenaires sociaux pour la préparation de la réforme de 2003. Le Conseil n'est jamais intervenu dans la préparation de la réforme, respectant ainsi la vocation qui est la sienne et qui n'inclut pas la préparation des décisions politiques.

La loi N°2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites consacre et élargit le rôle du Conseil d'orientation des retraites dans son article 6 (Annexe n°3).

Selon des méthodes, un programme et un calendrier de travail arrêtés par les membres du Conseil, des travaux particulièrement soutenus ont été menés depuis sa constitution, avec plusieurs temps forts² : la remise des rapports au Premier Ministre ; l'organisation de trois colloques en 2001, 2002 et 2004 ; la publication de « Lettres pour le débat sur les retraites » (2002) puis de « Fiches pour l'information et le débat » (2003).

Sa composition

Le Conseil d'orientation des retraites est composé de trente-deux membres. Il réunit à une périodicité rapprochée (une fois par mois, en règle générale) l'ensemble des parties concernées par la question des retraites : partenaires sociaux des secteurs privé et public salariés et non salariés³, parlementaires, représentants de l'Etat (directeurs du budget, de la sécurité sociale, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, commissaire au plan), experts, représentants des associations familiales et du Comité national des retraités et des personnes âgées.

Les membres du Conseil siègent personnellement et ne peuvent pas se faire représenter. Le nom des membres du Conseil figure en Annexe n°4.

¹ La création du Conseil d'orientation des retraites résulte d'un décret du 10 mai 2000 (Annexe n°2), qui en a fixé la composition et les missions.

² Voir le détail dans les pages suivantes : « Les formes d'expression du Conseil ».

³ Le MEDEF ne siège pas encore au Conseil***, mais toutes les autres organisations représentant les employeurs ou les travailleurs indépendants sont présentes.

Ses missions

L'article 6 de la loi portant réforme des retraites assigne au Conseil six missions :

- décrire les évolutions et les perspectives à moyen et long termes des régimes de retraite légalement obligatoires, au regard des évolutions économiques, sociales et démographiques, et d'élaborer, au moins tous les cinq ans, des projections de leur situation financière ;
- apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes ;
- mener une réflexion sur le financement des régimes de retraite susmentionnés et de suivre l'évolution de ce financement ;
- formuler les avis prévus aux III et IV de l'article 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites ;
- participer à l'information sur le système de retraite et les effets des réformes conduites pour garantir son financement ;
- suivre la mise en oeuvre des principes communs aux régimes de retraite et l'évolution des niveaux de vie des actifs et des retraités, ainsi que de l'ensemble des indicateurs des régimes de retraite, dont les taux de remplacement.

Ses méthodes de travail

Les méthodes de fonctionnement du Conseil sont déterminées par ses membres.

Depuis la remise du premier rapport, le 6 décembre 2001 : dix séances plénières se sont tenues sur l'année 2002 ; huit sur l'année 2003 et six sur l'année 2004 pour la validation du présent rapport.

Les principes de fonctionnement définis à l'origine sont restés les mêmes :

- une information à la disposition d'un large public ;
- une stratégie de communication du Conseil intégrant un caractère pédagogique ;
- une préparation des séances en groupes de travail et l'animation du réseau des organismes et institutions concernés ;
- un recours régulier à des travaux d'experts extérieurs.

- **La transparence de l'information**

Chaque réunion plénière se tient sur un ordre du jour précis, avec, pour support, un dossier de travail adressé avant la séance à chacun des membres, et diffusé à tout public, après la séance, avec le statut de documents de travail⁴.

L'ouverture d'un site Internet du Conseil permet, depuis le début du mois de décembre 2002, la mise en ligne des documents discutés en séance dès la fin de la réunion.

En outre, le mandat donné par les membres à la Présidente pour communiquer à l'extérieur sur le déroulement des travaux, après la tenue des réunions plénières a été maintenu.

⁴ Les compte-rendus des réunions, restent pour leur part des documents internes.

Ce travail de mise à disposition systématique de l'information reste très important. Il permet, au-delà des relations régulières avec la presse écrite et audiovisuelle, de contribuer de façon active à la pédagogie sur la question des retraites.

- **Des formes d'expression diversifiées**

Le décret portant création du Conseil précisait que celui-ci remettait « au Premier ministre, au moins tous les deux ans, un rapport d'ensemble analysant la situation des régimes de retraites et proposant les mesures jugées nécessaires pour assurer leur équilibre à long terme ».

Mais au-delà de ses rapports publics, le Conseil a jugé nécessaire de s'exprimer par d'autres voies pour prendre part, dans un souci constant de pédagogie, au débat sur les retraites.

→ *L'organisation de colloques*

Le Conseil d'orientation des retraites a organisé le 5 avril 2001 une première manifestation publique à la Maison de la Chimie à Paris, sous la forme d'un colloque intitulé "*Age et Travail : pouvoir travailler jusqu'à la retraite, valoriser l'expérience des seniors*".

Les actes de ce colloque ont été publiés en septembre 2001 par la Documentation française.

En 2002, un second colloque, organisé le 17 octobre, sur une demi-journée, a porté sur la thématique suivante : "Retraite : choix individuels et solidarité".

Les actes de ce colloque ont été édités par la Documentation française en février 2003.

En 2004, un colloque d'une journée est prévu le 18 mai, sur le thème : « Les retraites en Europe et aux États-Unis : des enseignements pour la France ? ».

Les actes de ce colloque seront édités par la Documentation française en septembre 2004.

→ *L'ouverture et l'animation d'un site Internet*

Depuis décembre 2002 le site du Conseil d'orientation des retraites comprend une présentation du Conseil (missions, fonctionnement, textes constitutifs, listes des membres), l'agenda et le programme de travail. Il assure aussi des liens avec des sites non commerciaux proposant des informations et des services sur la retraite.

Par ailleurs, le site met en ligne, à la disposition d'un large public, les documents du Conseil : les documents de travail (c'est-à-dire les dossiers préparatoires aux séances), toutes les publications du Conseil (rapports, actes de colloques et documents pédagogiques) ainsi que les principaux rapports commandités par le Conseil à des experts ou des organismes extérieurs.

Ces documents sont accessibles par thème et par recherche de mots clés figurant dans les textes. Ils sont en général téléchargeables soit directement sur le site du Conseil, soit par lien avec d'autres sites (Insee, Drees, Caisse des dépôts, etc.).

→ *La diffusion de documents pédagogiques*

Le Conseil a souhaité la diffusion de documents à caractère pédagogique, à destination d'un public large. La préparation de fiches pédagogiques, appelées « *Lettre pour le Débat sur les*

Retraites » a été organisée à partir de décembre 2001 et, à ce jour, trois lettres ont été publiées :

- "Le Conseil d'orientation des retraites", en janvier 2002 (Lettre N°1) ;
- "Le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites" en avril 2002 (Lettre N°2) ;
- "Les Retraites en France" en octobre 2002 (Lettre n°3).

Chacune de ces lettres est tirée à près de 20 000 exemplaires.

En outre, pour alimenter le débat sur l'avenir des retraites, le Conseil a réalisé une brochure d'information qui résume, sous forme de fiches approfondies mais synthétiques, les données de son premier rapport. Les thèmes abordés sont :

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

Ce document, intitulé "*Retraites : fiches pour l'information et le débat*" a été édité en février 2003 à cent mille exemplaires⁵.

→ *la réponse aux demandes d'information : interviews, interventions publiques, rédactions d'articles, etc.*

Enfin, le Conseil a dû répondre à une forte demande d'information pour le débat exprimée par les membres comme par les médias ou les milieux économiques, sociaux, administratifs et politiques. Les réponses apportées à ces demandes passent aussi bien par la communication ou la production de documents écrits que par des participations à des auditions, colloques, tables rondes, ou séances de formation – de la part de la Présidente du Conseil, de la Secrétaire générale ou des membres du Secrétariat général.

Ainsi depuis sa création le Conseil recense plus de 120 interventions extérieures de l'un des membres du Secrétariat général, à l'initiative de parlementaires, de syndicats, de caisses de retraite, de chercheurs, de journalistes, des administrations, etc.

Cet éclectisme témoigne de l'attente forte qui existe en France sur le thème des retraites, en termes de pédagogie et d'information.

Il est intéressant de suivre le rythme de ce type d'interventions sur le long terme, maintenant que le Conseil dispose d'un recul de quatre années sur son activité :

- en 2000 : 4 interventions publiques ;
- en 2001 : 9 ;
- en 2002 : 36 ;
- en 2003 : 70 ;
- en 2004 (1^{er} trimestre) : 6.

Cette évolution montre l'intérêt croissant dont le Conseil fait l'objet, il est devenu au fil du temps un lieu central d'expertise et d'expression sur le sujet.

Les rapports avec les médias, grand public ou spécialisés, ont suivi l'évolution du Conseil d'orientation des retraites et les temps forts de son activité évoqués précédemment.

⁵ Conseil d'orientation des retraites, *Retraites, Fiches pour l'information et le débat*, 2003, La Documentation française, (77 pages).

La première étape consistait à faire découvrir et connaître la structure ; la seconde étape a permis d'établir des contacts réguliers avec de nombreux journalistes de la presse écrite comme de l'audiovisuel, permettant de les mobiliser le moment venu sur les événements ponctuels de communication. La sortie du premier rapport a notamment été un point culminant.

- **Les groupes de travail et l'animation du réseau**

La préparation en groupe de travail permet toujours d'associer, en plus des membres du Conseil ou de leurs représentants, un cercle plus large d'organismes ou d'institutions disposant de données utiles. Ce travail préparatoire mobilise à échéances régulières le réseau des partenaires concernés. Il permet d'alimenter la réflexion du Conseil, avec un nombre réduit d'experts, et de préparer les débats sur l'ensemble des sujets variés qui demandent une grande rigueur d'analyse.

En 2002, l'organisation des groupes de travail, identifiés à partir des thématiques récurrentes, dès la constitution du Conseil, a été modifiée après la rédaction du premier rapport. Les groupes "*Diversité et inégalités de situation vis à vis de la retraite*" et "*Prospective générale et Perspectives financières*" ont été fusionnés en un seul. En revanche, la nécessité de prolonger les travaux sur les questions d'emploi des seniors a conduit à maintenir un groupe de travail spécifique sur "*Age et Travail*" y compris pour le programme de travail de l'année 2004.

Le Conseil s'intéresse, dans ses travaux, aussi bien au secteur privé qu'au secteur public.

- **La commande de travaux et d'études extérieures**

Le Conseil d'orientation des retraites dispose de moyens lui permettant d'engager des études sur des sujets difficiles qui méritent des investigations approfondies.

Au cours de la période considérée, à la demande du Secrétariat général, plusieurs personnalités ont été sollicitées pour mener des études qui ont été remises aux membres du Conseil.

- Pierre Lenel, chercheur au CNRS, a conduit une étude à caractère sociologique sur les évolutions des parcours de vie en février 2003 ;
- Jean-Marc Boulanger, inspecteur général des affaires sociales, a remis un rapport sur le cumul entre un emploi et une retraite en mars 2003 ;
- Yves Struillou, maître des requêtes au Conseil d'Etat, a remis un rapport sur les questions de pénibilité et de retraite, en avril 2003 ;
- Maud Vialettes, auditrice au Conseil d'Etat, a réalisé une étude sur l'information des assurés sur leurs droits à pension, en avril 2003 ;
- Jean-Marie Palach, inspecteur général des Affaires sociales et Christian Peyroux, inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche, ont remis un rapport sur le droit à l'information des assurés en septembre 2003.
- Bruno Palier, chercheur au CNRS, a réalisé une étude sur le pilotage politique des réformes des retraites dans les principaux pays d'Europe en janvier 2004.
- Christelle Mandin, jeune chercheur associé, a rendu en janvier 2004 une recherche sur la référence à l'Union européenne dans les débats nationaux sur les retraites.
- Une enquête a été commandée auprès de l'institut IPSOS sur « L'attente des assurés en matière d'information sur les droits à la retraites ». Le rapport final a été rendu au Conseil en octobre 2003.

De même des financements ont été accordés, sous forme de participation ou de prise en charge totale, pour la réalisation d'études auprès d'organismes de recherches.

- Une enquête du Laboratoire interdisciplinaire de recherche sur les ressources humaines et l'emploi, portant sur les formes juridiques de cessation d'activité des salariés âgés de 55 à 64 ans, est en cours de réalisation en 2004⁶.
- Une enquête sur le thème « santé et vie professionnelle après 50 ans » qui vise à mettre en rapport le souhait de maintien ou de retrait du travail de ces salariés avec leurs conditions de travail passées ou actuelles, leur représentation de la retraite et leur état de santé est en cours, par le Centre interservices de santé et de médecine du travail.

Le calendrier de travail et les thèmes abordés

Les programmes de travail élaborés par les membres du Conseil pour les années 2002, 2003 et 2004 ont tenu compte de la nécessité d'approfondir certains thèmes et de traiter de nouvelles questions.

En 2002, la réalisation du programme a donné lieu à la tenue de dix séances plénières. L'une de ces séances a été consacrée à une rencontre avec la Commission européenne, dans le cadre du processus de coordination ouverte sur les retraites (le 22 mars 2002).

En 2003, huit séances plénières se sont tenues sur les thèmes de travail sélectionnés essentiellement pour la préparation du présent rapport. Ces thèmes ont été jugés utiles pour l'avenir des retraites mais ils n'avaient pas d'interférence directe avec la préparation de la réforme de 2003.

- *Assurance vieillesse, contributivité et redistribution* (janvier 2002) ;
- *Critères déterminant le moment du choix du départ à la retraite* (mars et mai 2002 puis colloque du 17 octobre 2002) ;
- *Perspectives financières du régime général, modes d'indexation des pensions de vieillesse et situation comparée des actifs et des retraités au regard des prélèvements sociaux et fiscaux* (avril 2002) ;
- *Avantages familiaux et avantages conjugaux* (mai 2002) ;
- *Le régime de retraite des professions libérales* (juin 2002) ;
- *Retraites par répartition et compléments de retraites* (septembre 2002) ;
- *Egalité de traitement, en matière de retraite, entre hommes et femmes et entre générations* (octobre et novembre 2002) ;
- *Les retraites et l'Union européenne* (juin 2003) d'une part, puis *les retraites et les organisations internationales* (juillet 2003) ;

⁶ Université des Sciences sociales de Toulouse.

- *Le droit à l'information des assurés sur leurs droits à la retraite.* Ce thème, déjà soulevé par le premier rapport du conseil, a été repris par la Loi portant réforme des retraites du 21 août 2003. Il a été abordé en séance plénière à deux reprises au cours de l'année 2003 (avril et septembre).
- *L'étude des réformes des retraites à l'étranger* : après une première approche (décembre 2002) et l'étude de *l'articulation des questions d'emploi et de retraite dans les réformes étrangères* (janvier 2003), des monographies par pays ont été présentées (novembre 2003 à mars 2004) pour la préparation du deuxième rapport.

Les six premières séances de l'année 2004 ont été consacrées à la validation du rapport.

Par ailleurs, la nécessité de renouveler régulièrement l'exercice de projection à long terme des régimes de retraite est inscrite dans la loi du 21 août 2003.

Le Conseil produira donc, au printemps 2005, de nouvelles projections financières à long terme qui comprendront le suivi des effets de la réforme du 21 août 2003. Cette date a été choisie principalement en raison du calendrier communautaire, qui prévoit la remise, par les différents pays de l'Union, de rapports de stratégie nationale sur les retraites, assortis de projections à long terme de l'équilibre des régimes, à la fin du premier semestre 2005.

Les premiers travaux commenceront en juin 2004 et seront à l'ordre du jour des séances du Conseil de juin à novembre. Enfin le thème des avantages familiaux et conjugaux sera approfondi lors de la dernière séance de l'année 2004.

Annexe 6

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites et rédaction du rapport

La rédaction du présent rapport a été effectuée par le secrétariat général du Conseil, sous la direction de Mme Y. Moreau, présidente du Conseil, de Mme A-M. Brocas, secrétaire générale et de M. Y. Guégano, secrétaire général adjoint, avec : Mme L. apRoberts ; Melle C. Bommelaer ; Mme G. Decisier ; M. C. Goanvic ; Mme M. Reynaud ; Mme M. de Saint Laurent.

Ils ont bénéficié de la collaboration de M. P. Lenel.

Melle C. Geolier et Mme M. Thiou ont assuré la réalisation du rapport.

Annexe 7**SIGLES**

ACA	Allocation chômeurs âgés
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AGEFIPF	Association nationale pour la gestion du fonds d'insertion professionnelle des handicapés
AGIRC	Association générale des institutions de retraite des cadres pour les salariés du secteur privé
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ARPE	Allocation de remplacement pour l'emploi (1995, privé)
ARRCO	Association des régimes de retraites complémentaires pour les salariés du secteur privé
ASA	Allocation spécifique d'attente
ASF	Association pour (la gestion de) la structure financière
ASFNE	Allocation spéciale du fonds national de l'emploi
ASSEDIC	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
ASV	Allocation supplémentaire de vieillesse (des professions médicales)
AVPF	Assurance vieillesse des parents au foyer
BDF	Régime de la banque de France
BIT	Bureau international du travail
BMAF	Base mensuelle des allocations familiales
CADES	Caisse d'amortissement de la dette sociale
CAE	Conseil d'analyse économique
CAMAVIC	Caisse mutuelle d'assurance vieillesse des cultes

CANAM	Caisse nationale d'assurance maladie des professions indépendantes
CANCAVA	Caisse autonome nationale de compensation d'assurance vieillesse artisanale
CANSSM	Caisse autonome nationale de Sécurité sociale dans les mines
CARCD	Caisse autonome de retraite des chirurgiens dentistes
CARMF	Caisse autonome de retraite des médecins français
CARPIMKO	Caisse autonome de retraite et de prévoyance des infirmiers, masseurs kinésithérapeutes, pédicures podologues, orthophonistes et orthoptistes
CATS	Cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés
CAVP	Caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens
CCIP	Régime de retraite de la chambre de commerce et d'industrie de Paris
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CEREQ	Centre d'études et de recherche sur l'emploi et les qualifications
CFA	Congés de fin d'activité (public)
CMU	Couverture maladie universelle
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNAVPL	Caisse autonome d'assurance vieillesse des professions libérales
CNAVTS	Caisse autonome d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
CNBF	Caisse nationale des barreaux français
CNJA	Caisse nationale des jeunes agriculteurs

CNRACL	Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
COR	Conseil d'orientation des retraites
CPA	Cessation progressive d'activité (public)
CPCM	Régime des fonctionnaires civils et militaires
CRPCEN	Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires
CRPNPAC	Caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile
ENIM	Etablissements nationaux des invalides de la marine (régime des marins)
FNE	Fonds national de l'emploi
FSV	Fonds de solidarité vieillesse
IRCANTEC	Institution de retraite complémentaire des agents non-titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (collectivités territoriales et hospitalières)
MSA	Mutualité sociale agricole, régime de base pour les exploitants agricoles
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
ORGANIC	Caisse de compensation de l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce
OSCARIE	Outil de simulation cas types appliquée aux retraites
OSIRIS	Outil de simulation des retraites des indépendants et des salariés
PASS	Plafond annuel de la sécurité sociale
PERCO	Plan d'épargne retraite collectif
PERP	Plan d'épargne retraite populaire
PPESV	Plan partenarial d'épargne salariale volontaire

PRP	Dispositif de préretraite progressive (1992)
PSD	Prestation spécifique dépendance
SAM	Salaire moyen annuel
SASV	Service de l'allocation spéciale vieillesse
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

Annexe 8

Pénibilité et retraite

La loi du 21 août 2003⁷ portant réforme des retraites invite les organisations représentatives au niveau national à engager, dans un délai de trois ans à compter de la publication de la loi⁸, une négociation interprofessionnelle sur "la définition et la prise en compte de la pénibilité".

Au moment où devraient s'ouvrir ces négociations, qui vont porter sur un sujet techniquement très complexe et socialement important, il est utile de rappeler la réflexion du Conseil d'orientation des retraites et le contenu de l'étude que lui a remise sur ce sujet M. Yves Struillou, maître des requêtes au Conseil d'Etat, et de faire le point sur l'état des principales investigations scientifiques récemment menées sur cette question.

Le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites

Dès le début de ses travaux relatifs aux rapports entre l'âge et le travail, le Conseil d'orientation des retraites s'est préoccupé du lien entre la pénibilité du travail et la retraite, la question de la pénibilité au travail étant, en effet, au cœur de la problématique plus générale du maintien dans l'emploi des salariés vieillissants.

Jusqu'ici, les réponses le plus souvent apportées à cette question consistent à ouvrir, pour les salariés exposés à des conditions de travail pénibles, des possibilités de départ anticipé à la retraite ou des bonifications de durée d'assurance.

- Dans son premier rapport, **le Conseil s'est exprimé pour écarter, pour l'avenir, une conception d'ensemble selon laquelle la pénibilité au travail, quelles que soient les formes qu'elle revêt, serait à traiter de façon systématique et a priori par l'intermédiaire des régimes de retraite.** Une telle conception conduirait, en effet, à se satisfaire des situations de travail pénibles, alors que l'approche à privilégier en ce domaine est celle de **la mise en œuvre d'une politique de prévention des situations de travail pénibles, notamment par l'amélioration des conditions de travail**, dans le secteur privé comme dans le secteur public : il est clair que c'est d'abord au moment où elle se produit que la pénibilité doit être traitée, avec, pour objectif, sa réduction.

- Mais le Conseil a également observé que la question de la prise en compte par les régimes de retraite de situations de travail pénibles devait continuer d'être posée, en particulier dans deux cas : d'une part, pour les générations qui n'ont pas bénéficié de tels aménagements et,

⁷ Article 12.

⁸ Soit d'ici le 22 août 2006.

d'autre part, pour toutes les situations de travail qui entraînent un risque accru de pathologies irréversibles

Dans ce type de situations, le Conseil d'orientation des retraites a estimé que des améliorations devaient être apportées aux conditions actuelles de prise en compte des situations de travail pénibles par les régimes de retraite, en prenant en considération, au-delà du secteur d'activité ou du métier exercé, **le poste effectivement occupé par le salarié**. Le Conseil s'est aussi engagé à poursuivre dans la suite de ses travaux une réflexion transversale sur les liens entre pénibilité et retraite.

- Aussi, en mai 2002, la présidente du Conseil d'orientation des retraites a confié à M. Yves Struillou, maître des requêtes au Conseil d'Etat, la préparation d'un rapport exploratoire destiné à approfondir la réflexion engagée. Ce rapport, qui n'engage que la responsabilité de son auteur, a été remis au Conseil d'orientation des retraites en avril 2003⁹. Il constitue certainement l'étude la plus poussée qui ait été réalisée jusqu'à présent sur les questions de prise en compte de la pénibilité dans les régimes de retraite¹⁰ et devrait pouvoir fournir aux négociateurs des éléments de réflexion précieux.

Le rapport de M. Yves Struillou remis au Conseil d'orientation des retraites

Le rapport d'Yves Struillou part du constat selon lequel une demande forte existe actuellement pour que soit examiné le lien entre pénibilité et retraite. Ce constat conduit à s'interroger, d'une part, sur la définition des situations de travail pénibles, et, d'autre part, sur la pertinence de la prise en compte de la pénibilité dans le débat sur les retraites.

Le rapport dresse un panorama rapide des situations de pénibilité, puis rappelle les différentes modalités actuelles de prise en compte de la pénibilité dans les régimes de retraite, qui passent à la fois par des dispositifs, sectoriels ou à vocation générale, conçus pour cela, mais aussi par d'autres mécanismes dont la création n'était pas en lien direct avec la pénibilité. Enfin, le rapport esquisse plusieurs voies d'évolutions possibles, pour traiter de la situation des personnes dont les conditions de travail conduisent à une réduction de l'espérance de vie sans incapacité.

Le contenu de cette étude peut être succinctement résumé de la façon suivante.

1 - L'observation de l'évolution des conditions de travail et de la pénibilité au travail fait apparaître que, malgré l'amélioration incontestable des conditions de travail, les situations de travail pénibles perdurent, voire s'intensifient dans les divers secteurs économiques, particulièrement chez les ouvriers.

En outre, le cumul de plusieurs facteurs de pénibilité est fréquent pour un nombre important de salariés, notamment pour les hommes et pour les ouvriers, et les contraintes de temps dans la plupart des secteurs économiques se sont considérablement renforcées. Les enquêtes

⁹ "Pénibilité et retraite", Yves Struillou, avril 2003, Rapport remis au Conseil d'orientation des retraites. Ce rapport est en ligne sur le site du COR : www.cor-retraites.fr

¹⁰ Les travaux de M. Struillou ont été présentés en groupe de travail du Conseil d'orientation des retraites les 27 septembre 2002 et 26 février 2003.

réalisées sur les conditions de travail en Europe révèlent que l'intensification du travail semble bien constituer un phénomène commun aux pays de l'Union européenne.

Pénibilité au travail et souffrance au travail sont souvent associées. L'association de ces termes traduit une évolution de la perception de la pénibilité du travail qui peut expliquer, dans certaines professions, la force de l'aspiration à cesser le plus rapidement possible toute activité professionnelle, même si toutes les expositions ne provoquent pas de pathologies handicapantes.

2 - Les études disponibles mettent en évidence, s'agissant de l'espérance de vie, des écarts importants selon les catégories socioprofessionnelles

		Groupe des cadres			Groupe intermédiaire			Groupe des ouvriers		
		1980	1991	80-91	1980	1991	80-91	1980	1991	80-91
Espérance de vie	A 35 ans	41.3	43.5	+ 2.2	39.6	41.8	+ 2.2	35.9	38.1	+ 2.3
	A 60 ans	19.1	21.1	+ 2.0	18.4	20.4	+ 2.0	15.8	18	+ 2.2
Espérance de vie sans incapacité	A 35 ans	35.9	38.2	+ 2.3	32.8	35.1	+ 2.4	28.6	31.4	+ 2.8
	A 60 ans	14.3	17	+ 2.7	12.8	14.9	+ 2.1	10.5	12.8	+ 2.3
Espérance de vie avec incapacité	A 35 ans	5.4	5.4	- 0.1	6.9	6.7	- 0.1	7.3	6.7	- 0.5
	A 60 ans	4.8	4.1	- 0.7	5.6	5.5	- 0.1	5.3	5.3	- 0.1

Source : "Inégalités sociales d'espérance de vie sans incapacité en France : résultats et méthodologie"

E. Cambois et J.-M. Robine, *Médecine/Sciences* 2000, n°11, vol. 16 novembre 2000

Pour la période allant de 1980 à 1991, il existe, à 35 ans, une différence d'espérance de vie de 5.4 ans entre le groupe des ouvriers et celui des cadres (l'écart est de 6.5 ans entre les hommes). Le risque de décéder entre 35 et 65 ans est, pour le premier groupe, le double de celui calculé pour le second.

L'évolution de l'espérance de vie à 60 ans des ouvriers -la plus forte sur la période 1980-1991- traduit un phénomène de rattrapage, mais qui n'est pas suffisant pour combler l'écart existant avec le groupe des cadres (3.3 années en 1980 et 3.1 années en 1991). En revanche, l'écart entre les deux groupes s'agissant de l'espérance de vie sans incapacité s'est accru (4.2 années en 1991 contre 3.8 en 1980). Ces données "montrent qu'il y a un cumul des inégalités de mortalité et de santé : le groupe des ouvriers a l'espérance de vie et l'espérance de vie sans incapacité la plus courte mais aussi l'espérance de vie avec incapacité la plus longue"¹¹.

¹¹ E. Cambois et J.-M. Robine "Inégalités sociales d'espérance de vie sans incapacité en France : résultats et méthodologie", *Médecine/Sciences* 2000, n° 11, vol. 16, novembre 2000. L'espérance de vie sans incapacité est

Les inégalités entre catégories socioprofessionnelles peuvent également être appréhendées au regard des causes de mortalité. S'agissant, par exemple, du cancer, qui constitue la première cause de mortalité pour les hommes et la deuxième pour les femmes, le risque de décès pour un homme actif âgé de 25 à 54 ans appartenant à la catégorie "ouvriers-employés" était 2.7 fois supérieur à celui d'un actif appartenant la catégorie "cadres supérieurs et professions libérales" pour la période 1979-1985 et 3.4 fois supérieur pour la période 1987-1993. Le risque de décès par cancer du poumon, pour ces deux périodes, était, pour un homme actif appartenant à la première catégorie, respectivement 2.7 et 3.5 fois supérieur à celui d'un homme actif relevant de la seconde.

3 - Des corrélations sont d'ores et déjà établies entre pénibilité du travail et réduction de l'espérance de vie, mortalité différentielle et conditions de travail

Les experts s'accordent pour imputer une part de cette mortalité différentielle aux conditions de travail, les pathologies professionnelles étant reconnues "*comme une source majeure d'inégalité sociale en matière de santé*"¹². Ainsi, le tiers des différences sociales de mortalité par cancer dans les pays industrialisés est expliqué par l'exposition à des facteurs d'origine professionnelle, cette fraction s'élevant jusqu'à environ 50% pour les cancers du poumon et de la vessie. "*Les analyses détaillées, par profession, mettent en évidence le fait que les contraintes et les nuisances professionnelles expliquent une partie des écarts [en matière d'espérance de vie]. De façon schématique, on peut relier ce constat à une forme d'usure de l'organisme, qui ne se manifesterait pas avec la même ampleur d'une profession à une autre*"¹³. Plusieurs facteurs rendent cependant difficile l'évaluation quantitative de la fraction de la mortalité différentielle imputable aux conditions de travail : les limites de nos connaissances¹⁴, la sous-déclaration des pathologies professionnelles et la nature même des affections professionnelles dont l'origine peut être multifactorielle.

calculée en fonction de critères permettant d'apprécier l'autonomie de l'individu dans les actes de la vie courante.

¹² M. Goldberg, "*Le poids des facteurs professionnels, source d'inégalités sociales*", 2001, Commissariat général du Plan, séminaire "Risques".

¹³ S. Volkoff, "*Travailler à tout âge : prévenir et gérer le vieillissement*", in "*Age et travail : un axe essentiel pour l'avenir des retraites*", Conseil d'orientation des retraites, La Documentation Française, 2001.

¹⁴ "Il n'existe aucune statistique d'ensemble des risques professionnels en France (...). La situation actuelle empêche une perception exacte de l'ampleur, de la nature et de la hiérarchie des risques professionnels", rapport de la Cour des comptes "*La gestion du risque accidents du travail et maladies professionnelles*", 2002.

4 - L'ensemble de ces données expliquent que soit depuis longtemps posée la question de la prise en compte de la pénibilité du travail dans les régimes de retraite

Le rapport de M. Struillou recense les différentes modalités existantes de prise en compte de la pénibilité dans les régimes de retraite applicables aux salariés du secteur privé et aux fonctionnaires¹⁵. Certaines de ces modalités passent par des dispositifs, sectoriels ou à vocation générale, conçus pour cela, d'autres par des mécanismes dont la création n'était pas en lien direct avec la pénibilité.

41. Dans le secteur privé, la prise en compte de la pénibilité est partielle et limitée

- Outre un certain nombre de dispositifs sectoriels¹⁶, des dispositifs à vocation plus générale ont été conçus spécialement pour tenir compte de la pénibilité du travail. Il s'agit essentiellement du dispositif de **cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés (C.A.T.S.)**¹⁷ ayant exercé des métiers pénibles¹⁸, mise en place par un décret du 9 février 2000, pour répondre notamment à la demande des constructeurs automobiles.

A la date de préparation du rapport, 24 branches professionnelles avaient conclu un accord de ce type. Les dispositifs de cessation d'activité liés de manière directe à la pénibilité du métier concernent actuellement 30.000 personnes, soit 1,5% des deux millions de salariés de plus de 55 ans. Très ciblés, ils ne prennent pas en compte l'ensemble des travaux pénibles, qu'ils soient traditionnels (dans le BTP par exemple) ou nouveaux (postes exposant à des substances ou produits dangereux). La pénibilité prise en compte est pour l'essentiel classique et industrielle.

- Un certain nombre d'autres dispositifs n'ont pas été conçus spécifiquement pour les travailleurs ayant exercé des travaux pénibles, mais permettent à des salariés de cesser, en tout ou partie, leur activité de manière anticipée. Ils sont perçus par les intéressés comme une "compensation" de la pénibilité vécue dans leur travail.

. **L'allocation spéciale du Fonds national de l'emploi (AS-FNE)**, dont le nombre de bénéficiaires s'est fortement réduit ces dernières années¹⁹, et qui a concerné par le passé des secteurs économiques où étaient représentés les travaux pénibles (sidérurgie, construction navale, construction automobile). A la date de la préparation du rapport, le nombre d'entrées dans le dispositif du FNE des **préretraites progressives (PRP)** dépassait celui des entrées dans les conventions d'ASFNE (11.000).

¹⁵ Le rapport d'Yves Struillou étant antérieur à la loi du 21 août 2003, n'intègre pas, bien entendu, les modifications introduites par cette dernière.

¹⁶ Dont, notamment, le congé de fin d'activité des conducteurs routiers de marchandises (étendu au transport routier de voyageurs et au transport de fonds et de valeurs), l'allocation de cessation d'activité versée aux salariés et anciens salariés des établissements de fabrication de l'amiante.

¹⁷ Le dispositif comprend deux étapes : le premier repose sur la conclusion d'accords de branche ayant pour objet d'indemniser la privation partielle d'emploi, le second fait intervenir l'Etat qui peut prendre en charge une partie du revenu de remplacement versé aux salariés à compter de 57 ans. Un accord d'entreprise doit venir compléter l'accord de branche.

¹⁸ Soit occupés par des salariés qui ont accompli 15 ans de travail à la chaîne ou en équipes successives, ou qui ont travaillé habituellement 200 nuits ou plus par an pendant 15 ans.

¹⁹ 56.300 entrées en 1993 et 8.000 en 2000.

. Le nombre d'entrées dans le dispositif conventionnel de **l'allocation pour remplacement d'emploi (ARPE)** est le plus important (37.500), mais est en extinction.

% dans les entrées en 2000	% d'hommes	% d'ouvriers	% de personnes ayant travaillé dans l'industrie
ASFNE	70 %	47 %	65 %
PRP	67 %	35 %	45 %
ARPE	65 %	35 % (40 % en 1999)	47 %
Ensemble de l'économie	54 %	27 %	22 %

Source : Ministère de l'emploi et de la solidarité, DARES, « Bilan des préretraites et des mesures en faveur des chômeurs âgés en 2000 »

Il n'est pas possible, au vu de ces simples données, de déterminer la part exacte dans les entrées de ces dispositifs des salariés occupés pendant leur vie professionnelle à des travaux pénibles. On peut penser, cependant, qu'ils ont contribué à une prise en compte de la pénibilité en permettant une cessation anticipée d'activité.

42. Dans la fonction publique, la prise en compte de la pénibilité repose sur une approche fondée sur l'appartenance à un corps

En vertu de l'article L.24 du Code des pensions civiles et militaires, peuvent bénéficier à 55 ans²⁰ d'une jouissance de la pension civile, les fonctionnaires civils ayant accompli au moins 15 ans de services actifs ou appartenant à la catégorie B, laquelle inclut "les emplois présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles".

Dans **la fonction publique civile d'Etat**, les deux principaux corps concernés²¹ sont en voie d'extinction. Si l'on exclut ces deux corps, les catégories actives représentent 170.000²² personnes, soit 7% des effectifs de la fonction publique d'Etat (dont 111.000 policiers¹⁶).

Dans **la fonction publique hospitalière**, l'importance des personnels soignants et du personnel en contact avec les malades explique la part prépondérante des catégories dites actives (60% des effectifs). Deux tiers des agents hospitaliers travaillent selon des séquences d'activité couvrant les 24 heures de la journée.

Dans **la fonction publique territoriale** sont classés dans les catégories actives, les pompiers (19.000 personnes¹⁶), ainsi que certains corps aux effectifs plus réduits (égoutiers, personnel des instituts médicaux légaux).

²⁰ Voir 50 ans pour certains corps.

²¹ Les instituteurs (187.600 en 2001) et les personnels de centres de tri postaux (190.000 en 2001).

²² Chiffres disponibles en 2001

Le bénéfice du départ anticipé est subordonné à la seule appartenance, pendant une durée donnée, au corps considéré. Il est indépendant des fonctions réellement exercées et de la durée d'exposition au risque²³.

Dans la fonction publique, le bénéfice du départ anticipé répond donc avant tout à une logique d'appartenance à un corps. Il est regardé comme un avantage lié au statut et son application ne dépend pas de l'analyse de la pénibilité des fonctions effectivement exercées.

43. La pénibilité est aussi prise en compte par des dispositifs transversaux : l'invalidité et l'inaptitude

L'assurance invalidité a pour objet de compenser la réduction des deux tiers de la capacité de travail ou de gain due à une invalidité. La période d'invalidité est prise en compte pour l'ouverture des droits à la retraite. La pension d'invalidité est, en règle générale, remplacée à partir de l'âge minimum auquel s'ouvre le droit à pension de vieillesse par une pension de vieillesse²⁴.

Les salariés reconnus **inaptes au travail** bénéficient d'un droit à la retraite à taux plein dès 60 ans même s'ils ne justifient pas de la durée d'assurance requise. Est considéré comme inapte au travail "l'assuré qui n'est pas en mesure de poursuivre l'exercice de son emploi sans nuire gravement à sa santé et qui se trouve définitivement atteint d'une incapacité de travail médicalement constatée compte tenu de ses aptitudes physiques et mentales à l'exercice d'une activité professionnelle"²⁵.

En 1999, 30.100 personnes et, en 2000, 27 300 bénéficiaires d'une pension d'invalidité ont obtenu une pension vieillesse à 60 ans. En 1999, 57 200 salariés ont bénéficié d'une retraite pour inaptitude (54 100 en 2000).

5 - Quelques éléments d'une réflexion nouvelle sur la prise en compte de la pénibilité du travail

Pour les personnes occupées à des fonctions ou à des postes pénibles, la question peut être posée de savoir si, selon des modalités à définir, on ne doit pas chercher à compenser, dans le cadre du système de retraite, tout ou partie de l'inégalité existant en termes d'espérance de vie qui est directement liée aux effets sur la physiologie des travaux effectués.

Le rapport d'Yves Struillou livre à la réflexion les modalités qui pourraient être envisagées pour mettre en place un tel mécanisme de compensation, une fois résolues, cependant, plusieurs interrogations de principe²⁶ et de méthode²⁷ qui sont complexes.

²³ A titre d'exemple, les années effectuées par un policier dans les services administratifs sont traitées comme celles effectuées sur la voie publique. De même, sont prises en compte de manière indifférenciée les années effectuées par le personnel infirmier dans les hôpitaux de jour et dans les autres établissements hospitaliers fonctionnant en continu. Inversement, une lingère affectée dans une buanderie d'un établissement hospitalier n'appartient pas à un corps classé en catégorie active.

²⁴ art. L.341-15 du Code de la sécurité sociale.

²⁵ art. L.351-7 du Code de la sécurité sociale.

²⁶ S'interroger, par exemple, sur les raisons qui font que rares sont les pays étrangers qui disposent de dispositif de prise en compte des différences d'espérance de vie sans incapacité qui sont liées à la pénibilité. S'interroger également sur le fait que, si la prise en compte de la différence d'espérance de vie liée à la pénibilité paraît certes

Les pistes principales de réflexion avancées dans le rapport remis au Conseil d'orientation des retraites reposent sur un principe qui s'appuie sur une considération d'équité quant à la durée de la retraite et à la qualité de vie pendant celle-ci : **permettre le départ anticipé de ceux dont les conditions de travail réelles conduisent à une réduction de l'espérance de vie sans incapacité**. Ces orientations peuvent être résumées ainsi.

51. Retenir le critère de l'espérance de vie sans incapacité pour définir la pénibilité prise en compte dans les régimes de retraite

La définition de la notion de pénibilité est un préalable indispensable à la poursuite de la réflexion, pour éviter que des définitions "à géométrie variable" ne soient retenues dans les différents secteurs d'activité, selon les rapports de force en présence.

Si la notion d'espérance de vie est un concept statistique, celle de l'espérance de vie sans incapacité repose sur une approche médicale²⁸ : réduisent l'espérance de vie sans incapacité les pathologies d'origine professionnelle affectant gravement et de manière irréversible l'appareil locomoteur, l'appareil respiratoire, l'appareil cardio-vasculaire ou l'appareil neurologique.

Le critère de **l'espérance de vie sans incapacité** paraît à la fois cohérent et pertinent :

- . il est cohérent avec l'objectif poursuivi si on se fixe comme but de compenser par un avantage relatif les effets, révélés ou potentiels, des formes de pénibilités les plus pénalisantes pour l'individu, qui réduisent de **manière irréversible et grave** sa capacité à mener une vie professionnelle et extra-professionnelle normale ;
- . il est pertinent au regard des formes prises par la pénibilité aujourd'hui et de ses conséquences telles qu'elles apparaissent, notamment, à travers l'importance prise par les troubles musculo-squelettiques, les plus pénalisants dans les maladies professionnelles reconnues ;

Toutefois, ce critère ne doit pas être interprété comme niant l'existence des autres formes de pénibilité à l'origine de troubles infra pathologiques et la souffrance de ceux qui les subissent. Il en est ainsi, par exemple, de la pénibilité mentale (stress, charge mentale), de plus en plus répandue, mais considérée comme infra-pathologique, avec des effets sur la santé qui sont probablement réversibles (sauf sur certaines populations fragilisées par ailleurs). **Le traitement de ce type de pénibilité passe, en priorité, par une politique de prévention**. En effet, la réponse que constituerait un départ précoce pour ces types de pénibilité serait fondamentalement injustifiée et inappropriée, dès lors que ces troubles ne présentent pas un caractère irréversible et que **l'objectif prioritaire doit être de prévenir leur évolution vers**

normale à l'opinion, elle peut cependant soulever des questions délicates (les pensions pourraient être différentes entre les hommes et les femmes, ou prendre en compte de manière précise les différences entre les catégories socioprofessionnelles...).

²⁷ qui tiennent, principalement, à déterminer le critère pertinent (l'espérance de vie ou l'espérance de vie sans incapacité ?).

²⁸ Cette approche peut s'appuyer sur les acquis de l'approche fonctionnelle, qui sous-tend par exemple l'enquête handicap incapacité dépendance, dite "HID", dès lors que les pathologies précédemment mentionnées ont pour effet généralement de réduire l'autonomie de la personne.

des pathologies par des actions portant sur les conditions de travail et la gestion des carrières.

52. Prendre en compte la réalité de la pénibilité des fonctions exercées

Cet objectif conduit à ne pas mettre en place un système appréciant la pénibilité au regard, pour les salariés du secteur privé, de la seule qualification telle qu'elle est déterminée par les grilles de classifications conventionnelles ou, pour les salariés du secteur public, de l'appartenance à un corps.

En revanche, ce critère conduit à **recommander une approche de la pénibilité décentralisée au niveau des branches d'activité professionnelles et/ou des entreprises**, les acteurs placés à ces différents niveaux ayant ou pouvant acquérir une meilleure connaissance de la réalité de la pénibilité et de son évolution (représentants du personnel, membres du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, responsables "sécurité" de l'entreprise, médecins du travail, ingénieurs et contrôleurs de sécurité des caisses régionales d'assurance maladie).

Il est impératif que les fonctions pénibles soient identifiées sur la base d'un travail rigoureux associant des experts²⁹ qui, en toute objectivité et indépendance, permettra d'aboutir à un accord de toutes les parties sur les critères de pénibilité et leur application.

53. Déterminer les pénibilités prioritaires

Retenir le critère de l'espérance de vie sans incapacité conduit à examiner en priorité les situations de travail suivantes :

- le travail de nuit et le travail en horaires alternants ;
- le travail à la chaîne et le travail soumis à des cadences imposées ;
- l'exposition au bruit ;
- l'exposition à la chaleur ;
- l'exposition aux agents chimiques, bactériologiques, ou radioactifs ;
- les efforts physiques intenses (port de charges lourdes, positions pénibles).

54. Envisager un système de compensation de la pénibilité reposant sur une bonification de durée d'assurance proportionnelle aux années d'exposition

La durée des périodes de travail pénible pourrait être prise en compte par un mécanisme de type : *x trimestres de travail exposé donnent droit à une bonification d'un trimestre de droit à la retraite*. Bien entendu, la nature de l'avantage consenti³⁰ relève de la négociation.

²⁹ notamment médecins, médecins du travail et ergonomes...

³⁰ Départ anticipé ou simple bonification ?

6 - Les conditions de mise en œuvre du dispositif

La mise en œuvre d'un tel dispositif pose plusieurs types de questions, parmi lesquelles :

61. La place de la négociation dans l'appréciation de la pénibilité

Les partenaires sociaux sont les mieux placés au niveau de la branche et de l'entreprise pour apprécier la réalité de la pénibilité des postes de travail. En outre, c'est dans l'entreprise que doivent être définies et prises les mesures assurant effectivement une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et permettant d'améliorer les conditions de travail.

Si la voie de la négociation collective était retenue, elle devrait faire l'objet de principes négociés au niveau interprofessionnel, puis déclinés au niveau des branches et des entreprises.

62. Son financement et sa mise en œuvre opératoire

Deux voies sont possibles :

- l'internalisation des surcoûts, pour inciter les entreprises à améliorer les conditions de travail. La solution proposée dans le rapport consiste en une majoration des cotisations accidents du travail ;

- la prise en charge par le régime général au titre d'une solidarité vis à vis des activités inévitablement génératrices de pénibilité.

Cette modalité n'incite pas les entreprises à réduire la pénibilité, et peut, au contraire, encourager les entreprises, avec l'accord des salariés, à maintenir les postes reconnus pénibles. Ce second choix est, cependant, plus simple à mettre en œuvre et permet de traiter immédiatement le "stock" de salariés qui bénéficiera en premier du dispositif. Il nécessite que les critères de pénibilité soit suffisamment explicites (travail de nuit par exemple) pour que les salariés puissent apporter la preuve d'avoir exercé ce type de travaux pendant plusieurs années.

Les études et travaux en cours sur les questions de retraite et de pénibilité

Les experts auxquels les partenaires sociaux devront faire appel pour proposer une évaluation la plus juste et la plus objective possible de la pénibilité du travail pourront trouver dans les connaissances scientifiques disponibles ou en cours de quoi alimenter leur réflexion. Les quelques références de travaux mentionnés ci-après ne sont naturellement pas exhaustives.

- Les travaux du Centre d'études de l'emploi³¹ ont pour objet de rappeler que la "pénibilité" au travail présente deux facettes qui ne peuvent pas se superposer :

- . certaines expositions nocives tout au long de la vie professionnelle ont, à terme, des effets pathogènes ou invalidants, alors même qu'elles ne sont pas forcément vécues

³¹ "Départs en retraite : les deux facettes de la "pénibilité" du travail", Quatre Pages, novembre 2003, Centre d'études de l'emploi (consultable sur le site cee-recherche.fr)

comme des conditions de travail "pénibles" au moment où l'exposition a lieu³². C'est cette vision de la pénibilité, comme ensemble d'astreintes nocives tout au long de la vie professionnelle, qui prédomine dans le rapport d'Yves Struillou qui propose des pistes pour prendre en compte ces astreintes pour la retraite ;

. à l'inverse, certaines situations de travail peuvent être plus ou moins bien supportées par les salariés vieillissants, et peuvent renforcer le désir, voire le besoin, d'un départ précoce. Il sera cependant difficile d'en prouver les méfaits à long terme sur l'espérance de vie. La reconnaissance de ce type de "pénibilité" éprouvée par les individus doit passer prioritairement par le déploiement d'efforts pour y remédier.

- Dans le cadre d'une étude, demandée par le Centre de recherches sur l'âge et les populations au travail (CREAPT), le professeur Gérard Lasfargues, Professeur des universités, et praticien hospitalier en médecine et santé au travail, a réalisé une synthèse des connaissances, principalement épidémiologiques, sur les relations de long terme entre santé et travail, afin de favoriser la réflexion sur les départs anticipés pour pénibilité.

- Enfin, il faut mentionner l'enquête "SVP 50"³³, en cours d'exploitation, qui, même si elle ne porte pas directement sur les questions de pénibilité au travail, apportera très certainement des éléments utiles à la réflexion.

Réalisée par le CREAPT et le Centre interservices de santé et de médecine du travail en entreprise (CISME)³⁴, il s'agit d'une enquête transversale, effectuée par questionnaire auprès d'un échantillon de plus de 20 000 actifs de divers secteurs d'activité. Son objectif est d'étudier les enjeux de travail et de santé des salariés de plus de 50 ans et d'analyser le souhait ou, au contraire le refus, d'un retrait définitif ou partiel du travail en lien avec les conditions de travail passées et actuelles, la représentation de la retraite et les données de santé.

³² L'exemple de l'amiante le montre clairement.

³³ Enquête "Santé et vie professionnelle après 50 ans".

³⁴ et co-financée par le Conseil d'orientation des retraites.

Annexe 9

L'égalité entre hommes et femmes dans les régimes de retraite

Dans son premier rapport remis en décembre 2001, le Conseil d'orientation des retraites a concentré ses travaux sur les sujets qui lui paraissaient essentiels pour poser le socle des réformes à venir, tout en ayant pleinement conscience de n'avoir pas traité, faute de temps, de thèmes très importants parmi lesquels celui, majeur, de l'égalité entre hommes et femmes en matière de retraite.

Comme il s'y était engagé, le Conseil a, cependant, entamé une réflexion sur cette question en 2002, pour poser, au cours de deux séances plénières³⁵, de premiers éléments de constat et de problématique.

La réforme de 2003 a modifié sur plusieurs points certains des dispositifs³⁶, mais ces aménagements restent limités et partiels. Aussi, la nécessité d'une réflexion d'ensemble sur les avantages familiaux et conjugaux en matière de retraite demeure, compte tenu, d'une part, de la complexité de l'édifice et de la très grande disparité des divers avantages et, d'autre part, de l'importance financière des sommes en jeu.

C'est la raison pour laquelle le lancement des travaux sur les avantages familiaux et conjugaux a d'ores et déjà été prévu dans le programme de travail du Conseil, pour la fin de l'année 2004 : ce thème sera très probablement l'un des sujets principaux d'étude, abordé en 2005, dès la fin des travaux de projections des régimes de retraite prévues au début de 2005.

Cette étude devra être menée en gardant à l'esprit que les constats et les problématiques que soulève ce sujet sont, davantage encore que sur d'autres questions, étroitement liées au modèle familial dominant et aux évolutions économiques et socioculturelles qui l'affectent³⁷.

* *
*

La présente annexe reprend brièvement certains des éléments de constat et de problématique, soumis en 2002 à la discussion du Conseil d'orientation des retraites.

³⁵ Séances plénières du COR du 2 mai et du 2 octobre 2002. Les documents de travail de ces séances, ainsi que l'ensemble des publications du Conseil d'orientation des retraites sont accessibles sur son site à l'adresse suivante : www.cor-retraites.fr

³⁶ Sur le détail de ces modifications, il convient de se référer au chapitre 2 (*Présentation de la réforme des retraites d'août 2003*) de la première partie du rapport.

³⁷ Parmi ces évolutions, le degré de participation des femmes à l'activité professionnelle est un élément essentiel.

I - Les éléments de constat

1 - Premier constat : le modèle social français a un caractère intermédiaire lorsque l'on se réfère à la typologie classique des modèles d'Etat providence et que l'on introduit la dimension du genre

Comme le montrent les travaux de comparaison internationale, les "contrats sociaux" entre les sexes varient selon les pays, en fonction de l'histoire sociale de chacun d'eux, des valeurs qui les inspirent et des mouvements sociaux qui les portent. Ils contribuent à la constitution de modèles sociaux originaux dans la façon dont ils articulent les rôles respectifs de la famille, du marché et de l'Etat.

- Dans les classifications classiques, il est d'usage de placer la France dans la même catégorie que l'Allemagne, comme représentante du modèle bismarkien ou corporatiste³⁸ : notre pays se caractérise, en effet, par un modèle de protection sociale lié à l'activité professionnelle, et qui vise à maintenir, en cas d'aléa, une continuité de revenu avec les gains issus du travail. Il se distingue, à cet égard, aussi bien des systèmes libéraux³⁹ qui limitent, pour l'essentiel, la protection sociale publique aux plus démunis, mais aussi des systèmes dits "universalistes" qui, comme dans les pays scandinaves, offrent à l'ensemble de la population résidente un niveau de protection sociale élevé et d'importants services sociaux, avec un objectif fort d'égalité.

- Cette typologie se révèle, cependant, imparfaite lorsque l'on introduit la dimension du genre : à bien des égards, la France est proche des pays scandinaves par la place que les femmes occupent dans la vie professionnelle et par la conception qui en découle en termes de partage des rôles entre hommes et femmes dans la société. Toutefois, la France se distingue par une approche beaucoup moins individualiste, faisant, notamment dans le droit, une large place à la famille.

Comme citoyennes, les Françaises se voient reconnaître, en vertu du modèle républicain, des droits identiques à ceux des hommes dès lors qu'elles se trouvent dans la même situation, et notamment, lorsqu'elles exercent une activité professionnelle. Néanmoins, la place qui leur est reconnue au sein de la famille leur ouvre, par ailleurs, traditionnellement, des droits spécifiques, différents de ceux des hommes, droits qui se sont d'ailleurs développés tout au long de l'histoire dans un souci de protection des femmes. Ces droits ouverts à la femme, concrètement considérée, comme épouse ou comme mère, ne sont pas nécessairement autonomes de ceux de leurs conjoints. On mesure ainsi l'originalité d'une construction qui place la France dans une situation intermédiaire au sein de l'Europe.

Ces quelques réflexions sur le "modèle français" n'ont pas un intérêt purement académique : elles permettent, d'une part, de mieux comprendre les difficultés de mise en œuvre, en France, des orientations communautaires, qui, souvent inspirées par des références scandinaves ou anglo-saxonnes, mettent en avant une approche individualiste et égalitariste des droits.

³⁸ Gosta Esping Andersen, *Les trois mondes de l'Etat providence : essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF, Le lien social 1999.

³⁹ Comme le système américain.

Ces réflexions sont également nécessaires, on le verra ci-dessous, pour parvenir à formuler de manière pertinente la problématique de l'égalité entre hommes et femmes.

2 - Deuxième constat : le droit communautaire a réaffirmé fortement le principe d'égalité entre les hommes et les femmes depuis les trente dernières années, et cette évolution, appliquée au cas français, pose de réelles difficultés

La Cour de justice des communautés européennes a développé, depuis une trentaine d'années, une importante jurisprudence sur la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes⁴⁰. Cette jurisprudence fut suivie par l'adoption de plusieurs textes communautaires⁴¹, dont la mise en œuvre a suscité, à son tour, une jurisprudence abondante, qui a donné une interprétation étroite de la différence de situations pouvant justifier dans les régimes professionnels des inégalités de traitement. Elle a également distingué, progressivement et de manière complexe, les régimes qui peuvent conserver des discriminations et les régimes assujettis de manière rigoureuse au principe d'égalité⁴².

Les régimes complémentaires de salariés du secteur privé (ARRCO et AGIRC), ont dû se mettre en conformité avec la jurisprudence et adapter les accords conventionnels les régissant. Les récents arrêts Griesmar et Mouflin, jugent que plusieurs avantages servis aux fonctionnaires entrent directement dans le champ de l'article 119 du Traité CE. Ils estiment, en conséquence, contraires au principe d'égalité entre hommes et femmes diverses dispositions de ces régimes qui traitent différemment hommes et femmes, pour l'octroi des majorations de durée d'assurance au titre de l'éducation des enfants et de pensions pour invalides à charge. On peut inférer de ces arrêts que sont également contraires au principe d'égalité, les dispositions de ces régimes permettant l'octroi de pensions à jouissance immédiate pour les mères de trois enfants et traitant différemment hommes et femmes en matière de réversion⁴³.

Cette évolution du droit communautaire depuis quelques années s'inscrit dans la perspective politique tracée par l'Union, qui vise à un accroissement de la participation des femmes au marché du travail, à une meilleure conciliation de la vie professionnelle et des responsabilités familiales et à une individualisation des droits sociaux. Elle le fait clairement à partir d'une conception proche de celle des pays nordiques et pose à la France, dont la législation est inspirée par d'autres principes, des problèmes réels.

Appliquée au cas français, la jurisprudence communautaire induit certains effets paradoxaux :

- Par l'application qu'elle fait du principe aux différents régimes, elle permet le maintien de discriminations entre hommes et femmes dans les régimes de sécurité sociale de base (comme le régime général), mais les prohibe strictement dans les régimes

⁴⁰ On se reportera pour le détail de ces évolutions, au chapitre 4 (*L'Union européenne*) de la troisième partie du rapport.

⁴¹ Directives 79/7/CEE du 19 décembre 1978, relative à la mise en œuvre progressive du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale, et 86/378/CEE du 24 juillet 1986, relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement dans les régimes professionnels de sécurité sociale.

⁴² En opportunité, on peut s'interroger sur la différence ainsi introduite entre des régimes ayant, en fait, souvent des finalités proches. Mais, quelle que soit la position que l'on peut avoir sur ce point, le droit communautaire s'applique.

⁴³ Des règles analogues existent dans un certain nombre de régimes spéciaux.

spéciaux qui, tels les régimes de fonctionnaires, assurent aussi bien la couverture de base que la couverture complémentaire.

- Par ailleurs, condamnant tout avantage accordé aux femmes automatiquement à seule raison de leur sexe, sans considération d'ensemble et dans une perspective plutôt individualiste, elle remet en cause l'équilibre, certes imparfait et basé sur des fondements parfois devenus discutables, que réalisent des dispositions diverses qui, au total, compensent des inégalités de situation entre hommes et femmes persistantes.

3 - Troisième constat : la nécessité d'une réflexion d'ensemble sur l'adaptation à terme des dispositifs existants qui, bien que relativement substantiels posent des problèmes de cohérence et d'adéquation à une réalité qui évolue.

La jurisprudence européenne relative à l'égalité de traitement entre hommes et femmes a conduit la France en 2003 à adapter les règles des régimes de la fonction publique. Des modifications des règles de réversion dans le régime général et les régimes de non salariés ont, par ailleurs, été introduites dans un souci de simplification et d'harmonisation entre régimes.

Ces aménagements ne sont toutefois que partiels et limités. Une réflexion d'ensemble demeure, en conséquence, nécessaire sur la façon dont l'égalité entre hommes et femmes est conçue dans le système français de retraite et sur les évolutions souhaitables à terme, compte tenu des modifications du contexte social et des structures familiales.

Le Conseil d'orientation des retraites doit poursuivre et approfondir au cours des mois qui viennent sa réflexion sur cette thématique, en s'appuyant sur les premiers travaux qu'il a conduits en 2002 et dont on rappellera ici la teneur.

II- Les questions qui restent pour l'avenir

1 - Des questions de principe difficiles

Les réflexions sur le modèle français évoquées ci-dessus sont nécessaires pour savoir comment formuler de manière pertinente la problématique de l'égalité entre hommes et femmes. En effet, selon le modèle pris pour référence, cette problématique se traduit par des dispositifs de nature extrêmement variable.

Le système de protection sociale français est composite : il juxtapose, pour les femmes, droits propres tirés de l'activité professionnelle ou des périodes d'éducation des enfants et droits dérivés de ceux du conjoint. Cela s'explique par une évolution historique qui a conduit à superposer, au fil du temps, des normes d'inspirations diverses, répondant à des besoins qui changeaient. Cependant, cette évolution n'a pas été exempte d'ambiguïtés et la situation en résultant de contradictions. La participation des femmes à la vie professionnelle qui a fini par s'imposer de façon irréversible, reste, à certains égards, fragile, source de liberté mais aussi de difficultés. Le modèle hiérarchique ou patriarcal ancien, conserve de sa force dans les représentations sociales.

Définir aujourd'hui pour la France, un modèle qui puisse servir de référence et structurer une réflexion prospective sur l'égalité entre hommes et femmes en matière de protection sociale, paraît ainsi difficile :

- L'hétérogénéité de la société française constitue un premier obstacle : hétérogénéité entre générations, mais aussi entre des groupes sociaux dans lesquels les arbitrages entre vie professionnelle et vie familiale demeurent très divers.
- L'absence de modèle explicite, susceptible de faire l'objet d'un consensus, est un deuxième obstacle. Le discours public valorisant l'idée de neutralité de l'Etat vis-à-vis des choix individuels et familiaux en est le meilleur témoignage. Une approche ouverte peut et doit, sans doute, tenir compte de la diversité des situations effectivement observées. Il est, cependant, peu aisé de définir des évolutions possibles en s'abstenant de toute réflexion sur le ou les modèles pris pour référence.

2 - Un bilan factuel nuancé

Les prises de position de principe pouvant servir de référence lorsque l'on envisage des modifications des règles des régimes, et permettant, à terme, d'organiser une certaine convergence entre ceux-ci, sur la base d'une conception commune de l'égalité, doivent être, par ailleurs, éclairées par un bilan précis de la situation des hommes et des femmes dans les régimes, compte tenu des règles actuellement applicables.

Les mesures qui ont pu être faites des disparités entre hommes et femmes en matière de retraite conduisent à un constat relativement nuancé.

D'importantes inégalités existent aujourd'hui entre hommes et femmes. Elles reflètent, cependant, très largement les inégalités constatées au cours de la vie active. Si ces inégalités doivent être corrigées, c'est d'abord au moment de l'activité qu'elles doivent l'être, les correctifs apportés par les régimes de retraite ne pouvant être que partiels dans un système à fondement professionnel. On constate, par ailleurs, que les inégalités entre hommes et femmes s'atténuent, sans toutefois disparaître, au fil des générations. Le mouvement est certainement appelé à se poursuivre à l'avenir sous le double effet des progrès de l'activité féminine et de la montée en charge des avantages familiaux.

Les effets des réformes successives, intervenues depuis le début des années 90, sur la situation respective des hommes et des femmes, demeurent cependant insuffisamment connus. Les conséquences du développement de certaines situations qui ont pris une grande ampleur (temps partiel) ou dont les formes évoluent (situations matrimoniales, divorces...) méritent, par ailleurs, de faire l'objet d'études spécifiques.

3 - Les questions particulières à traiter

Au-delà de ces considérations générales, des questions particulières méritent examen et ont fait l'objet de premières discussions au Conseil : celles de certains avantages familiaux destinés à compenser des aléas de carrière liés à la présence d'enfant, et celles des avantages conjugaux.

Les validations de durée d'assurance

Ces validations diverses pour enfants, mises en place au cours du temps pour répondre à des besoins qui ont évolué, aboutissent à un édifice complexe pas toujours très cohérent et dont l'adéquation aux situations des personnes chargées de famille mérite d'être discutée.

Selon les dispositifs, la durée validée varie aussi bien que la référence de rémunération retenue pour déterminer le montant des droits accordés. Au cours du temps, et en fonction de considérations financières, les choix ont, en effet, été divers, ce qui conduit aujourd'hui à juxtaposer divers types de compensations :

- une compensation d'interruptions d'activité brèves (majorations de durée d'assurance) ou pouvant s'étendre jusqu'à l'entrée à l'école du plus petit des enfants de la famille (assurance vieillesse des parents aux foyers) ;
- une compensation par référence à un minimum (le SMIC dans le cas de l'assurance vieillesse des parents au foyer), ou au salaire pris en compte pour le calcul de la pension (majorations de durée d'assurance dans le régime général et les régimes spéciaux).

Comme on l'a dit, le cumul des divers avantages a des effets mal mesurés.

Enfin, s'applique dans certains régimes une condition de cessation d'activité, mise en place lorsque la jurisprudence a contraint à ouvrir le bénéfice des majorations aux hommes comme aux femmes.

Le mode de financement des avantages familiaux est, par ailleurs, extrêmement variable et a évolué au cours du temps, pour des raisons dans une certaine mesure contingentes (besoins de financement des régimes...).

L'assurance vieillesse des parents au foyer a, dès l'origine, donné lieu à cotisations prises en charge par la branche famille et versées au régime général.

Le coût des majorations de durée d'assurance est assuré par les régimes eux-mêmes et donc mutualisé en leur sein.

Le constat de la situation actuelle et les perspectives d'évolution des différents avantages familiaux conduisent à s'interroger sur l'éventuelle nécessité d'adaptations de l'ensemble. A ce titre, plusieurs pistes de réflexion peuvent être ouvertes, de façon purement exploratoire.

Les problèmes de cohérence évoqués précédemment et l'évolution des droits respectifs que les hommes et les femmes tirent de l'activité professionnelle, peuvent suggérer de fusionner l'assurance vieillesse des parents au foyer et les diverses majorations de durée d'assurance en un seul et nouveau dispositif destiné à compenser les effets des interruptions d'activité ou d'éventuels aléas de carrière (moindres rémunérations, moindres progressions de carrière...), pour les personnes assurant la charge de l'éducation des enfants.

Il conviendrait alors de prendre position sur :

- l'existence ou non d'une condition d'inactivité ;
- la durée validée ;

- le niveau de validation (SMIC, rémunération de référence pour le calcul de la pension, dernière rémunération avant la période considérée) ;
- un éventuel prolongement dans les régimes complémentaires du droit accordé dans les régimes de base.

Les choix possibles sur ces différents points renvoient, cependant, à la question du modèle social et familial que l'on a pour référence :

- si ce modèle est celui de femmes ayant une activité aussi proche que possible que celle des hommes, on penchera plutôt pour une validation de périodes brèves, mais sur des bases voisines du salaire d'activité ;
- si, en revanche, on estime légitime de longues interruptions d'activité des mères pour l'éducation des enfants, on prévoira des durées de validation longues, sur des bases sans doute minimales ;
- si l'on souhaite, par ailleurs, inciter au partage des rôles parentaux entre hommes et femmes, on pourra, comme cela existe dans certains pays scandinaves, n'accorder la totalité des congés et validations susceptibles d'y être associées qu'en cas de partage de ces congés entre les parents. On peut aussi imaginer des partages de droits se faisant de façon strictement volontaire.

Les préférences par rapport à ces différentes options sont sans doute variables selon les individus et les catégories sociales. Mais, elles renvoient d'abord à la perspective générale que l'on se fixe pour l'évolution à long terme du rôle des hommes et des femmes et de leur place dans la société.

On pourrait concevoir une modulation du droit accordé, à un niveau en rapport avec la rémunération d'activité pour une durée donnée et à un niveau forfaitaire en cas d'inactivité au-delà de cette durée. L'évolution du droit, et, notamment du droit communautaire, devrait conduire à l'octroi d'avantages identiques aux hommes et aux femmes remplissant les mêmes conditions⁴⁴. Ceci pousserait à prévoir une condition d'inactivité, laissant alors ouverte la question de la compensation, pour les mères de famille n'interrompant pas leur activité, de moindres rémunérations, de moindres progressions de carrière ou de travail à temps partiel.

La réflexion sur ce sujet doit être conduite de façon articulée avec les évolutions relatives aux diverses formes de congés accordés aux parents par le droit du travail ou pris en charge par la branche famille.

Les avantages conjugaux

La conception des dispositifs de réversion au bénéficiaire du conjoint survivant est marquée par la référence à un modèle du couple dans lequel l'homme, actif, est la source principale de revenu et la femme, au foyer, assure la gestion domestique et l'éducation des enfants.

Ces dispositifs ont évolué pour tenir compte du développement de l'activité féminine et dans une certaine mesure de l'évolution des situations familiales (divorce notamment). La situation actuelle soulève cependant de nombreuses questions tenant à l'hétérogénéité et l'inégalité des dispositifs organisés dans les différents régimes (qui demeure, malgré les évolutions résultant

⁴⁴ Le droit communautaire ne prévoit toutefois une application stricte de ce principe que dans certains régimes (régimes complémentaires, fonction publique, etc.).

de la réforme de 2003), à la faible lisibilité des objectifs qu'ils poursuivent, et à la complexité de leur mise en œuvre. En outre, l'existence d'un avantage spécifique de retraite bénéficiant aux personnes vivant en couple est parfois remise en cause dans son principe même : certains pays ont supprimé toute forme de réversion.

Cette diversité aboutit à des inégalités de situation dont il serait utile de mesurer la portée, notamment par la réalisation de cas types qui pourraient alimenter la réflexion du Conseil d'orientation des retraites.

Par ailleurs, la diversité qui subsiste dans les règles marque une hésitation entre deux logiques : une logique visant à n'accorder la réversion qu'aux conjoints survivants titulaires de ressources insuffisantes, à laquelle s'oppose une logique visant à accorder la réversion à l'ensemble des survivants, quels que soient leurs ressources ou leurs droits propres à pension, de manière à garantir le maintien de leur niveau de vie antérieur.

Enfin, le développement constaté du nombre de couples dans des situations de concubinage stable peut conduire à s'interroger sur l'absence de prise en compte d'un fait aussi répandu, dans le cadre du droit social, traditionnellement attaché à la prise en considération des situations de fait. Cette interrogation est aujourd'hui renouvelée par la revendication exprimée d'une extension du bénéfice de la réversion aux "Pacsés".

Pour argumenter une position sur ces sujets, une clarification des objectifs du système de réversion est nécessaire. La position pourra, en effet, varier selon que l'on considère que la réversion est faite pour compenser le désavantage professionnel subi par les personnes assurant au sein d'un couple les tâches domestiques et l'éducation des enfants (généralement les femmes) ou que, par exemple, elle doit simplement, consacrant le choix d'une vie en couple, assurer, au décès de l'un des deux membres d'un couple, le maintien du niveau de vie antérieur du survivant. La question du statut juridique du couple considéré (marié, en concubinage ou sous le régime du Pacs) est une deuxième question.

Une réflexion sur de possibles adaptations du système de réversion doit s'appuyer sur les défauts aujourd'hui constatés, mais aussi prendre en compte une situation qui évolue dans le temps et place dans une position très différente les générations successives.

Les données issues de l'échantillon interrégimes des retraités exploité par la direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques du Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, montrent que, pour les retraitées actuelles, les pensions de réversion jouent un rôle déterminant pour compenser des droits personnels à pension très sensiblement inférieurs à ceux des hommes. Même si l'activité professionnelle des femmes et l'assurance vieillesse des parents au foyer devraient à terme contribuer à sensiblement rapprocher le montant des droits propres des femmes de celui des hommes, un écart subsistera, maintenant d'actualité la question d'un droit à pension de réversion.

En raison de l'extraordinaire hétérogénéité du point de départ, il pourrait être suggéré de définir un schéma cible pour l'ensemble des régimes, correspondant à quelques objectifs clairs et d'organiser un dispositif transitoire. Une telle démarche conduirait à prendre position sur des questions telles que celles qui suivent.

- Prévoit-on ou non des conditions de ressources ou de cumul avec un droit personnel ?
- Prévoit-on une condition d'âge ?

- Ouvre-t-on le droit aux membres de couples non mariés ?
- Quel traitement prévoit-on en cas de divorce ?
- Quel taux retient-on pour déterminer le montant de la réversion ?

Le Conseil d'orientation des retraites a très clairement et unanimement écarté toute idée de suppression de la réversion, qui demeure nécessaire dès lors que perdurent des inégalités entre hommes et femmes résultant de la différenciation de leurs rôles dans le travail et dans la famille.

Des chiffrages de l'impact global de telle ou telle mesure, ainsi qu'une analyse à partir de cas types sont nécessaires pour éclairer les choix à faire. Mais, avant tout, il est aujourd'hui nécessaire de réfléchir sur les objectifs que l'on souhaite assigner au système de réversion et de prendre en compte les aspirations qu'expriment, non seulement certaines demandes récurrentes, mais aussi les choix d'assurance qui sont faits par des ménages ou les salariés d'entreprises qui peuvent les financer, pour se prémunir contre ce qu'ils jugent comme des risques.

* *
*

Comme en témoignent les quelques développements qui précèdent, même si la question hommes-femmes n'est pas sur le devant de la scène des retraites, elle est loin d'être absente des réflexions engagées sur l'évolution future de notre système et conduites, notamment, au sein du Conseil d'orientation des retraites.

Les pistes ouvertes marquent l'importance des sujets considérés pour l'avenir de notre système de retraite et des solidarités qu'il incarne. Elles conduisent à aborder des questions de fond concernant la famille, le couple.

Plus généralement, la recherche de l'égalité entre hommes et femmes devrait conduire à de nouvelles évolutions des règles des régimes de retraite, tenant compte des évolutions de la société et permettant une certaine remise en ordre de dispositifs, mis en place au cours du temps, qui apparaissent, aujourd'hui, peu cohérents entre eux, divers selon les régimes, et d'une logique parfois incertaine.

Ceci suppose une réflexion sur le long terme qui doit nécessairement replacer la question des inégalités entre hommes et femmes dans le cadre plus général de l'ensemble des inégalités. On fait ici référence, notamment, aux inégalités entre catégories sociales, entre régimes de retraite ou entre couples et isolés, qui peuvent être d'une importance comparable à celles qui existent entre hommes et femmes, et, à la question qui se pose alors de savoir s'il y a un traitement prioritaire de l'une ou l'autre forme d'inégalité.

Annexe 10

L'égalité entre générations en matière de retraite Première approche

Dans une séance de novembre 2002, le Conseil d'orientation des retraites a abordé la question de l'égalité de traitement entre les générations.

Cette question est fréquemment évoquée dans le débat public à un moment où le contexte démographique conduit à des réformes du système de retraite français. Selon les modalités (ajustement des recettes, des pensions ou de la durée d'activité) et le calendrier retenus, chacun se demande ce que seront les effets des mesures prises pour les différentes générations. Une large fraction des jeunes générations estime d'ailleurs qu'elle aura un sort moins bon que celui des générations précédentes. Sa confiance dans l'avenir des systèmes de transferts publics s'en trouve affaiblie.

Pour toutes ces raisons, le Conseil a la conviction que l'égalité de traitement entre les générations doit être un sujet majeur de réflexion et de débat, et une préoccupation dans les différentes étapes des réformes.

Cependant, la séance que le Conseil d'orientation des retraites a tenue en 2002 sur ce thème a permis une première analyse des difficultés de principe que soulève toute approche par générations. Ces difficultés sont réelles. Elles doivent être prises en compte pour analyser les données disponibles sur la situation des générations successives et pour esquisser quelques pistes afin d'intégrer sérieusement cette dimension dans le débat et les décisions.

I - Les difficultés de principe d'une approche par générations

Il faut tout d'abord rappeler que le mot génération recouvre deux sens distincts pour lesquels on reprendra la formulation proposée par Louis Chauvel⁴⁵.

"D'un côté se trouve l'idée macrosociologique de génération sociale, à savoir d'un groupe social dont l'année de naissance est proche (une cohorte, au sens démographique du terme), dont les membres connaîtront leur socialisation primaire (de l'enfance à l'entrée dans la vie adulte) au même moment, et qui traverseront divers seuils de la vie dans des contextes temporels assez similaires... Dans cette acception, la génération n'est pas nécessairement un tout homogène, ni politiquement, ni socialement ; seul compte le contexte commun vécu par la génération.

Dans l'autre cas, se trouve la génération familiale au sens de position relative dans un lignage : la génération des parents et celle des enfants, par exemple. La notion imbriquée dans

⁴⁵"*Comment se manifeste la solidarité intergénérationnelle*", Louis Chauvel, Encyclopédie de la protection sociale dirigée par François Charpentier.

le champ des micro relations privées de la sociologie familiale, est distincte du sens précédent.

La notion de génération sociale aide à comprendre la structure et la dynamique du changement, alors que celle de génération familiale permet de situer les évolutions des relations et des aides affectives et matérielles motivées par des objectifs variables".

Le découpage temporel retenu pour définir les générations sociales est souvent tributaire des données utilisées mais peut aussi entraîner ou refléter un point de vue particulier⁴⁶.

L'approche par génération évoquée dans le débat sur les retraites est une approche macro sociale. Elle ne doit pas, pour autant, faire oublier que les échanges et solidarités familiales jouent aussi un rôle important dans la perception que les individus peuvent avoir du contrat global entre les générations et dans leurs attentes à son endroit.

1 - La première question qui se pose, s'agissant de l'égalité entre générations comme de toute question d'égalité, est celle de savoir ce que l'on entend comparer et, le cas échéant, égaliser, c'est-à-dire, en définitive, celle des principes de justice retenus

Dans sa préface à l'ouvrage "*Repenser l'inégalité*", Amartya Sen écrit : "Je montrerai aussi que les éthiques de l'organisation sociale qui ont résisté aux épreuves du temps ont quasiment toutes en commun de vouloir l'égalité de quelque chose, ce quelque chose jouant un rôle majeur dans leurs cadres théoriques respectifs. Non seulement il existe des "égalitaristes du revenu" qui veulent les mêmes rentrées d'argent pour tous et des "égalitaristes du bien-être social" qui revendiquent un accès égal à ce bien-être, mais les utilitaristes classiques préconisent, eux aussi, que l'on accorde une importance égale aux "utilités de tous" et les libertaires purs que l'on reconnaisse à tous l'égale jouissance d'une classe entière de droits et de libertés".

S'agissant de l'égalité entre générations, des difficultés particulières interviennent du fait de la prise en compte du temps et parce que les générations se succèdent sans rétroaction possible. C'est ainsi qu'un certain nombre de penseurs (Herzen, Kant) ont pu estimer qu'il y a une sorte d'injustice au détriment des générations anciennes qui travaillent et épargnent pour alimenter une croissance qui bénéficiera davantage aux générations futures qu'à elles-mêmes. Ceci a pu conduire un théoricien de la justice comme Rawls, dans son ouvrage "*Théorie de la justice*", à estimer que le seul objectif possible se limitait à faire en sorte que toutes les générations "prennent leurs responsabilités pour atteindre un juste état des choses, au delà duquel nulle épargne nette n'est demandée".

Dans le domaine des retraites, on pourra, ainsi, au nom de l'égalité de traitement entre les générations s'assigner des objectifs extrêmement différents.

Si l'on s'intéresse à la dimension du revenu, on pourra chercher à égaliser pour toutes les générations le taux de cotisation ou le taux de remplacement des revenus d'activité par les pensions, voire le niveau absolu des cotisations ou des pensions. On pourra aussi estimer que ce qui est équitable, c'est que toutes les générations bénéficient du même rapport entre

⁴⁶ Bernard Préel dans "*Le choc des générations*" distingue ainsi sept générations, les quatre générations intermédiaires "de l'Algérie" (35-45), "de mai 68" (45-55), "de la crise" (55-65), "de Gorby".

cotisations versées et pensions reçues. Chacun de ces objectifs conduit à préconiser des mesures nettement différentes.

Si l'on s'intéresse aux aspects non monétaires de la retraite, on se demandera, par exemple, s'il est équitable que toutes les générations bénéficient du même âge de départ à la retraite, ou si c'est plutôt la durée passée à la retraite, en moyenne, pour chacune qu'il est équitable d'égaliser, ou encore le rapport entre durée de retraite et durée d'activité.

Dans les raisonnements présentés, n'est pas intégrée en tant que telle la valeur pourtant inappréciable du fait de vivre aujourd'hui plus longtemps qu'hier en bonne santé, et de travailler, au total beaucoup moins et dans de bien meilleures conditions pour acquérir le même niveau de vie.

2 - La deuxième question qui se pose lorsque l'on traite de l'égalité entre générations consiste à savoir à quel moment s'opère la comparaison

Une première approche est possible, qui correspond sans doute aux perceptions sociales les plus immédiates. Elle consiste à comparer, à un moment donné, la situation respective des différentes classes d'âge, appartenant, par définition, à des générations différentes.

Une deuxième approche, moins immédiate, consiste à comparer la situation des générations successives en prenant en compte la totalité de leur cycle de vie. La démarche est alors beaucoup plus complexe puisqu'il s'agit de comparer une succession d'états connus à des moments différents par des cohortes successives d'individus.

Les deux approches ne se confondent pas. Une stricte égalité entre générations pourrait, en effet, comme le note M. Fleurbaey⁴⁷, être compatible avec un profil par âge très déséquilibré (en considérant toute la durée de leur vie, l'ensemble des générations bénéficierait ainsi, par exemple, d'un même revenu actualisé ; en revanche, à certaines périodes, les revenus moyens des personnes d'âges différents pourraient être très inégaux). Il est, en conséquence, probable qu'une démarche visant à limiter les inégalités entre générations doive combiner les deux approches en suivant les inégalités entre classes d'âge et en s'efforçant d'appréhender les déséquilibres qui pourraient se produire entre les générations tout au long de leur existence.

Ces difficultés doivent être prises en compte pour analyser les données relatives à la situation des générations successives.

II - Quelques données relatives à la situation des générations successives

On rencontre alors un nouvel obstacle pour traiter concrètement de la situation des différentes générations, surtout lorsque l'on prétend l'appréhender du point de vue de l'ensemble de leur cycle de vie. Il tient à la difficulté qu'il y a à disposer des données longitudinales correspondant à des périodes de temps très longues. L'ensemble des données factuelles montre combien les données aujourd'hui disponibles sont disparates et lacunaires.

⁴⁷ M. Fleurbaey, P. Michel (1992), "Quelle justice pour les retraites ?", Revue d'économie financière n°23.

On se contentera, pour cette raison, de présenter ici les résultats des enquêtes sur le revenu des ménages de l'INSEE portant sur le profil de revenu selon l'âge et de premiers travaux portant, à la demande du Conseil d'orientation des retraites, sur les droits à la retraite de générations entrées sur le marché du travail au début des années 80, en période de fort chômage. Naturellement, le Conseil ne peut pour autant se satisfaire de cette information insuffisante : ses propositions porteront notamment sur un recueil plus large de données.

1 - Comparaison instantanée de la situation des différentes classes d'âge

Les enquêtes sur le revenu des ménages mettent en évidence, aujourd'hui, non pas une opposition entre actifs et retraités, mais une opposition entre trois catégories d'âge :

- ce sont les moins de 40 ans qui ont le niveau de vie le plus bas, la situation étant particulièrement défavorable pour les moins de 30 ans ;
- les 40-70 ans sont devenus les plus aisés en moyenne ;
- les plus de 70 ans, enfin, connaissent un niveau de vie plutôt faible.

Cette situation est relativement récente puisque, il y a 20 ans, les jeunes avaient un niveau de vie comparable aux 40-60 ans. Aujourd'hui, c'est chez les jeunes de moins de 25 ans et les plus de 75 ans (principalement les veuves), que la proportion de pauvres est la plus élevée. De façon plus surprenante, la tranche des 50-60 ans comprend une proportion de pauvres relativement importante, alors qu'elle a le niveau de vie moyen le plus élevé. Les quinquagénaires constituent, en effet, une catégorie hétérogène où coexistent ceux qui cumulent une fin de carrière brillante et la disposition d'un patrimoine, et ceux qui sont exclus du marché du travail avant la retraite.

Pour terminer ce panorama, il est utile de parler de l'aisance ressentie par les différentes catégories de ménages. Le profil de l'aisance financière ressentie avec l'âge est, en effet, très différent du profil de niveau de vie selon l'âge. Le pourcentage de ménages se déclarant "à l'aise" est minimal pour les classes d'âge entre 50 et 59 ans. Il augmente brutalement pour les plus de 60 ans, ce qui correspond au moment du passage à la retraite. Il est plus faible, logiquement, pour les plus de 75 ans. Concourent à cet écart entre aisance ressentie et niveau de vie mesuré des éléments subjectifs, mais aussi objectifs tels que les contraintes d'endettement (liées à l'acquisition du logement), les aides privées entre générations, qui pèsent lourdement sur la "génération pivot" des quinquagénaires, ou la transformation de la structure de la consommation avec la cessation de l'activité et avec l'âge"⁴⁸.

Ce constat de l'inégalité des revenus moyens des différentes classes d'âge doit être complété par l'observation selon laquelle d'importants transferts privés s'opèrent au sein des familles au bénéfice des plus jeunes et des plus âgés ; ces transferts jouent, au moins en partie, un rôle compensateur des inégalités précédemment décrites. Ils sont cependant d'autant plus faciles et importants que les revenus familiaux sont élevés. Ils ne sauraient, en conséquence, être pris pour argument légitimant le maintien d'inégalités de revenus importantes entre classes d'âge.

⁴⁸ Economie et statistiques n°283-284 de 1995.

2 - Les données relatives aux droits acquis par la génération entrée sur le marché du travail au début des années 90

Se plaçant dans une perspective longitudinale, le Conseil a, par ailleurs, examiné de premiers résultats relatifs aux droits susceptibles d'être acquis par des jeunes sortis du système éducatif en 1992, c'est-à-dire, par une génération qui s'est affrontée au marché du travail dans une période particulièrement difficile, avec un taux de chômage des jeunes de plus de 25%.

27 000 jeunes, sortis cinq ans auparavant des études, ont été interrogés téléphoniquement en 1997 par le CEREQ (Centre d'études et de recherche sur l'emploi et les qualifications) afin de suivre rétrospectivement sur cinq ans leur situation, mois par mois (emploi, stage, chômage...). La traduction de cette information déclarative en nombre de trimestres validés n'est qu'une estimation supposant quelques hypothèses d'interprétation. Elle fournit néanmoins des ordres de grandeur. En moyenne, selon cette enquête, les garçons ont validé 18,6 des 20 premiers trimestres de leur vie active, et les filles 17,4. Ces enquêtes ne donnent pas, il faut le noter, d'indication sur leur âge de fin d'études.

Ces moyennes assez élevées montrent que le système de validation du régime général est assez large et que les futurs retraités des années 2030 ne sont pas pour le moment majoritairement pénalisés pour la validation d'années d'assurance, par les difficultés du marché du travail, si la législation actuelle est maintenue, 200 heures rémunérées au SMIC permettant de valider un trimestre au régime général. Le temps partiel permet ainsi de valider une durée d'assurance complète. De même, des périodes de stage ou de formation peuvent donner lieu à des validations. Cependant, les rémunérations inscrites au compte des intéressés à ce titre sont faibles. Ceci sera sans incidence sur le montant de leur pension, si de meilleures salaires suivent et que les années considérées ne sont pas prises en compte au titre des 25 meilleurs années. Il n'en sera pas de même au cas contraire.

La différence entre garçons et filles (1,2 trimestre) peut s'expliquer par le service militaire qui donne lieu à validation pour les garçons, et les périodes d'inactivité sans doute plus nombreuses chez les filles.

Les jeunes sortis très tôt du système éducatif (16-17 ans) avec un niveau faible (VI, V, ou V bis) ont connu plus de difficultés d'insertion que les autres, comme le montre le tableau suivant, et ont validé moins de trimestres. Ce phénomène concerne cependant peu de jeunes. Pour ces jeunes, la suite de leur carrière sera cruciale : s'ils sont insérés durablement à l'issue des cinq premières années, la durée ne sera pas un obstacle pour partir à 60 ans puisqu'ils ont commencé tôt. Mais on ne connaît pas aujourd'hui leur carrière future.

Les jeunes sortis après 24 ans ont moins validé de trimestres que ceux sortis à 22-23 ans : les difficultés d'insertion ont été plus fortes pour les diplômés de l'enseignement universitaire long que pour ceux des filières courtes (IUT, BTS).

Il est prévu par la suite de voir si une entrée plus tardive en activité (telle qu'appréciée par l'enquête) décale d'autant ou non le début de la durée d'assurance. Pour les étudiants, en effet, un certain nombre de trimestres sont validés par les emplois d'étudiants qu'ils ont pu avoir.

**Nombre de trimestres validés
au cours des 5 premières années de la vie active (20 trimestres)**

Age de sortie	16-17 ans	18-19 ans	20-21 ans	22-23 ans	24-25 ans	26 ans et plus	Ensemble
Hommes	16	18,6	18,9	18,9	18,9	19	18,6
Femmes	12,7	16,7	18	18,6	18,3	18	17,4

Source : enquête génération 1992, CEREQ, traitement CNAV-COR

III - Quelques pistes visant à intégrer l'approche par génération dans le débat relatif aux retraites

La crainte est souvent exprimée que certaines générations ne soient pénalisées à l'avenir : payant beaucoup pour financer les droits à pension de leurs parents et grands-parents, mais, percevant peu en raison de carrières marquées par le chômage et d'un ajustement des régimes dont elles subiraient tous les effets. Mais en fonction de quels critères apprécier la situation des différentes générations vis-à-vis de la retraite ? Comme on l'a vu dans la première partie, le choix même de ces critères est sujet à discussion. A titre d'illustration, on va présenter trois angles d'attaque de cette question qui ont été examinés par le Conseil.

1. La comptabilité intergénérationnelle

Il existe une méthode, dite de la comptabilité intergénérationnelle, qui vise à comparer les situations des générations successives en calculant sur durée de vie des bilans actualisés rapportant la somme des prestations perçues à la somme des cotisations versées. Cette méthode introduite aux Etats-Unis⁴⁹, a également été expérimentée dans de nombreux autres pays. Elle a une ambition plus forte que la simple comparaison des situations vis-à-vis de la retraite, puisqu'elle s'intéresse à l'ensemble des transferts intergénérationnels publics. Un autre de ses objectifs est de replacer cette comparaison entre générations dans un cadre comptable global intégrant la contrainte budgétaire intertemporelle des administrations publiques.

Cette méthode a son intérêt mais aussi des limites importantes.

D'un côté, il est indiscutable que des calculs de bilans par génération -ou de rendement des cotisations- ont leur intérêt et peuvent faire partie de la panoplie d'indicateurs utilisés dans les comparaisons entre générations successives. Il n'est pas inutile de savoir si certaines générations ont gagné ou gagnent plus que d'autres au jeu des transferts sociaux. Des calculs de bilan peuvent aussi servir à montrer que, même si le rendement de l'opération retraite va inévitablement baisser avec le ralentissement de la croissance démographique, il est grossièrement inexact d'en conclure que les jeunes générations cotisent désormais à perte. En régime permanent, elles devraient continuer de bénéficier de rendements positifs, sauf sous des hypothèses de progrès de productivité extrêmement ralentis.

⁴⁹ Auerbach, AJ, Gokhale, J., et Kotlikoff, L. (1991) « Generational accounts : a meaningful alternative to deficit accounting », in D. Bradford (ed.), *Tax Policy and the Economy*, 5 (Cambridge, Mass., MIT Press for the National Bureau of Economic Research): 55-110

D'un autre côté, il ne faut pas ignorer les difficultés techniques de l'approche et son caractère parfois conventionnel. La méthode suppose par exemple de disposer de données longitudinales sur durée de vie (environ 80 ans) qui, en réalité, n'existent pas ou seulement très partiellement pour les différentes générations. Les résultats dépendent aussi de la liste de transferts sur la base desquels sont calculés les bilans ou rendements.

Surtout, on ne peut pas se ranger au point de vue selon lequel la méthode fournirait un étalon unique pour la mesure de l'équité intergénérationnelle. Ce point de vue revient à considérer que la norme d'équité est l'égalité des rendements des transferts d'une génération sur l'autre, ce qui correspond à l'absence de redistribution finale entre générations, une fois consolidées les cotisations versées par chaque génération quand elle est active et les prestations qu'elle retire du système quand elle est retraitée.

Or une telle norme ne cadre pas avec les objectifs traditionnellement assignés aux régimes de retraite et avec la façon dont les assurés se les représentent : les régimes de retraite ont été conçus pour fournir un certain taux de remplacement du revenu d'activité à partir d'un âge donné, et non comme des systèmes d'épargne destinés à produire un certain rendement. C'est bien ainsi qu'ils sont en général perçus. Et une telle norme n'a pas non plus de fondement éthique : il n'y a pas de principe éthique sérieux qui puisse justifier de récuser toute forme de redistributions entre générations. Ce serait supposer que la distribution primaire des ressources entre générations est nécessairement juste. Cette hypothèse n'a aucune raison d'être vérifiée dans la pratique. Des redistributions entre générations sont légitimes, par exemple si elles permettent de corriger les conséquences d'accidents historiques subis par telle ou telle génération, ou si elles permettent un meilleur partage des fruits de la croissance entre ces générations successives.

Ainsi, sans remettre en cause l'intérêt descriptif de comparaisons de bilans ou rendements par générations qui sont instructives, il faut, d'une part, rappeler la difficulté d'une mesure précise de ces bilans, et insister sur le fait que leur égalisation entre générations est une cible qui n'est ni réaliste ni justifiée. Cette relativisation invite à combiner leur analyse avec celle d'autres indicateurs.

2. Les comparaisons entre générations en termes de niveaux de vie absolus ou relatifs.

Parmi ces approches complémentaires, on peut, comme l'a fait Didier Blanchet dans un travail présenté au Conseil⁵⁰, examiner trois critères, permettant de comparer de façon systématique des profils de ressources monétaires par âge et par période, ou par âge et par génération.

Le premier critère renvoie aux trajectoires de niveau de vie mesurées en termes absolus.

Le deuxième critère renvoie à des trajectoires de niveau de vie relatif, pour le calcul desquelles on rapporte à chaque instant le niveau de vie de l'individu ou de la cohorte au niveau de vie moyen à la date courante.

⁵⁰ Blanchet, D. et Monfort, J.A. "Croissance, transferts et inégalités entre générations", *Economie et Prévision*, n° 154, pp. 79-94.

Le troisième critère renvoie à des trajectoires de niveau de vie relatif, pour le calcul desquelles on compare le niveau de vie d'un individu (d'une cohorte) donné au niveau de vie qui prévalait lorsque cet individu (cette cohorte) était jeune (entre 15 et 20 ans). L'hypothèse est que c'est à cet âge que se formeraient les normes ou aspirations en matière de consommation ou de niveau de vie, et que c'est par rapport à ces aspirations que doivent être appréciées les ressources courantes des individus.

La comparaison des messages délivrés par ces critères a été faite en les appliquant à des reconstitutions rétrospectives de revenus réels nets par âge et génération et leur projection sous différents scénarios stylisés d'évolution des retraites : (a) taux de remplacement élevés et indexation des retraites sur les salaires nets, (b) taux de remplacement abaissés et retraites indexées sur les prix, et une variante (c) de ce dernier scénario supposant le développement de retraites complémentaires par capitalisation. Dans les deux premiers scénarios, les besoins de financement supplémentaires sont comblés par une augmentation des cotisations sociales.

Tel qu'il se présentait, l'exercice ne supposait pas de décalage de l'âge de la retraite. Il ne dit donc rien sur les conséquences redistributives intergénérationnelles d'un tel décalage. En revanche, il illustre diverses facettes du problème de la comparaison des niveaux de vie entre générations successives, à âge de la retraite donné.

Quel que soit le scénario examiné, on retrouve un résultat maintenant bien connu : aucune génération ne voit son niveau de vie absolu se dégrader par rapport à la précédente, en moyenne.

Dans le premier scénario, on peut identifier des générations favorisées, c'est-à-dire en meilleure position que celles qui les précèdent et que celles qui les suivent, cette fois en termes de niveau de vie relatif. Il s'agit des générations nées autour de 1920. Leur avantage vient de ce qu'elles ont été en activité à un moment où les retraites servies et donc les cotisations aux régimes de retraite ont été faibles, et de ce qu'elles sont parties à la retraite quand les pensions sont devenues élevées. Par ailleurs, ayant vécu l'accélération de la croissance au cours des Trente glorieuses, elles ont pu bénéficier d'un fort sentiment d'aisance relative lorsque sont arrivées les années de croissance rapide.

Cependant, D. Blanchet s'interroge sur la pertinence du qualificatif de "favorisées" appliqué à ces générations. Peut-on leur imputer ainsi les bénéfices d'une croissance qui a résulté, d'ailleurs, en large partie de leurs efforts ? Les avantages dont ces générations ont bénéficié ont-ils porté préjudice aux générations suivantes ? N'assiste-t-on pas plutôt aujourd'hui à un retour à la normale après les Trente glorieuses, le *baby boom* et la montée en charge des régimes sociaux ?

Au total, conclut D. Blanchet, "Sous réserve de l'examen d'autres indicateurs (exposition au chômage, capacité de s'être endetté à taux négatif...), ce scénario ne conduit à diagnostiquer de générations favorisées qu'en des sens assez spécifiques et relatifs du terme. Si générations défavorisées il y a eu, il faut plutôt aller les chercher encore plus en arrière, avant la phase de croissance des Trente glorieuses et la montée en régime des systèmes de retraite".

Dans les deuxième et troisième scénarios, il existe, en revanche, un risque plus net d'iniquité intergénérationnelle au détriment des générations plus jeunes, non au regard du critère de niveau de vie absolu, mais au regard du critère de niveau de vie relatif, dans le cas où se

produirait un fort décrochage dans le long terme entre évolution des salaires et évolution des pensions. Dans ce cas de figure, en effet, seraient défavorisées les générations actives au moment où le rapport de revenu entre actifs et retraités aura été au plus bas, et qui auront été les premières à subir les effets de la baisse du taux de remplacement et de l'indexation moins généreuse des retraites. Cette approche illustre les problèmes d'équité instantanée que pourrait poser, à terme, le maintien d'un principe trop strict d'indexation des retraites sur les prix.

3. La prise en compte des inégalités entre générations en termes d'âge de départ en retraite et de durée de retraite

Comme on l'a indiqué, cet exercice était effectué à âge de la retraite constant. Il doit être prolongé en intégrant l'effet des variations de l'âge de la retraite. L'égalité ou les inégalités en ce domaine peuvent être à leur tour évaluées à l'aide de différents critères, qui donneront eux aussi des messages différents et complémentaires. On peut par exemple s'intéresser :

- à l'âge de départ en retraite ;
- à la durée de la retraite ;
- au rapport entre durée de vie active et durée de retraite.

Les projections réalisées pour le Conseil d'orientation des retraites sont fondées sur l'hypothèse d'un allongement de l'espérance de vie à 60 ans de 6 ans d'ici 2040. Cette hypothèse centrale des projections démographiques de l'INSEE, explique la moitié de l'accroissement des besoins de financement des régimes de retraite à cet horizon, l'autre moitié résultant de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du *baby boom*.

Ainsi, si l'on fait l'hypothèse d'un âge de départ à la retraite constant, l'espérance de durée de retraite passerait en moyenne de 20 ans pour les hommes et 25 ans pour les femmes partant à la retraite en 2000, à respectivement 26 et 31 pour ceux qui partiront à la retraite en 2040.

Dans une hypothèse où pour toutes les générations la durée moyenne de service des pensions resterait constante, il faudrait différer l'âge de départ à la retraite d'environ 6 ans d'ici 2040.

Un autre type de raisonnement est possible. Il consiste à partager les gains d'espérance de vie entre l'activité et la retraite, au prorata de la durée respective des périodes correspondantes. Pour dire les choses autrement, dans un tel scénario, on calcule l'allongement de durée d'activité nécessaire pour compenser l'effet sur les régimes de l'allongement de l'espérance de vie (grâce à l'augmentation des recettes produites par l'accroissement de la durée d'activité et à la diminution des dépenses résultant du différé des départs en retraite). Avec une hypothèse de gains d'espérance de vie à 60 ans de 6 ans d'ici 2040, la clé de partage aboutit à un allongement moyen de la durée effective d'activité de 4 ans d'ici cette date et de la durée de retraite de 2 ans.

Les premiers éléments présentés ici ne sont que le point de départ de travaux qui méritent d'être poursuivis pour intégrer notamment, les effets de la réforme de 2003.

IV - Conclusions provisoires

La présentation analytique qui vient d'être faite montre que traiter de l'égalité entre générations de façon longitudinale suppose de définir des critères de comparaison qui sont sujets à discussion. Il n'est pas toujours possible de hiérarchiser strictement les choix au regard de ces critères. Il est, en revanche, possible d'identifier des situations ou des choix pour lesquels il y aurait clairement rupture du point de vue de tels critères. A cet égard, on voit qu'en matière de retraite, les questions de calendrier de montée en charge de mesures éventuelles, d'indexation des prestations ou d'âge d'ouverture des droits dans un contexte démographique changeant sont très importantes.

Ainsi, pour juger du caractère équitable du contrat global entre générations, il faut pouvoir établir des termes d'équivalence temporelle. Si, devant l'ampleur des difficultés conceptuelles, on considère, comme certains le font⁵¹, que l'équité n'est en réalité pas mesurable, il y a lieu de traiter de la solidarité entre générations en recherchant ses fondements et les conditions de sa perpétuation.

Pour juger des évolutions futures et des réformes en matière de retraite, on est alors ramené à un objectif certes limité, mais qui reste très important : les évolutions et réformes ne doivent pas créer des situations d'inégalités telles qu'elles conduiraient à une remise en cause du pacte intergénérationnel nécessaire à la viabilité de l'ensemble du système. Autrement dit, plutôt que de chercher une définition optimale de l'égalité de traitement entre générations qui est peut être introuvable, on peut s'attacher à détecter, pour les éviter, les mesures qui porteraient clairement atteinte à cette égalité. Cette position sera d'autant plus acceptable qu'elle pourra être étayée par un examen approfondi et une discussion des disparités passées et potentielles, appréhendées dans leurs diverses dimensions.

La diversité des choix théoriques possibles impose, en outre, si l'on souhaite un débat clair, de rendre aussi explicites que possibles les critères retenus pour porter un jugement du point de vue de la justice entre les générations.

Dans ces divers aspects de la question, on retrouve des éléments marquants.

- Il n'apparaît pas possible d'établir un consensus sur la manière de mesurer l'égalité entre générations, que ce soit en termes d'unité de mesure ou de domaines à prendre en compte. On peut cependant envisager de fixer des bornes acceptables, qui restent à définir.
- La question de l'égalité entre générations ne peut être réduite à une unique mesure globale synthétisant l'ensemble du parcours sur cycle de vie pour l'ensemble des membres d'une génération. Il y a lieu de traiter, d'une part, des inégalités entre classes d'âges à chaque période et, d'autre part, des inégalités inter générationnelles.

⁵¹ Référence à faire aux travaux de M. Masson.

- Le jugement ne peut porter sur la seule comparaison de moyennes par génération, mais doit aussi tenir compte de l'importance des inégalités intra générationnelles. Des travaux dans ce domaine existent, comme, par exemple, ceux qui ont été conduits par T. Piketty qui présente l'évolution des inégalités économiques sur le long terme. Il reste cependant à examiner plus avant ce sujet afin de voir dans quelle mesure les connaissances actuellement disponibles sont susceptibles de fournir des conclusions ou des remarques intéressantes pour le débat sur l'égalité entre générations.

Au terme de **cet examen qui garde un caractère tout à fait exploratoire**, le Conseil souhaite insister sur quelques éléments et présenter des propositions de méthode et de fond.

- Il convient d'être plus prudent qu'on ne l'est souvent sur les questions concernant l'égalité de traitement des différentes générations, et notamment de se défier d'une approche intuitive ou insuffisamment rigoureuse.
- Cette prudence conduit sans doute à de sérieuses réserves sur certaines approches de l'égalité. En revanche, elle n'enlève rien à la pertinence de l'urgence largement ressentie de vérifier que les réformes ne défavorisent pas clairement certaines générations.
- Cette vérification demande une démarche exigeante qui impose de recueillir des données beaucoup plus complètes que celles dont nous disposons aujourd'hui. Ceci devrait conduire à suivre au cours du temps une batterie d'indicateurs concernant différents domaines.
- Même si le sujet est difficile, il est important de souligner à la fois l'intérêt réel et les limites d'une approche en termes d'égalité de traitement entre les générations, qui devrait, dans le contexte actuel intégrer aussi bien la dimension des retraites que celle de l'emploi et du chômage.
- Il convient dans les choix politiques de prêter une attention particulière à ce que les populations les plus vulnérables ne soient pas pénalisées au moment de la retraite. Il faudra, à cet égard, suivre avec attention la situation des générations dont les débuts d'activité ont été marqués par le chômage de masse. Même si les premières études ne conduisent pas à une appréciation aussi pessimiste qu'on le pense parfois, l'avenir de certaines catégories au sein de ces générations dépend largement du fait qu'elles vont subir ou non des chocs importants, ou pouvoir bénéficier d'un certain rattrapage.

Annexe 11

La cessation progressive d'activité et l'épargne retraite

1. La cessation progressive d'activité

	Avant la loi du 21 août 2003 (Ordonnance du 31.03.82 ; lois du 27.01.93 et du 25.07.94)	Après l'intervention de la loi du 21 août 2003
Age d'ouverture du droit à CPA	55 ans	57 ans en 2008 Période transitoire : 55 ans et demi en 2004 56 ans en 2005 ; 56 ans et 3 mois en 2006 ; 56 ans et demi en 2007
Durée de cotisation et condition de service public	Pas de condition de durée de cotisation 25 ans de services publics	33 ans de cotisation "tous régimes" et 25 ans de services publics
Quotité de temps de travail et rémunération	Quotité de travail égale à un mi-temps. Rémunération sur la base 50% de la rémunération (indiciaire et primes) d'un temps plein + indemnité de 30% du traitement indiciaire.	Deux options : 1) quotités de temps de travail dégressives : 80% pendant les deux premières années avec une rémunération (indiciaire + primes) sur la base de 85,7% d'un temps plein, puis 60% avec une rémunération sur la base de 70% d'un temps plein. 2) quotité de temps de travail fixe : mi-temps avec une rémunération égale à 60% d'un temps plein.
Cessation d'activité	Pas de possibilité d'anticiper le départ	Possibilité de cesser toute activité six mois au plus avant la mise à la retraite (une année scolaire pour les enseignants). Modalité : avoir travaillé plus en début de CPA afin d'épargner la durée nécessaire.
Sortie du dispositif	Obligatoirement à 60 ans par une mise à la retraite	Possible à partir de 60 ans par une mise à la retraite. Si poursuite au-delà de 60 ans, dès l'obtention du pourcentage maximum de la pension et au plus tard à la limite d'âge.
Possibilité de cumul d'activités	Non	Non
Acquisition de droits à pension	Règles applicables au temps partiel dans le code des pensions civiles et militaires (titulaires) ou dans le régime général (non titulaires) : - prise en compte des périodes en CPA pour la totalité de leur durée dans la constitution du droit à pension ; - prise en compte en fonction de la quotité de temps partiel (50 %) pour la liquidation de la pension - sans possibilité de cotiser sur la base d'un temps plein - assiette de liquidation : traitement de base d'un agent à temps plein	- prise en compte des périodes en CPA comme des périodes de service à temps plein pour la constitution du droit à pension et la durée d'assurance - prise en compte pour la liquidation de la pension au prorata de la durée des services effectuée à temps partiel - possibilité de demander à cotiser sur la base d'un temps plein pour améliorer les droits à pension - pas de changement

2. L'épargne retraite

Salariés

Régime de déduction antérieur à la réforme

Le Code général des impôts distinguait les cotisations versées aux régimes de base de retraite (assurance vieillesse) et de prévoyance (assurance maladie, maternité, invalidité et décès), entièrement déductibles du salaire brut imposable, les cotisations versées aux régimes complémentaires obligatoires (ARRCO, AGIRC, et IRCANTEC principalement) et aux régimes professionnels de retraite supplémentaire et de prévoyance complémentaire, déductibles dans la limite d'un plafond annuel et, enfin, les cotisations versées aux régimes facultatifs, non déductibles à l'exception des régimes Préfon et assimilés.

Régime	Déductibilité	Plafond
Régime de base de sécurité sociale	Déductible	Sans limite
Retraite complémentaire (Arrco, Agirc, Ircantec, etc.) Retraite supplémentaire obligatoire (contrats "article 83") Prévoyance complémentaire obligatoire	Déductible	Limite* globale (retraite et prévoyance) de 19% de 8 PASS** soit 44 360 € en 2003, prenant en compte les cotisations d'assurance vieillesse au régime de base. Limite* spécifique à la prévoyance de 3% de 8 PASS soit 7 004 € en 2003
Régimes facultatifs (hors régimes de retraite complémentaire de fonctionnaires)	Non déductible	-
Régimes de retraite complémentaire des fonctionnaires : Préfon, Cgos , Corem/ex-Cref	Déductible	Sans limite (hors les limites propres aux régimes eux-mêmes)

(*) Limite incluant les cotisations salariales et patronales

(**) Valeur du plafond annuel de sécurité sociale (PASS) en 2003 : 29 184 €

Régime de déduction consécutif à la réforme

Outre les cotisations au régime de base de sécurité sociale, les cotisations aux régimes de retraite complémentaire légalement obligatoires (ARRCO, AGIRC,...) sont désormais déductibles sans limite du revenu brut salarial. Le nouveau régime prévoit aussi la déductibilité sans limite du revenu brut professionnel des cotisations versées pour le rachat volontaire des années d'études supérieures et des années insuffisamment cotisées, ainsi que celle des cotisations versées à compter du 1^{er} janvier 2005 au nouveau régime public de retraite additionnelle obligatoire des fonctionnaires assis sur les primes.

Les cotisations aux régimes obligatoires de retraite supplémentaire de prévoyance complémentaire restent déductibles dans la limite d'un plafond. Cependant, le plafond unique est remplacé par des plafonds spécifiques à chaque catégorie de régime.

Régime	Déductibilité	Plafond
Régime de base de sécurité sociale Retraite complémentaire (Arrco, Agirc, Ircantec, etc.) Retraite additionnelle des fonctionnaires (à partir de 2005) Dispositif de rachats volontaires de cotisations au titre des années d'étude, des années insuffisamment cotisées	Déductible	Sans limite
Retraite supplémentaire, pour la part des cotisations versées à titre obligatoire (contrats "Article 83")	Déductible	Limite* de 8% de la rémunération brute limitée à 8 PASS (soit une déduction maximale de 19 016 €). Le plafond est diminué, le cas échéant, de l'abondement de l'entreprise au PERCO
Prévoyance complémentaire	Déductible	Limite* de 7% du PASS + 3% de la rémunération annuelle brute, le total étant limité à 3 % de 8 PASS (soit une déduction maximale de 7 131 €)

(*) Limite incluant les cotisations salariale et patronale

(**) Valeur du plafond annuel de sécurité sociale en 2004 : 29 712 €

Travailleurs indépendants non agricoles

Régime de déduction antérieur à la réforme

Les cotisations aux régimes de retraite obligatoire et facultative ainsi que les cotisations facultatives de prévoyance et de chômage sont déductibles dans la limite d'un plafond global unique. Dans ce plafond, des limites spécifiques sont également fixées pour les cotisations de prévoyance et de chômage.

Régime	Déductibilité	Plafond
Régime de retraite obligatoire (base et complémentaire) Régime facultatif de retraite (régime géré par les organismes de sécurité sociale ou contrat Madelin)	Déductible	Limite globale (retraite, prévoyance, perte d'emploi) de 19% de 8 PASS* soit 44 360 € en 2003
Régime facultatif de prévoyance complémentaire		Limite spécifique à la prévoyance de 3% de 8 PASS soit 7004 € en 2003
Régime facultatif de perte d'emploi		Limite spécifique à la perte d'emploi de 1,5% de 8 PASS soit 3502 € en 2003

(*) Valeur du plafond annuel de sécurité sociale en 2003 : 29 184 €

Régime de déduction consécutif à la réforme

Les cotisations versées aux régimes obligatoires d'assurance vieillesse de base (Cancava, Organic, CNAVPL) ou aux régimes d'assurance vieillesse et de prévoyance complémentaires, sont déductibles sans limitation.

Le nouveau régime de déduction prévoit la suppression du plafond global unique exprimé en valeur absolue. Il est remplacé par des plafonds spécifiques définis en fonction du revenu professionnel, pour les trois régimes facultatifs de retraite, de prévoyance et de perte d'emploi. En outre, des plafonds de déduction sont créés pour les personnes ayant des revenus déficitaires ou inférieurs à un certain seuil.

Régime	Déductibilité	Plafond
Régime d'assurance vieillesse de base (Cancava, Organic, CNAVPL) et régime complémentaire obligatoire (vieillesse et prévoyance) Dispositif de rachats volontaires de cotisations au titre des années d'étude ou des années insuffisamment cotisées	Déductible	Sans limite
Régime facultatif de retraite	Déductible	Plancher : 10% du PASS soit 2 971 € en 2004 Plafond : 10% du bénéfice imposable retenu dans la limite de 8 fois le PASS +15% sur la fraction comprise entre une fois et huit fois le PASS, soit un maximum de 54 967€ en 2004. Le plafond est diminué de l'abondement de l'entreprise au PERCO
Régime facultatif de prévoyance	Déductible	Plafond : 7% du PASS + 3,75% du bénéfice imposable, le total étant plafonné à 3% de huit fois le PASS soit 7 131€ en 2004
Régime facultatif de perte d'emploi	Déductible	Plancher : 2,5% du PASS soit 743€ en 2004 Plafond : 1,875% du bénéfice imposable retenu dans la limite de huit fois le PASS soit 4 457€ en 2004

Exploitants agricoles*Régime de déduction antérieur à la réforme*

Les exploitants agricoles déduisent, dans la limite précitée de 19% de 8 PASS (44 360€ en 2003) pour les non-salariés agricoles, les cotisations aux régimes de base obligatoire d'assurance vieillesse et de prévoyance ainsi que les cotisations au régime de retraite complémentaire obligatoire mis en place en 2002. Les cotisations versées au régime complémentaire facultatif d'assurance vieillesse (Madelin agricole/ex-"COREVA") sont déductibles dans la limite d'un plafond fixé en valeur absolue.

Régime	Déductibilité	Plafond
Régime de base obligatoire d'assurance vieillesse et de prévoyance Régime de retraite complémentaire obligatoire	Déductible	Sans limite
Régime complémentaire facultatif d'assurance vieillesse (contrats d'assurance de groupe : ex-Coreva)	Déductible	Limite de 7% de 3 PASS soit 6 129€ en 2003.

Régime de déduction consécutif à la réforme

La loi modifie les règles de déductibilité des cotisations versées au titre des contrats d'assurance de groupe souscrits en vue de la constitution d'une retraite complémentaire. Le plafond de déduction n'est plus fixé en valeur absolue mais proportionnellement au revenu professionnel. Un plancher de déduction est également introduit pour les exploitations déficitaires ou faiblement bénéficiaires.

Régime	Déductibilité	Plafond
Régime de base obligatoire d'assurance vieillesse et de prévoyance Régime de retraite complémentaire obligatoire	Déductible	Sans limite
Régime complémentaire facultatif d'assurance vieillesse (contrats d'assurance de groupe : ex-Coreva)	Déductible	Plancher : 10% du PASS soit 2 971€ en 2004. Plafond : 10% du bénéfice imposable retenu dans la limite de 8 fois le PASS + 15% sur le fraction comprise entre une fois et huit fois le PASS soit un maximum de 54 967€ en 2004.

Exemple de calcul de plafond de déduction

Considérons le cas d'un salarié disposant d'un salaire brut annuel de 50 000€ en 2004 et 2005. Ce salarié qui adhère déjà dans le cadre de son entreprise à un contrat de type "article 83", souhaite souscrire à un PERP en 2005. Quel est, au titre du PERP, le montant maximal déductible de son revenu global ?

Les hypothèses suivantes sont faites :

- le taux des cotisations salariales au régime de base de la sécurité sociale et au régime complémentaire de retraite obligatoire est fixé à 20% ;
- dans le cadre du contrat "article 83", le taux de cotisation salariale est de 2% pour la part salariale et de 3% pour la part patronale.

L'épargnant bénéficie d'un salaire supérieur au plafond annuel de sécurité sociale. Dans cette situation, la marge de déduction annuelle sur le revenu global est égale à la différence entre

- (1) le montant fixé à 10% des revenus d'activité professionnelle et
- (2) le total des cotisations déduites des revenus professionnels de l'année antérieure au titre du contrat "article 83".

Calcul du premier terme de la différence :

Revenu brut en 2005	50 000	
- Cotisations sociales	10 000	(50 000 * 20%)
- Cotisations salariales "article 83" versées en 2004	1 000	(50 000 * 2%)
Net	39 000	
- Frais professionnels	3 900	(39 000 * 10%)
Net	35 100	
 Premier terme de la différence	3 510	(35 100 * 10%)

Calcul du second terme de la différence :

Cotisations "article 83" versées en 2004		
Cotisations salariales "article 83"	1 000	(50 000 * 2%)
+ Cotisations patronales "article 83"	1 500	(50 000 * 3%)
Second terme de la différence	2 500	

Remarque : ce montant n'excède pas le plafond de déductibilité propre au contrat "article 83" qui est fixé à 4 000€, (50 000€ * 8%).

Calcul du plafond de déductibilité utilisable pour le PERP:

Premier terme de la différence	3 510
- Second terme de la différence	2 500
Plafond 2005 pour le PERP	1 010€

Annexe n°12

Les chiffrages des effets de la réforme sur des "cas-types"

Evaluer les effets de la réforme pour des individus ayant eu des carrières salariales bien identifiées (des "cas-types") permet de contourner en partie la plupart des difficultés liées à l'estimation des comportements des assurés et à la mauvaise connaissance des durées d'assurance validées par régime par les assurés. C'est l'une des raisons pour laquelle ce type d'évaluation a tendance à se généraliser. C'est également une approche complémentaire aux approches plus globales, visant à cerner l'impact agrégé de la réforme.

Plusieurs outils de simulation sur cas-types existent au sein de l'administration. Celui de la direction de la prévision et de l'analyse économique permet de simuler des cas-types de monopensionnés, dans le secteur privé (régime général et régimes complémentaires) et dans la fonction publique, alors que les outils OSIRIS⁵² de la direction de la sécurité sociale et OSCARIE⁵³ de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du Ministère des affaires sociales présentent l'avantage de pouvoir simuler des cas-types de pluripensionnés⁵⁴. Ces outils ont dû être adaptés pour prendre en compte les nouvelles mesures introduites par la réforme de 2003.

Les chiffrages à partir de cas-types permettent d'illustrer les effets de la réforme sur des situations individuelles. Deux approches sont possibles : une première approche visant à tester les caractéristiques d'une réglementation, en balayant toutes les situations théoriquement possibles ou des situations conventionnellement (ou normativement) prises pour référence, et une deuxième approche visant à tester les effets d'une réglementation telle qu'on les observera effectivement en simulant les cas de figure les plus fréquemment rencontrés.

Les exercices réalisés dans le cadre de la première approche ont pour limite de mettre en exergue des cas de figure qui peuvent être intéressants pour étudier les propriétés d'une réglementation mais ne sont pas les cas les plus fréquemment rencontrés et peuvent alors donner une vision insuffisante de la réalité.

S'il est logique pour chaque régime d'examiner comment fonctionne la réglementation sur une carrière complète (dans le régime), il est néanmoins clair que l'analyse ainsi faite est réductrice dès lors qu'environ 40% des retraités ont effectué leur carrière dans plusieurs régimes de base. Cette difficulté est particulièrement forte pour des professions (et donc certains régimes⁵⁵) dans lesquelles la pluriactivité est la norme. Par ailleurs, un examen centré sur les propriétés d'une réglementation conduit à privilégier des cas de figure souvent normatifs correspondant aux points remarquables des barèmes étudiés. C'est ainsi que l'on examinera des durées d'assurance coïncidant avec les barèmes (37,5 ans, 40 ans...), alors même que les durées d'assurance effectivement observées pour les assurés liquidant leur

⁵² Outil de Simulation des Retraites des Indépendants et des Salariés.

⁵³ Outil de Simulation par Cas-types Appliqué aux Retraités.

⁵⁴ La CNAV a également construit un outil de simulation sur cas-types, uniquement pour le régime général.

⁵⁵ Régimes des artisans, des commerçants...

retraite sont généralement plus longues. Enfin, les conventions de l'exercice peuvent conduire à décrire des configurations de carrière rares. Il en est ainsi de carrière continûment ascendantes (on rencontre généralement des carrières ascendantes au début puis "plates"). Il en est ainsi de la carrière "toujours au SMIC". En pratique, le salarié à bas salaire, toujours présent, a une évolution au cours de sa carrière qui le place au-dessus du SMIC. Pour les autres, on peut penser que la non progression peut être liée à des entrées et sorties du marché du travail.

Dans la deuxième approche, on peut avoir l'ambition de construire un jeu de cas-types qui soit le plus représentatif possible de l'ensemble des carrières salariales observées. Cette optique conduit à rechercher un compromis entre le souci de synthèse, qui conduit à limiter le nombre de cas considérés, et le degré de représentativité, qui conduit, à l'inverse, à multiplier le nombre des cas-types. Cette approche ne permet cependant pas de connaître les effets globaux des mesures adoptées faute de savoir pondérer les probabilités d'occurrence des différents cas de figure décrits.

Au total, les deux approches sont nécessaires et complémentaires, poursuivant chacune des objectifs assez sensiblement différents.

Les premiers chiffrages relatifs aux conséquences de la réforme de 2003, tant dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004, que dans celui de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2003, reposent en partie sur l'examen de quelques cas-types. Dans les deux études, les cas-types ne concernent que des monopensionnés, salariés du secteur privé ou fonctionnaires, et l'analyse porte principalement sur l'indicateur de taux de remplacement du dernier salaire par la pension. Il s'agit par nature d'exercices spécifiques, qui ne prétendent pas à l'exhaustivité et qui visent à illustrer des aspects particuliers des effets de la réforme. **Dans l'étude du rapport économique, social et financier**, il s'agit notamment de mettre en avant **l'influence de la durée d'assurance et de la prolongation de l'activité sur le niveau du taux de remplacement** alors que, **dans l'étude du rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale** de septembre 2003, il s'agit plutôt de donner un **aperçu de la diversité des situations individuelles**.

Les deux études s'intéressent principalement au niveau du taux de remplacement avant et après la réforme de 2003 et à ses variations en fonction de l'âge de départ à la retraite, pour des personnes qui partiront à la retraite dans plusieurs années (en général vers 2020). Elles ne portent que sur les effets des modifications des barèmes de pension (allongement de la durée d'assurance, proratisation, décote, surcote...). Ces deux études relèvent de la première approche des cas types visant à tester les propriétés d'une réglementation.

Pour avoir une vision plus précise des effets de la réforme sur les générations successives, il est nécessaire de considérer des **carrières-types spécifiques à chaque génération**, c'est-à-dire qui tiennent compte de l'évolution des carrières au fil des générations, notamment en termes d'âge de début d'activité et de profil de carrière salariale. **La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale a effectué un premier exercice de ce type** en considérant des profils de carrières salariales représentatifs de l'ensemble des profils de carrière, à partir d'un travail spécifique mené à l'INSEE. Il s'agit d'un travail exploratoire, qui méritera d'être approfondi. Cette étude correspond à la deuxième approche des cas types visant à apprécier autant que possible les effets d'une réglementation tels qu'ils seront le plus fréquemment observés.

1. Impact de la réforme pour des départs vers 2020, selon la durée d'assurance

L'étude conduite pour le rapport économique, social et financier s'intéresse aux évolutions, en cas de départ différé, du taux de remplacement net, qui rapporte le niveau de la première pension au dernier salaire (tous deux nets de tout prélèvement), d'une part, avant la mise en œuvre de la loi du 21 août 2003⁵⁶, d'autre part, compte tenu de la nouvelle loi. La référence est un départ à la retraite à l'âge de 60 ans en 2020.

De manière conventionnelle, la durée d'assurance pour bénéficier d'une pension à taux plein est supposée stable à partir de 2020 (égale à 41 ans $\frac{3}{4}$ dans le prolongement de la nouvelle législation). Ainsi, les taux de remplacement estimés au-delà de 2020 sont plus élevés que ceux qui auraient été obtenus dans l'hypothèse d'une poursuite, après 2020, de l'allongement de la durée d'assurance de référence en fonction des gains d'espérance de vie.

Encadré : les cas-types étudiés dans le rapport économique, social et financier

Les assurés étudiés sont des monopensionnés dont les carrières sont continues (sans interruptions liées au chômage par exemple). Ils sont nés en 1960 et atteignent donc l'âge de 60 ans en 2020, avec des durées d'assurance variables : 42 ans (proche de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une pension à taux plein en 2020), 40 ans (durée d'assurance de référence), 38 ans ou 36 ans (illustration de carrières plus courtes). Les cas types retenus ont ainsi une représentativité limitée.

Ces assurés sont supposés payer une CSG à taux plein et ne pas bénéficier d'avantages particuliers (majorations pour enfant, majoration pour conjoint à charge, minimum garanti...).

Les hypothèses sur les pensions et les carrières, pour la période 2004-2020, résultent de l'application de la législation et de l'hypothèse de gains de productivité du travail que le Conseil d'orientation des retraites avait retenue dans le scénario de référence de son premier rapport : indexation des pensions sur les prix ; maintien du taux global de cotisations salariales à son niveau actuel ; hausse des salaires réels de 1,6% par an ; allongement progressif de la durée d'assurance pour bénéficier d'une pension à taux plein jusqu'à 41 ans $\frac{3}{4}$ en 2020 (dans le cadre de la nouvelle législation).

Pour les salariés du secteur privé, le calcul de la pension complémentaire ne prend pas en compte les modalités de l'accord AGIRC-ARRCO du 13 novembre 2003. Pour les fonctionnaires, le taux de prime correspond au taux de prime moyen dans la fonction publique, soit 17%.

11. Les monopensionnés du secteur privé

Pour les cas-types de monopensionnés du secteur privé, la carrière est supposée se dérouler continûment au salaire moyen ARRCO⁵⁷. Les taux de remplacement sont estimés en prenant en compte l'intégralité des pensions servies, en l'occurrence la pension au régime général et la pension servie par l'ARRCO.

Les calculs n'intègrent pas les nouvelles modalités de l'accord AGIRC-ARRCO du 13 novembre 2003, qui court jusqu'en 2008 et est postérieur à cet exercice. Précisons en tout cas que l'hypothèse d'une indexation de la valeur d'achat du point sur les salaires couplée à

⁵⁶ Sous la législation de 1993 pour le régime général.

⁵⁷ Le cas-type d'une carrière toujours au SMIC est également considéré (voir 4.).

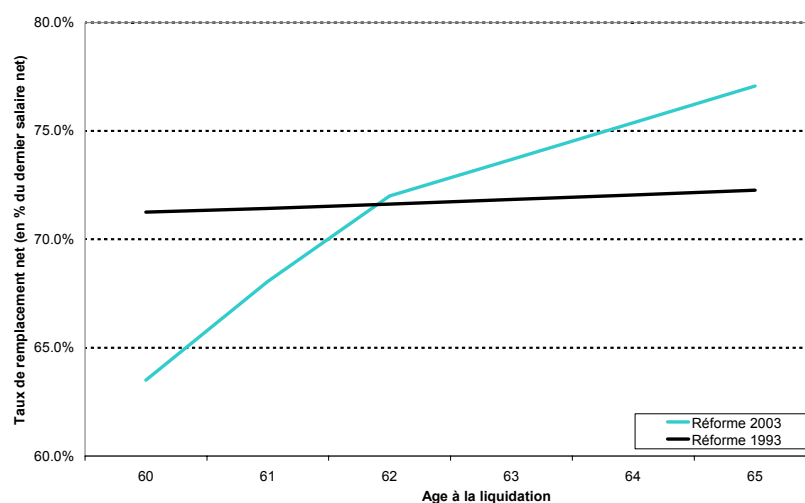
une indexation de la valeur de liquidation du point sur les prix (conformément à l'accord de novembre 2003) prolongée au-delà de 2008 conduirait à réviser fortement à la baisse les taux de remplacement à l'horizon 2020 indiqués ci-après.

Le cas du salarié du secteur privé qui a effectué une carrière au salaire moyen ARRCO suffisamment longue pour valider 42 annuités à l'âge de 60 ans en 2020 illustre les effets de l'instauration de la surcote : la poursuite de l'activité au-delà de 60 ans augmente de manière significative le taux de remplacement net, qui passe d'environ 72% si les droits sont liquidés à 60 ans à plus de 80% s'ils sont liquidés à 65 ans, alors qu'avant réforme, en l'absence de surcote, le taux de remplacement net est quasi stable (aux alentours de 72-73%) quel que soit l'âge de départ à la retraite.

Au contraire, le taux de remplacement net du même type d'assuré, dont la carrière a été plus courte de 2 ans (40 annuités validées à 60 ans en 2020), baisserait à la suite de la réforme en cas de départ à la retraite avant 62 ans, compte tenu, d'une part, de l'allongement de la durée d'assurance et de la décote, d'autre part, de la proratisation. Pour un départ à 60 ans, le taux de remplacement net serait d'environ 63%, contre plus de 70% avant réforme. Cette personne devrait poursuivre son activité jusqu'à l'âge de 62 ans pour maintenir son taux de remplacement net et travailler encore au-delà pour l'améliorer grâce à la surcote.

Plus généralement, pour une carrière au salaire moyen ARRCO commencée à l'âge de 20 ans, les salariés, arrivés à l'âge de 60 ans, devront prolonger leur activité de 1 an en 2012 et de 1 an $\frac{3}{4}$ en 2020 pour continuer à bénéficier d'une pension à taux plein et éviter ainsi une diminution de leur taux de remplacement plus forte que celle consécutive à la réforme de 1993. Dans l'hypothèse, malgré tout, de départs à la retraite à 60 ans, l'étude montre que la baisse du taux de remplacement net au fil des générations résulte alors de ce que la pension nette au fil des générations serait relativement stable en euros constants, sous l'effet notamment de la décote (en l'absence de décote cette pension aurait augmenté), alors que les salaires augmentent.

Taux de remplacement net d'un assuré qui a 40 annuités à 60 ans en 2020, en fonction de son âge de liquidation (monopensionné du régime général)

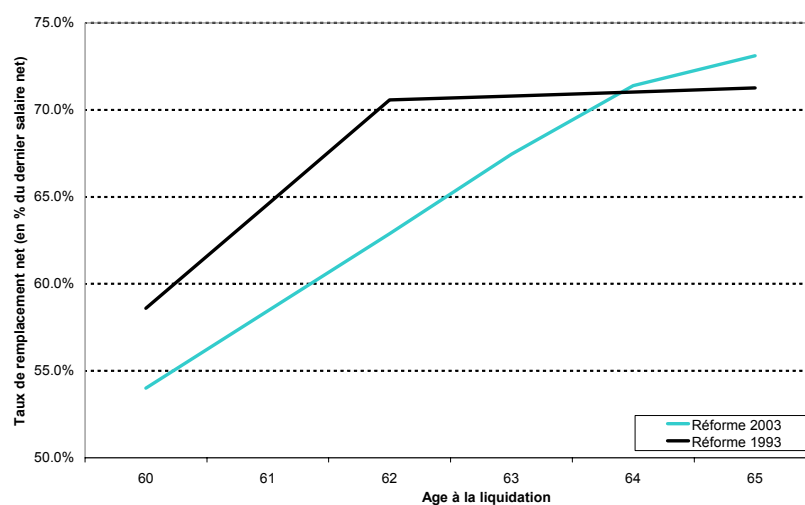


Source : Rapport économique, social et financier (projet de loi de finances pour 2004).

Pour des carrières plus courtes (moins de 40 ans à l'âge de 60 ans), l'allongement de la durée d'assurance de référence contribue à baisser, toutes choses égales par ailleurs, les taux de remplacement nets. Les situations avant et après la réforme de 2003 diffèrent cependant selon que la durée d'assurance validée à l'âge de 60 ans en 2020 est, par exemple, de 38 ans ou de 36 ans.

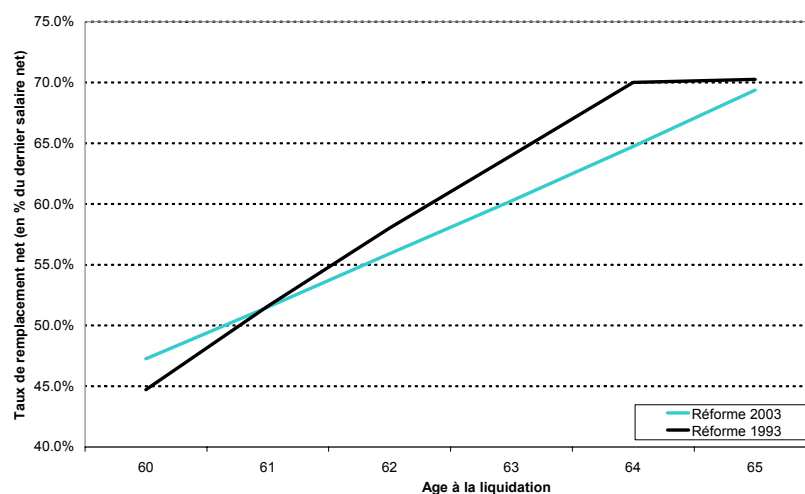
Si elle est de 38 ans, le taux de remplacement net diminue à la suite de la réforme si le salarié part à la retraite avant 64 ans ; dans ce cas, l'écart en points de taux de remplacement est maximum pour une liquidation à 62 ans (baisse d'environ 7 points). Au contraire, si elle est de 36 ans, la réforme modifie peu les taux de remplacement, surtout pour des âges de liquidation proches de 60 ans.

Taux de remplacement net d'un assuré qui a 38 annuités à 60 ans en 2020, en fonction de son âge de liquidation (monopensionné du régime général)



Source : Rapport économique, social et financier (projet de loi de finances pour 2004).

Taux de remplacement net d'un assuré qui a 36 annuités à 60 ans en 2020, en fonction de son âge de liquidation (monopensionné du régime général)



Source : Rapport économique, social et financier (projet de loi de finances pour 2004).

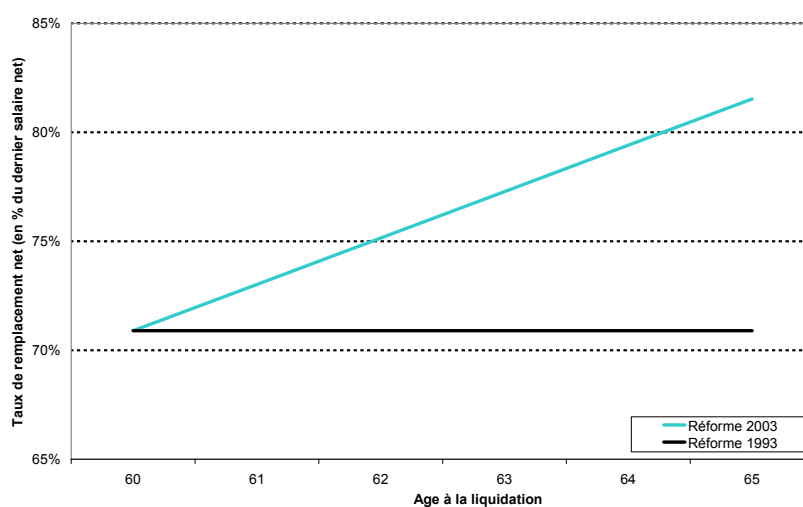
Dans le premier cas-type, les effets de la décote avant réforme étaient limités par le fait que la durée validée à l'âge de 60 ans (38 ans) n'était pas trop éloignée de la durée cible nécessaire pour bénéficier d'une pension à taux plein (40 ans) ; compte tenu de l'allongement de la durée cible avec la réforme de 2003 (41 ans $\frac{3}{4}$), les effets de la décote, malgré la réduction de cette dernière, conjugués à ceux de l'allongement de la proratisation sont *in fine* importants sur le niveau de la pension. Dans le deuxième cas-type, les effets de la décote avant réforme étaient maximum, dans la mesure où la carrière considérée est trop courte pour atteindre la durée d'assurance cible (40 ans) à l'âge de 65 ans ; la réduction de la décote à la suite de la réforme de 2003 permet alors de contrebalancer les effets de l'allongement de la durée cible (41 ans $\frac{3}{4}$) et de la proratisation.

12. Les monopensionnés du secteur public

Dans le cas de la personne qui a effectué toute sa carrière dans la fonction publique, l'étude du rapport économique, social et financier s'intéresse principalement aux effets de la surcote. Elle n'intègre pas les effets du nouveau régime assis sur les primes, qui sera mis en place dans la fonction publique à la suite de la loi d'août 2003.

Comme pour le cas du salarié du secteur privé, si le fonctionnaire a effectué une carrière suffisamment longue pour valider 42 annuités à l'âge de 60 ans en 2020, son taux de remplacement net est maintenu par rapport à la situation qui aurait prévalu avant la réforme de 2003 (à un niveau un peu supérieur à 70% dans le cas considéré) et la poursuite de l'activité au-delà de 60 ans augmente de manière significative le taux de remplacement net grâce à la surcote introduite par la réforme. Si le fonctionnaire continue à travailler jusqu'à 65 ans et valide alors 46 annuités, il bénéficie d'un taux de remplacement net supérieur à 80%.

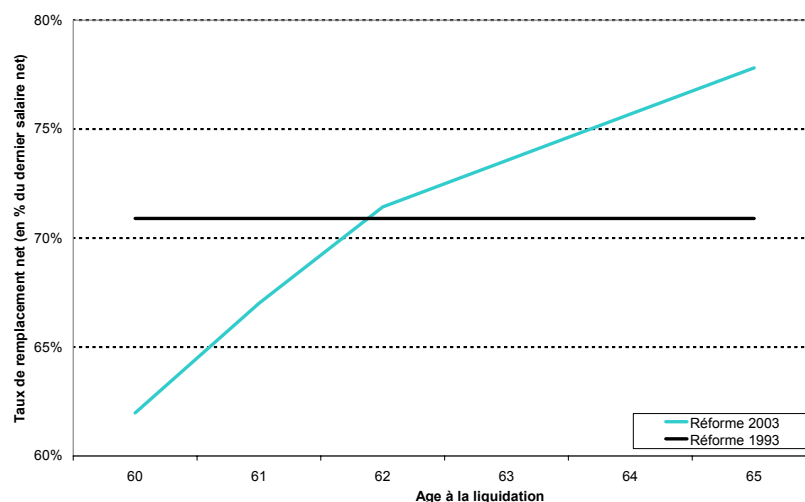
Taux de remplacement net d'un assuré qui a 42 annuités à 60 ans en 2020, en fonction de son âge de liquidation (monopensionné fonctionnaire)



Source : Rapport économique, social et financier (projet de loi de finances pour 2004).

Dans l'hypothèse d'une durée de carrière un peu plus courte, soit 40 annuités validées à 60 ans en 2020, la comparaison des taux de remplacement nets en fonction de l'âge de liquidation, avant et après l'application de la réforme de 2003, donne des résultats analogues à ceux obtenus pour le monopensionné au régime général. Le fonctionnaire à la retraite verrait son taux de remplacement net baisser à la suite de la réforme s'il décide de partir à la retraite avant 62 ans, compte tenu de l'allongement de la durée d'assurance et de la décote. S'il liquide ses droits à 60 ans, son taux de remplacement net serait d'environ 62% contre plus de 70% avant réforme (taux plein). Comme pour le salarié du secteur privé considéré, le fonctionnaire devrait poursuivre son activité jusqu'à l'âge de 62 ans pour maintenir son taux de remplacement net et travailler encore au-delà pour l'améliorer grâce à la surcote.

Taux de remplacement net d'un assuré qui a 40 annuités à 60 ans en 2020, en fonction de son âge de liquidation (monopensionné fonctionnaire)



Source : Rapport économique, social et financier (projet de loi de finances pour 2004).

L'étude montre plus généralement que, dans le cas du fonctionnaire qui part à la retraite à 60 ans en ayant validé 40 annuités, la baisse du taux de remplacement net au fil des générations, de 2004 à 2020, à la suite de la réforme de 2003 résulte d'une hausse de la pension nette au fil des générations moindre que celle des salaires, sous l'effet de la décote. A partir de 2008, 40 annuités sont insuffisantes pour bénéficier du taux plein. La pension augmente cependant quasi continûment en euros constants au fil des générations au long de la période, du fait de la mise en place très progressive de la décote.

L'étude ne considère pas, à l'instar du cas-type dans le secteur privé, la situation des fonctionnaires qui, en 2020, valident moins de 40 annuités à l'âge de 60 ans. Or, par rapport au cas-type considéré (40 annuités à l'âge de 60 ans), la baisse de taux de remplacement net induite par la réforme de 2003 est plus forte, en particulier pour les fonctionnaires qui valident juste 37 ans ½ à 60 ans. Ceux-ci auraient bénéficié avant la réforme de 2003 d'une pension à taux plein, donc d'un taux de remplacement net un peu supérieur à 70% comme dans le cas considéré, alors que l'application de la réforme de 2003 est plus pénalisante pour eux puisqu'en 2020, il leur manque plus de quatre annuités pour atteindre le taux plein, à comportement inchangé.

2. Impact de la réforme pour diverses carrières

L'étude sur cas-types du rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2003 vise explicitement à donner un aperçu de la diversité des situations individuelles des salariés du secteur privé : "les exemples présentés ne sont pas choisis en fonction de leur représentativité statistique, mais afin d'illustrer une diversité de situations"⁵⁸.

Pour la fonction publique, l'étude est beaucoup plus sommaire puisque le seul cas-type étudié est celui d'un individu né en janvier 1947, qui a commencé à travailler à 22,5 ans dans la fonction publique (catégorie sédentaire). A l'âge de 60 ans en janvier 2007, cette personne aura validé 37,5 années et pourra partir à la retraite. Ce cas vise à illustrer à moyen terme (2007-2012) les effets de l'allongement de la durée d'assurance, de la surcote et de la décote sur le taux de liquidation, en rappelant que la modification du barème de la pension à la liquidation est progressive et dépend de la génération. En particulier, pour la génération considérée née en 1947, la durée d'assurance exigée pour bénéficier du taux plein est 158 trimestres et l'âge plafond au-delà duquel la décote ne s'applique pas est de 61 ans ½. En conséquence, les baisses de taux de liquidation dues à l'allongement de la durée d'assurance et à la décote sont plus faibles que celles que devront supporter les générations plus jeunes ayant eu le même type de carrière.

Taux de liquidation en fonction de l'âge de liquidation pour un fonctionnaire né en janvier 1947, ayant validé 37,5 années à l'âge de 60 ans

Age de liquidation	60 ans	61 ans	61 ans ½	62 ans	63 ans	64 ans	65 ans
Mois de liquidation	01/2007	01/2008	07/2008	01/2009	01/2010	01/2011	01/2012
Taux de liquidation	70,1%	72,7%	74,1%	75%	77,25%	79,5%	81,75%

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, rapport de septembre 2003.

Six cas-types ont été retenus pour illustrer la diversité des situations parmi les salariés du secteur privé, trois cas-types d'hommes monopensionnés et trois cas-types de femmes monopensionnées. Outre la distinction entre les hommes et les femmes, la diversité des situations renvoie au fait que les personnes partent à la retraite à des dates différentes et que les carrières présentent des profils très disparates avec, parfois, des interruptions.

L'étude s'intéresse uniquement aux prestations servies par la CNAV.

Encadré : durée d'assurance et hypothèse de comportement de départ à la retraite

L'hypothèse de changement de comportement est conventionnelle. A la suite de la réforme de 2003, les personnes sont supposées ajuster leurs durées d'activité de manière à pouvoir toujours bénéficier du taux plein à la liquidation. De même, avant la réforme de 2003, les personnes sont supposées partir à la retraite à l'âge qui leur permet de bénéficier du taux plein. Cette dernière hypothèse conduit à considérer des personnes qui, en l'absence de la réforme de 2003, auraient liquidé leurs droits à la retraite avec des durées totales d'assurance, y compris notamment les majorations pour enfant dans le cas des femmes, relativement élevées (39 ans pour le cas 3, 40 ans pour les cas 1 et 2 et 4, 41 ans pour le cas 6 et 43 ans pour le cas 5).

⁵⁸ Page 202 du rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2003.

Par convention, la durée d'assurance pour obtenir le taux plein est supposée être portée à 42 ans en 2021 et stabilisée au-delà. Cette hypothèse intervient dans les quatre cas supposés partir à la retraite après 2020 (cas 2, 3, 5 et 6). Une hypothèse alternative de prolongement de la hausse de la durée d'assurance en fonction des gains d'espérance de vie aurait conduit à des situations moins favorables pour les retraités.

Pension servie par la CNAV pour six cas-types de monopensionnés avant et après réforme de 2003, selon que les comportements de liquidation sont ou non inchangés

	Cas 1	Cas 2	Cas 3	Cas 4	Cas 5	Cas 6
Sexe	Homme			Femme		
Génération	1952	1968	1958	1953	1969	1973
Nombre d'enfants	3	0	1	2	3	0
Début d'activité	20 ans	21 ans	26 ans	22 ans	23 ans	19 ans
Type de carrière	Salaire moyen	SMIC	1 à 3 plafonds	Salaire moyen	1 à 2 plafonds	SMIC à mi-temps
Sans changement de comportement						
Année de liquidation	2012	2031	2023	2014	2029	2033
Age de liquidation	60 ans	63 ans	65 ans	61 ans	60 ans	60 ans
Nombre d'annuités (1)	40	40	39	40	43	41
Variation de pension	-8%	-14%	-6%	-7%	0%	-36%
Avec changement de comportement						
Année de liquidation	2013	2033	2023	2015	2029	2034
Age de liquidation	61 ans	65 ans	65 ans	62 ans	60ans	61ans
Nombre d'annuités (1)	41	42	39	41	43	42
Variation de pension	0%	0%	-6%	0%	0%	+9%
Taux de remplacement brut du dernier revenu d'activité par la pension						
Après réforme 2003	46,8%	39,6%	13,1%	42,4%	22,9%	64,9%
Variation en points	0	0	-0,8	0	0	+5,5
Variation de la pension sous la nouvelle législation en cas de décalage de l'âge de liquidation						
Age : + 1 an	+4%	+3%	+4%	+4%	+5%	+3%
Age : - 1 an	-9%	-9%	-9%	-9%	Impossible	-41%

(1) Le nombre d'annuités est égal à la somme des durées cotisées, des durées de chômage validées (2 ans pour le cas 2, 0 pour les autres) et des majorations de durée pour enfant à charge (2 ans par enfant pour les femmes uniquement). Les durées cotisées se déduisent des différences entre les âges de liquidation et les âges de début d'activité, puis en retranchant d'éventuelles périodes ni cotisées, ni validées (2 ans pour le cas 2, 3 ans pour le cas 4, 0 pour les autres).

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, rapport de septembre 2003.

21. En l'absence de changement de comportement

Sans changement de comportement, la réforme de 2003 conduit à diminuer les pensions par rapport à la situation avant réforme pour les personnes qui n'atteignent pas le taux plein dans la nouvelle législation : -7%, -8% et -14% respectivement pour les cas 4, 1 et 2.

Le cas 3 correspond à un homme ayant une durée d'activité trop courte et qui bénéficie du taux plein, avant comme après la réforme de 2003, en liquidant ses droits à 65 ans. La réforme de 2003 entraînerait pour lui une baisse de pension de 6%, compte tenu de la proratisation plus forte introduite par la réforme. Cet effet est relativement limité dans le cas considéré car la durée d'assurance à 65 ans est très proche de 40 ans (39 ans)⁵⁹.

Le cas 6 illustre la situation d'une personne qui, avant réforme, bénéficie du minimum contributif dès l'âge de 60 ans en validant 41 annuités. L'hypothèse d'absence de modification des comportements à la suite de la réforme n'est guère réaliste, dans ce cas, puisque la personne perd alors le bénéfice du minimum contributif en ne remplissant plus les conditions du taux plein et le niveau de sa pension chute de 36%.

22. Avec changement de comportement

Dans l'hypothèse de changement de comportement, l'importance du recul de l'âge de liquidation dépend de la génération à laquelle appartient la personne considérée et de la durée d'assurance déjà validée à 60 ans. Le recul est au maximum de 2 ans dans les six cas considérés.

Dans quatre de ces six cas, la pension du régime général apparaît inchangée avant et après la réforme de 2003. Ce résultat n'est pas surprenant dans la mesure où, par convention, il est supposé que les personnes liquident leurs droits à la retraite à l'âge qui leur permet d'obtenir le taux plein, avant comme après la réforme.

Sous cette hypothèse, seuls seraient pénalisés ceux qui totalisent, à 65 ans, une durée d'assurance insuffisante pour que leur pension ne soit pas proratisée dans la nouvelle législation. C'est l'exemple du cas 3, dont la pension baisserait de 6% à la suite de la réforme.

A l'inverse, la pension augmenterait pour le cas 6 (+9% environ), qui bénéficierait de l'effet cumulé des revalorisations du minimum contributif prévues en 2004, 2006 et 2008 par la loi du 21 août 2003.

Dans la nouvelle législation et par rapport à la situation où les personnes partent à la retraite à l'âge qui leur permet de bénéficier du taux plein, une année supplémentaire de travail permettrait de majorer le niveau de la pension de 3 à 5% selon les cas, compte tenu de l'application de la surcote et d'un salaire de référence un peu plus élevé. A l'inverse, une liquidation un an plus précoce entraînerait une réduction de la pension de 9% environ⁶⁰,

⁵⁹ La situation avant réforme est la même que celle d'une personne qui ne validerait que 37 ans ½ à l'âge de 65 ans (la proratisation n'est effective qu'en dessous de 150 trimestres). Or, pour ce dernier cas, la baisse de pension liée à la réforme de 2003 serait plus importante.

⁶⁰ L'hypothèse d'une liquidation plus précoce est impossible pour le cas 5 qui part à la retraite à 60 ans et la réduction de la pension liée à un départ plus précoce d'un an est très forte pour le cas 6 (-41%) qui, en ne remplissant plus les conditions du taux plein, perd le bénéfice du minimum contributif.

contre 13 à 15% avant la nouvelle législation, compte tenu d'un taux de décote ramené à 5% contre 10% auparavant.

3. Impact de la réforme pour des carrières représentatives

31. Des carrières continues, représentatives de carrières de salariés du secteur privé

La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale s'est livrée à cet exercice, en partant d'un travail de l'INSEE effectué à partir des déclarations annuelles de données sociales sur les carrières des salariés du secteur privé nés en 1948⁶¹. Différentes durées de carrière ont été considérées et, à chaque fois, la DREES a calculé les taux de remplacement de la dernière rémunération par la pension, nets des cotisations sociales et de CSG, avant et après l'application de loi du 21 août 2003.

Le travail de l'INSEE à partir des déclarations annuelles de données sociales a permis de construire, pour le secteur privé, trois profils représentatifs de cadres et deux profils représentatifs de non cadres. Un troisième profil de non cadres correspondant à une carrière continûment au SMIC a également été étudié en raison de son caractère emblématique (voir 4. ci-après). A chaque profil a été associée une hypothèse spécifique d'âge d'entrée dans la vie active. Pour le profil de cadre à plus hauts salaires, correspondant au cas d'une personne cadre durant toute sa vie professionnelle, l'âge d'entrée dans la vie active est de 25 ans et l'âge de départ à la retraite de 65 ans (durée de carrière égale à 40 ans). Pour les autres profils, l'âge d'entrée dans la vie active est inférieur à 20 ans et l'âge de départ à la retraite a été fixé à 60 ans (durées de carrière de plus de 40 ans).

Encadré : Des carrières salariales types, représentatives des carrières continues des salariés du secteur privé nés en 1948

Les profils représentatifs retenus pour les non cadres correspondent à deux profils de carrières qui, parmi toutes les combinaisons possibles de profils de carrière (au nombre de trois), sont les plus représentatifs, selon la méthodologie construite par l'INSEE, de l'ensemble des carrières complètes des salariés non cadres du secteur privé nés en 1948 :

- le profil à plus hauts salaires débute à 80% du salaire moyen net et culmine à 160% ;
- le profil à salaires intermédiaires débute à 70% du salaire moyen net et culmine à 100% ;

Un troisième profil, à plus bas salaire, a été assimilé par la DREES au cas normatif d'une carrière continûment au SMIC.

Les cas-types de cadres ont été élaborés à partir des profils moyens de trois catégories de cadres du secteur privé (les personnes devenues cadres au bout de moins de 5 ans de carrière, celles qui le sont devenues entre 5 ans et 15 ans de carrière, enfin celles qui ne l'ont été qu'au bout de plus de 15 ans de carrière), avec des hypothèses *ad hoc* sur la date du passage au statut de cadre :

- pour le profil à plus hauts salaires, qui débute à 70% du salaire moyen net et culmine à 280%, la personne est supposée cadre toute sa vie professionnelle ;

⁶¹ Travaux non encore publiés de M. Koubi du département de l'emploi et des revenus d'activité à l'INSEE. Les carrières considérées correspondent aux carrières débutant avant 30 ans, s'achevant après 45 ans, n'ayant pas d'interruption de plus de 4 années consécutives et totalisant au moins 20 années dans le secteur privé.

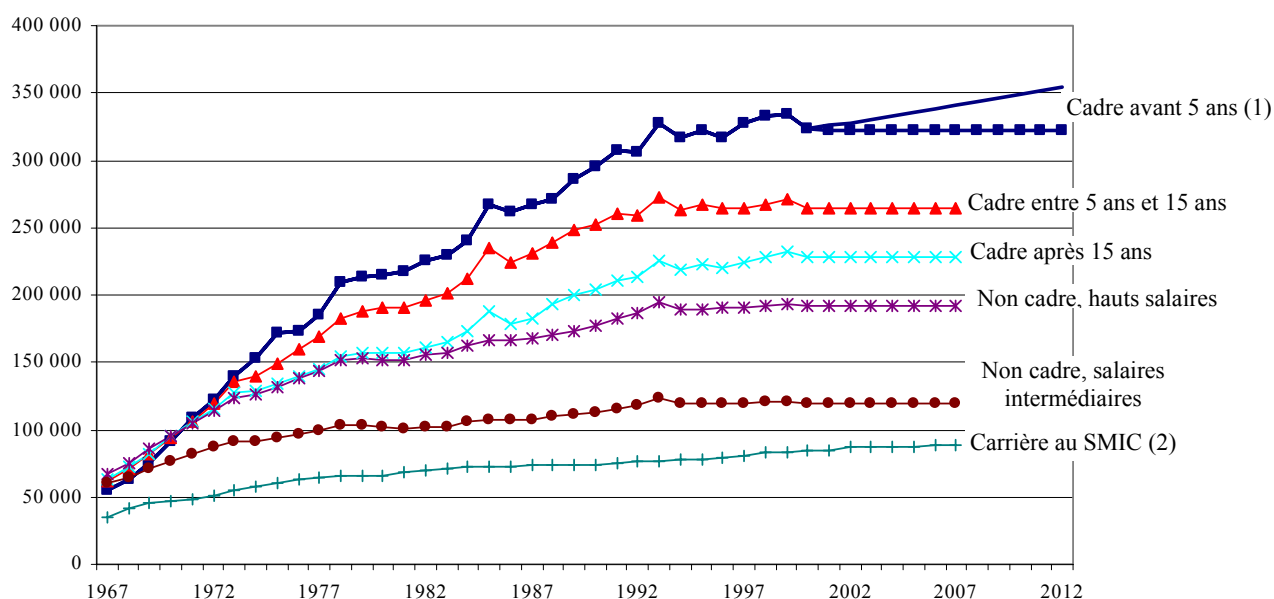
- pour le profil à salaires intermédiaires, qui débute à 75% du salaire moyen net et culmine à 220%, le passage au statut de cadre est supposé intervenir au bout de 10 ans de carrière ;
- enfin, pour le profil à plus bas salaires, qui débute à 80% du salaire moyen net et culmine à 190%, le passage au statut de cadre est supposé intervenir au bout de 20 ans de carrière.

L'âge de début de carrière a été choisi en fonction d'observations et d'hypothèses sur les comportements de la génération 1948 et l'âge de départ à la retraite a été fixé à 60 ans sauf pour le profil de cadre supérieur (65 ans) :

- cadre toute sa vie professionnelle : en activité de 25 à 64 ans (40 ans de carrière) ;
- salarié passé cadre en cours de carrière (au bout de 10 ou 20 ans) : en activité de 18 à 59 ans (42 ans de carrière) ;
- non cadre à « hauts salaires » : en activité de 17 à 59 ans (43 ans de carrière) ;
- non cadre à « salaires intermédiaires » : en activité de 16 à 59 ans (44 ans de carrière).

Les carrières effectives ne sont connues que jusqu'en 2000. Au delà, il a été supposé que les salaires étaient indexés sur les prix (inflation observée entre 2000 et 2003 puis inflation de 2% par an à partir de 2003) pour tous les profils, dans la mesure où les profils de carrières connus jusqu'en 2000, exprimés en francs (ou euros) constants, ont tendance à s'aplatir en fin de période. Pour le profil de cadre à hauts salaires, une hypothèse alternative a également été retenue : les salaires de fin de carrière sont indexés sur la moitié de l'évolution du salaire moyen, soit 2,8% d'augmentation par an en nominal (2% d'inflation + 0,8%).

Profils de carrière continue dans le secteur privé retenus par la DREES (salaires bruts en francs constants 2000)



(1) Deux hypothèses ont été testées pour le profil de fin de carrière : sur les prix et sur les prix+0,8%.

(2) Cas normatif d'une carrière continûment au SMIC.

Source : DREES.

Les carrières-types retenues ont l'intérêt d'être représentatives des carrières continues des salariés du secteur privé nés en 1948, en termes de profil de salaire et d'âge d'entrée dans la vie active.

Pour les personnes de cette génération, qui auront 60 ans en 2008, la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une pension à taux plein reste fixée à 40 ans à la suite de la réforme de 2003.

En conséquence, pour les cas considérés, les taux de remplacement nets ne sont pas modifiés par la réforme et dépendent principalement de la croissance des salaires au cours de l'activité. Ils sont compris entre 65,6% pour le profil de carrière le plus pentu (cadre toute sa carrière avec des gains de pouvoirs d'achat en fin de carrière) et 85,3% pour la carrière la plus plate correspondant à celle du non cadre à "salaires intermédiaires". Ces taux apparaissent relativement élevés, ce qui provient notamment de l'hypothèse généralement retenue pour ce travail de stabilité du pouvoir d'achat des salariés au-delà de l'année 2000.

32. Sensibilité des résultats à la durée de carrière et au profil de fin de carrière

Afin d'estimer les effets potentiels de la réforme pour des carrières peut-être plus atypiques au sein de la génération 1948, trois durées alternatives de carrières plus courtes ont été envisagées pour tous les profils (sauf pour celui du cadre toute sa vie professionnelle) : 40 ans, 37,5 ans et 35 ans.

Les personnes sont supposées liquider leur retraite toujours à 60 ans mais être entrées plus tardivement dans la vie active, sauf pour le cas des cadres toute leur vie professionnelle. Pour ces derniers, qui entrent sur le marché du travail déjà tardivement, l'âge de début d'activité a été figé à 25 ans et les taux de remplacement nets ont été calculés pour des âges de départ à la retraite avant 65 ans. Ces hypothèses sont conventionnelles, puisqu'on ne considère pas les éventuels changements de comportements à la suite de la réforme.

Ces cas illustrent les modifications introduites par la loi du 21 août 2003, affectant le calcul de la décote et celui du coefficient de proratisation pour la pension du régime général, dans l'hypothèse d'absence de changements de comportement.

Or, dans cette hypothèse et pour les cas considérés, les taux de remplacement nets calculés après application de la réforme de 2003 sont supérieurs à ceux calculés selon les dispositions de la réforme de 1993, ce d'autant que la durée de carrière est courte. Pour la génération 1948, l'impact positif de l'assouplissement de la décote sur le niveau de la pension de base l'emporte en effet sur celui, négatif, de la proratisation. De plus, alors que la baisse de la pension de base liée à la proratisation par 160 et non plus 150 est indépendante de la durée d'assurance (-6,25% par année manquante⁶²), la hausse de la pension de base liée à l'assouplissement de la décote est d'autant plus importante que le nombre de trimestres manquants est grand, donc que la durée d'assurance est courte.

⁶² $1 - (150/160)$.

Taux de remplacement global(*) net des monopensionnés du secteur privé nés en 1948
Carrières continues, départs à la retraite à 60 ans sauf pour les "cadres toute leur carrière" (1)

	Non cadre salaires intermédiaires	Non cadre hauts salaires	Cadre au bout de 20 ans	Cadre au bout de 10 ans	Cadre toute la carrière	
Indexation salaire de fin de carrière	Prix (2)				Prix (2)	Prix + 0,8%
Durée de carrière	44 ans	43 ans	42 ans	42 ans	40 ans	
Avant, après 2003	85,3%	77,2%	71,5%	70,7%	71,2%	65,6%
Hypothèses alternatives concernant les durées de carrière						
Durée de carrière	40 ans				cf. supra	cas non étudiés
Avant, après 2003	83,3%	76,1%	70,7%	70,1%		
Durée de carrière	37,5 ans				38 ans	
Avant 2003	68,6%	63,0%	58,7%	59,1%	59,2%	
Après 2003	69,0%	63,4%	59,1%	59,4%	59,5%	
Durée de carrière	35 ans				35ans	
Avant 2003	45,0%	41,7%	39,4%	41,2%	40,6%	
Après 2003	49,6%	45,8%	42,8%	44,1%	43,1%	

(*) Pension de base et complémentaire. Dans tous les cas, on suppose que l'accord AGIRC-ARRCO de novembre 2003 s'applique, afin de n'illustrer que les effets de la loi du 21 août 2003 par différence ("avant 2003" et "après 2003").

(1) Les cadres "toute leur carrière" entrent dans la vie active à 25 ans et partent à la retraite à un âge équivalent à "25 + durée de carrière".

(2) Par hypothèse, le pouvoir d'achat des salariés stagne à partir de 2000. Le dernier salaire est donc relativement bas et le taux de remplacement s'en trouve majoré.

Source : DREES.

Avec cette approche, pour chiffrer les effets à plus long terme de la réforme sur les taux de remplacement, il serait utile de disposer de carrières-types pour des générations plus récentes. L'une des principales difficultés est alors de prolonger les carrières des personnes de ces générations jusqu'à la date à laquelle elles partent à la retraite. Or, les taux de remplacement sont sensibles aux profils de fin de carrière⁶³.

Les travaux de la DREES permettent de mesurer cette sensibilité pour la génération 1960. Le cas-type considéré est celui d'un salarié du secteur privé né en 1960, dont le salaire a progressé jusqu'en 2000 comme le salaire moyen par âge de sa génération (observé) et, après 2000, avec des gains de pouvoir d'achat constants. Plusieurs hypothèses de gains de pouvoir d'achat ont été testées : 0,5%, 1,2%, 1,6% et 2% par an.

Les taux de remplacement sont très sensibles au choix de ce paramètre et les effets résultant des variations dans les hypothèses retenues pour l'évolution des salaires sont d'une ampleur plus importante que ceux résultant de l'effet des barèmes. Ainsi, pour un début de carrière à l'âge de 20 ans et un départ à la retraite à l'âge de 60 ans (donc en 2020), les taux de remplacement nets, à la suite de la réforme de 2003, sont compris entre 58,9% et 69,31% selon les différentes hypothèses relatives à la croissance salariale.

⁶³ Ainsi, pour le "cadre toute la carrière", le taux de remplacement net passe de 71,2% à 65,6% en 2013 si l'on suppose des gains de pouvoir d'achat de 0,8% par an (et non 0%) après l'année 2000.

Taux de remplacement net en 2020 pour un monopensionné du secteur privé né en 1960 selon les gains annuels de pouvoir d'achat après 2000

Gains annuels de pouvoir d'achat	+0,5%	+1,2%	+1,6%	+2%
Taux de remplacement net à la suite de la réforme de 2003	69,3%	64,2%	61,5%	58,9%

La durée d'assurance de référence est de 41 ans $\frac{3}{4}$ en 2020. Il est supposé que les modalités de l'accord AGIRC-ARRCO de novembre 2003 sont prorogées au-delà de 2008.

Source : DREES

4. Carrière toujours au SMIC

La pension des salariés rémunérés au SMIC mérite une analyse particulière puisque l'article 4 de la loi du 21 août 2003 stipule que "la Nation se fixe pour objectif d'assurer en 2008 à un salarié ayant travaillé à temps complet et disposant de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein, un montant total de pension lors de la liquidation au moins égal à 85% du salaire minimum de croissance net lorsqu'il a cotisé pendant cette durée sur la base du salaire minimum de croissance".

Pour atteindre cet objectif, le gouvernement a décidé de revaloriser le minimum contributif pour les nouveaux liquidants (aux 1^{ers} janvier 2004, 2006 et 2008, à chaque fois de 3% portant uniquement sur les droits issus de périodes effectivement cotisées), dans la mesure où la pension de base d'un salarié, qui aurait effectué toute sa carrière au SMIC et disposerait de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein, est portée au minimum contributif.

L'étude de la direction de la prévision et de l'analyse économique publiée dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004 indique que cet objectif sera effectivement atteint, dans le cas où le salarié ayant effectué toute sa carrière au SMIC est passé aux 35 heures de travail hebdomadaire en 2002 et qu'une fois à la retraite, il bénéficie - ce qui est le cas le plus probable - du taux de CSG réduit (3,8%). Les calculs de la DREES, qui intègrent les conséquences de l'accord AGIRC-ARRCO de novembre 2003, confirment ce résultat, dans l'hypothèse d'un passage aux 35 heures après le 30 juin 2002, de l'application du taux de cotisation moyen de l'ARRCO pendant l'activité et de l'application du taux de CSG réduit pendant la retraite⁶⁴.

Il reste que ce cas de figure a une portée essentiellement normative dans la mesure où les carrières complètes au SMIC sont extrêmement rares, comme l'attestent les travaux de l'INSEE à partir des déclarations annuelles de données sociales sur les carrières des salariés du secteur privé nés en 1948⁶⁵. Les personnes qui ont des rémunérations proches du SMIC ont généralement des carrières heurtées et celles qui ont des carrières continues bénéficient, au cours de leur activité, de hausses de salaire qui font qu'*in fine* leur salaire s'écarte du SMIC.

⁶⁴ Avec ces hypothèses, la pension nette en 2008 représenterait 84,6% du SMIC net dans le cas d'une carrière complète (40 ans) au SMIC. On notera cependant que la pension complémentaire ARRCO dépend du profil salarial (elle augmente un peu avec la date du passage aux 35 heures) et du taux de cotisation effectif à l'ARRCO.

⁶⁵ Travaux de M. Koubi cités précédemment.

Annexe 13

La maquette de présentation des droits retraite

Maquette proposée par le groupe de travail⁶⁶

Relevé de carrière									
Année	Régimes de base				Régimes complémentaires				
	Trimestres			Salaires	Nature des périodes	Période	Employeur	Nbre points	
	RG	AR	TR	Francs/Euros				ARRCO	AGIRC
1987	4			116 820	cotisés	1/1 au 31/12	Durant	100	
1988	4			120 360	cotisés	1/1 au 30/6	Dupont	50	
					cotisés	1/7 au 31/12	Dupont	50	200
1989	4			125 280	cotisés	1/1 au 31/12	Martin	120	250
1990	4			131 040	cotisés	1/1 au 31/03	Firm in	30	65
					cotisés	1/4 au 31/12	Jean	95	200
TOTAL	16							445	715

RG = régime général
AR = autres régimes
TR = tous régimes y compris périodes équivalentes

Ce document, communiqué en l'état actuel de votre dossier et de la réglementation en vigueur, ne constitue pas un engagement des régimes sur le niveau de votre retraite future.

⁶⁶ Groupe de travail : Droit à l'information des assurés, présidé par J-M. Palach, Inspecteur général des affaires sociales.

Relevé des droits constitués

Périodes / Salaires	Trimestres validés régime général et régimes alignés	Trimestres validés autres régimes publics ou spéciaux	Points retraite complémentaire		
			ARRCO	AGIRC	Autres

	Total des trimestres Retraite de base et autres régimes: 	Estimation * compte tenu des droits constitués : €	Total des droits régimes complémentaires : €		
Total des droits		 €		

•en supposant le taux de 50 % atteint au moment de départ en retraite
 Ce document, communiqué en l'état actuel de votre dossier et de la réglementation en vigueur, ne constitue pas une attribution définitive de droits et peut être révisé en cas d'erreur ou d'omission.

**Demande de complément d'information
de carrière**

- Du xxxxx au xxxxx : absence d'information
- Du xxxxx au xxxxx : absence d'information

A compléter, pour chaque période, en indiquant votre situation : période d'activité, salariée, non salariée, maladie, chômage ... en joignant à la réponse les pièces justificatives correspondantes : certificat d'emploi, bulletin de salaire, attestation de prise en charge de la caisse primaire d'assurance maladie ou de l'Assedic

A retourner à :

.....
.....
.....

Estimation des droits futurs

Conventions prises pour le calcul des droits

- Vous poursuivez votre activité salariée jusqu'à l'âge auquel vous remplirez les conditions nécessaires pour obtenir votre retraite au taux plein,
- Votre salaire actuel suit l'évolution du coût de la vie qui est réputé augmenter en moyenne de 2 % par an.
- Jusqu'à cette échéance, les paramètres des retraites de base et complémentaires restent fixés comme aujourd'hui.

L'estimation de vos droits

Selon la réglementation actuelle, compte tenu des éléments figurant sur votre récapitulatif de carrière et du niveau de vos droits déjà constitués, vous pourriez bénéficier d'une retraite au taux plein le

qui s'élèverait à xxxxxxxxxxxx € brut par an pour les régimes de base ⁽¹⁾

xxxxxxxxxxx € par an pour les régimes complémentaires ⁽¹⁾

soit un total de xxxxxxxxxxxx € brut par an ⁽¹⁾

⁽¹⁾ hors trimestres pour enfants, majorations familiales et service militaire

Ce document, communiqué en l'état actuel de votre dossier et de la réglementation en vigueur, ne constitue pas un engagement des régimes sur le niveau de votre retraite future.

Annexe 14

L'Union européenne

Les Traités et la Charte sociale

On présentera ici rapidement les dispositions relatives à la protection sociale (et notamment aux retraites) contenues dans les Traités qui, même si elles sont devenues plus substantielles, depuis le Protocole social annexé au Traité de Maastricht et le Traité d'Amsterdam, continuent de revêtir un caractère très général.

1. Le Traité de Rome

Avant sa révision par le Traité d'Amsterdam, le Traité de Rome contenait peu d'articles concernant spécifiquement la politique sociale. Il fixait comme premier objectif à l'Union européenne celui de « promouvoir un progrès économique et social équilibré et durable, notamment par la création d'un espace sans frontières intérieures, par le renforcement de la cohésion économique et sociale et par l'établissement d'une Union économique et monétaire comportant, à terme, une monnaie unique ».

Son titre VIII traitait de « la politique sociale » qui, significativement, n'était pas qualifiée de commune.

L'article 117 disposait que « Les Etats membres conviennent de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main d'œuvre permettant leurs égalisation dans le progrès. Ils estiment qu'une telle évolution résultera tant du fonctionnement du marché commun qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux, que des procédures prévues par le traité et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives ».

L'article 118 assignait à la Commission le rôle de promouvoir une collaboration étroite entre les Etats membres dans le domaine social, notamment dans les matières relatives à la sécurité sociale.

L'article 119 posait le principe d'égalité de rémunération entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail.

Les articles 123 à 125 instituaient le Fonds social européen « afin d'améliorer les possibilités d'emploi dans le marché intérieur et de contribuer ainsi au relèvement du niveau de vie ».

2. La Charte sociale

Le 9 décembre 1989, au sommet de Strasbourg, les chefs d'Etat et de gouvernement de onze Etats membres (le Royaume Uni n'était pas signataire) ont adopté sous forme de déclaration le texte de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs. Cette charte a été signée par le Royaume Uni en 1998. Elle fixe les grands principes sur lesquels se fonde le modèle social européen. Elle vise notamment la protection sociale, mais les

prescriptions qu'elle comporte restent minimales ou très générales et sont d'ores et déjà satisfaites par l'ensemble des Etats membres.

3. Le Traité d'Amsterdam

L'Acte unique européen (1987) puis le Protocole sur la politique sociale adopté par onze des douze Etats signataires du Traité de Maastricht (le Royaume Uni n'y adhère pas) ont donné une impulsion nouvelle à la politique sociale européenne, notamment dans les domaines de l'emploi, de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail, du dialogue avec les partenaires sociaux et de la cohésion économique et sociale. Le Traité d'Amsterdam (1997) a intégré dans le Traité de L'Union les dispositions du Protocole sur la politique sociale, en enrichissant ainsi le contenu.

Un objectif nouveau s'ajoute aux objectifs de l'Union européenne : « assurer un niveau d'emploi élevé ».

La référence aux droits sociaux fondamentaux tels qu'ils résultent de la Charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961 et de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs est incorporée au texte même du Traité.

L'article 136 du Traité (ancien article 117) complète et précise les objectifs de l'Union dans le champ social par la mention d'objectifs de « promotion de l'emploi », de « protection sociale adéquate », de « dialogue social », de « développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable » et de « lutte contre les exclusions ». Les mesures à prendre doivent cependant « tenir compte de la diversité des pratiques nationales, en particulier dans le domaine des relations conventionnelles, ainsi que de la nécessité de maintenir la compétitivité de l'économie de la Communauté ».

L'article 137 maintient la règle de l'unanimité pour toutes les décisions relatives notamment à la sécurité sociale et à la protection sociale des travailleurs.

Les articles 138 et 139 prévoient les conditions de consultation des partenaires sociaux européens et la possibilité de conclure des accords conventionnels au niveau européen.

L'article 140 (ancien article 118) dispose qu'en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 136, la Commission encourage la coopération entre les Etats membres et facilite la coordination de leur action, notamment dans les matières relatives à l'emploi et à la sécurité sociale.

L'article 141 (ancien article 119) renforce la portée du principe d'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins (en précisant qu'il s'entend pour un même travail ou pour un travail de même valeur) et prévoit le développement d'actions communautaires pour en promouvoir la mise en œuvre.

Annexe 15

Simulation de l'impact des réformes en Allemagne, en Italie, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas par l'OFCE

La plupart des pays européens ont mis en place des réformes de leur système de retraite pour faire face aux effets du vieillissement sur les besoins de financement de leurs régimes. Parmi les pays étudiés, seuls les Pays-Bas n'ont pas engagé une action d'ampleur, se contentant de mettre en place des incitations à la prolongation de la vie active. Il en va de même aux Etats-Unis, où une stratégie de constitution de réserves pour le financement d'un régime public étroit a été adoptée.

Trois pays, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni, ont fait l'objet d'une simulation des évolutions des besoins de financement à long terme des systèmes de retraite tenant compte des effets des réformes engagées. On présente ici la méthode des simulations (§1) et les résultats obtenus pour chaque pays (Allemagne §2 ; Italie §3 et Royaume-Uni §4). Une simulation a également été effectuée pour les Pays-Bas, avec une hypothèse de relèvement sensible des taux d'activité après 55 ans (§5).

1. La méthode de simulation

Les simulations présentées ici sont macroéconomiques. Elles ne décrivent pas l'hétérogénéité des évolutions selon les catégories d'actifs, le genre et le type de carrière. Elles sont fondées sur les hypothèses centrales d'Eurostat en matière de démographie, sur une méthode de projection des taux d'activité (avant réforme) identique pour tous les pays et sur des hypothèses économiques harmonisées. En particulier, la productivité du travail est supposée croître à terme au même rythme dans tous les pays (+1,75% par an). On suppose le retour au plein emploi et le maintien à long terme d'une croissance équilibrée : la production croît au même rythme que la productivité du travail augmenté de la croissance de la population active et le partage du revenu primaire entre salaires et profits est stable. Les salaires réels croissent comme la productivité du travail.

Les taux d'activité pour les plus de 55 ans sont modifiés conformément aux hypothèses de recul de l'âge de fin d'activité étudiées. L'impact de ces modifications sur la population active et la croissance économique est prise en compte. Du fait du recul de l'âge effectif de cessation d'activité, l'offre de travail augmente, ce qui accélère la croissance économique et réduit le ratio de dépendance (retraités / actifs occupés).

Les paramètres des régimes de retraite ont été fixés en tenant compte des réformes en cours d'application ou décidées. Pour les régimes publics, les évolutions retenues découlent de l'application des réformes connues au début de 2003. Les simulations s'appuient sur les projections des pensions moyennes qui en résultent et qui ont fait l'objet d'évaluation dans les pays étudiés. En ce qui concerne l'évolution de la durée d'activité et de l'âge moyen effectif de cessation d'activité, des hypothèses ont été retenues.

Les régimes de capitalisation ont été simulé formellement pour toutes les générations en activité et prenant leurs retraites avant 2050 en supposant une rentabilité financière réelle nette (une fois déduit les frais de gestion) des fonds de pension de 4 ou de 2 %.

Dans les trois pays, les réformes des retraites comportent une réduction des taux de remplacement des régimes publics, un allongement de la durée d'activité (avec ou sans report de l'âge légal du départ en retraite) et des incitations à cotiser dans le cadre de régimes facultatifs en capitalisation.

2. L'Allemagne

En Allemagne, la réforme, encore en cours de discussion, a pour effet de réduire la pension moyenne publique de telle manière que le régime soit équilibré une fois pris en compte un report de deux ans de l'âge de la retraite des hommes et des femmes et une augmentation de 2 points des taux de cotisation d'ici 2030.

Pour compenser la baisse des retraites publiques, les actifs sont incités à cotiser jusqu'à 4 % de leur revenu dans des régimes facultatifs. On a fait l'hypothèse que cette cotisation s'ajouterait à celle qui existe déjà, implicitement, dans les entreprises qui offrent une retraite supplémentaire à leurs salariés et qui peut être évaluée, à l'échelle macroéconomique à 1,5 %. Au total, le taux de cotisation aux régimes de capitalisation pourrait donc atteindre 5,5 %. Les adhésions aux fonds facultatifs sont actuellement peu nombreuses. On a donc simulé deux hypothèses extrêmes : maintien à 1,5 % du taux de cotisation aux fonds de pension ou passage à 5,5 % pour tous les actifs dès 2004.

La réforme fiscale en cours de discussion prévoit en outre une modification très importante de la fiscalité des retraites qui sont aujourd'hui largement défiscalisées et qui seraient, à terme, soumises entièrement à l'impôt sur le revenu. En contrepartie, les cotisations actuellement soumises à l'impôt seraient défiscalisées. Ce changement devrait modifier très sensiblement le rapport des pouvoirs d'achat nets d'impôt direct, des retraites et des revenus d'activité. Il n'en a pas été tenu compte ici.

Les simulations réalisées montrent que la contrainte de financement sur les régimes publics, une fois prise en compte le report de l'âge de la retraite et la hausse programmée des taux de cotisation, conduit à une baisse de 12 point du ratio pension moyenne nette / salaire moyen net (RPSMN) entre 2000 et 2050 (tableau 1).

Les retraites facultatives ne permettent de compenser la chute des pensions publiques que dans le cas d'une adhésion totale au nouveau régime (avec un taux de cotisation en hausse de 4 points) et dans l'hypothèse d'une rentabilité nette des fonds de 4 %. Dans l'hypothèse d'une rentabilité de 2 %, la chute du ratio pension moyenne / revenu moyen du travail serait de 5 points même avec une adhésion complète de la population. Si les actifs n'adhéraient pas au nouveau système, la chute du ratio serait comprise entre 9 et 12 points.

Dans tous les cas de figure, il n'est pas possible d'éviter une chute du ratio pension moyenne / revenu moyen d'activité pour les générations qui prendront leur retraite de 2010 à 2030 car le temps qui leur reste pour accumuler un capital est insuffisant pour qu'ils puissent compenser la chute des retraites publiques. La réforme fiscale pourrait dégrader encore plus la situation des retraités.

Du point de vue financier, la réforme paraît équilibrée puisque la hausse du besoin de financement des systèmes publics serait limitée à 1,7 point de Pib et serait pratiquement couverte par l'augmentation prévues de 2 points des cotisations. Les financements budgétaires complémentaires pourraient donc aisément assurer l'équilibre final du système.

Tableau 1 : Le financement des retraites en Allemagne après les réformes

Recul de l'âge de cessation d'activité de 2 ans pour les hommes et pour les femmes (relativement à la situation de référence)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
<i>Age effectif de cessation d'activité : Hommes</i>	60.7	61.0	61.3	62.4	62.9	63.4
<i>Femmes</i>	59.9	60.0	60.6	61.2	61.6	62.0
<i>Inactifs de plus de 60 ans / actifs</i>	0.45	0.48	0.56	0.66	0.71	0.67
<i>Taux de croissance du Pib*</i>		1.9%	1.5%	1.1%	1.3%	1.5%
Retraites publiques						
<i>Ratio retraite moyenne nette / salaire moyen net</i>	63.1%	59.4%	55.7%	52%	49%	51%
<i>Prestations retraites / Pib</i>	11.3%	11.2%	12.0%	13.0%	13.0%	12.9%
Retraites facultatives						
Sans augmentation des cotisations facultatives						
Taux de rentabilité 4 %						
<i>Ratio retraite moyenne nette / salaire moyen net</i>	3.0%	4.6%	5.4%	5.9%	6.0%	5.9%
<i>Prestations retraites / Pib</i>	1.0%	1.5%	1.8%	1.8%	1.9%	1.9%
Taux de rentabilité 2 %						
<i>Ratio retraite moyenne nette / salaire moyen net</i>	3.0%	3.5%	3.7%	3.6%	3.4%	3.3%
<i>Prestations retraites / Pib</i>	1.0%	1.2%	1.2%	1.1%	1.1%	1.1%
Avec hausse des cotisations facultatives (+ 4 points dès 2004)						
Taux de rentabilité 4 %						
<i>Ratio retraite moyenne nette / salaire moyen net</i>	3.0%	4.9%	7.6%	11.4%	14.9%	17.4%
<i>Prestations retraites / Pib</i>	1.0%	1.6%	2.5%	3.6%	4.7%	5.6%
Taux de rentabilité 2 %						
<i>Ratio retraite moyenne nette / salaire moyen net</i>	3.0%	3.7%	5.3%	7.3%	8.9%	9.9%
<i>Prestations retraites / Pib</i>	1.0%	1.2%	1.7%	2.3%	2.8%	3.2%
Ensemble						
Sans augmentation des cotisations facultatives						
Taux de rentabilité 4 %						
<i>Ratio retraite moyenne nette / salaire moyen net</i>	66.1%	64.0%	61.1%	57.9%	55.0%	56.9%
<i>Prestations retraites / Pib</i>	12.3%	12.7%	13.7%	14.8%	14.9%	14.8%
Taux de rentabilité 2 %						
<i>Ratio retraite moyenne nette / salaire moyen net</i>	66.1%	62.9%	59.4%	55.6%	52.4%	54.3%
<i>Prestations retraites / Pib</i>	12.3%	12.3%	13.2%	14.1%	14.1%	13.9%
Avec hausse des cotisations facultatives (+ 4 points dès 2004)						
Taux de rentabilité 4 %						
<i>Ratio retraite moyenne nette / salaire moyen net</i>	66.1%	64.3%	63.3%	63.4%	63.9%	68.4%
<i>Prestations retraites / Pib</i>	12.3%	12.8%	14.4%	16.5%	17.7%	18.5%
Taux de rentabilité 2 %						
<i>Ratio retraite moyenne nette / salaire moyen net</i>	66.1%	63.1%	61.0%	59.3%	57.9%	60.9%
<i>Prestations retraites / Pib</i>	12.3%	12.4%	13.7%	15.2%	15.8%	16.1%

* taux de croissance annuel moyen entre l'année courante et l'année de la colonne précédente

La réforme présente par contre une incertitude majeure quant à l'évolution du taux des pensions. Si la rentabilité des fonds facultatifs est élevée et si les travailleurs acceptent de cotiser massivement au taux de 4 % recommandé, la part des retraites dans le PIB pourrait passer à 18.5 % en 2050, contre 17,7 dans le scénario tendanciel, ce qui garantirait le maintien d'un niveau de taux de remplacement élevé. Par contre, si la rentabilité des fonds est

mauvaise et si les actifs n'adhèrent pas au nouveau système, la part des retraites dans le PIB en 2050 ne serait plus que de 13,9 % soit à peine plus qu'en 2000 ce qui impliquerait une chute très importante des taux de remplacement et vraisemblablement la paupérisation d'une part importante de la population âgée socialement difficilement acceptable.

3. L'Italie

En Italie, la réforme a pour effet de réduire très sensiblement le taux de remplacement des retraites publiques dont le taux de cotisation serait gelé, le passage à un régime de comptes notionnels individuels assurant l'équilibre financier à long terme.

L'incitation à cotiser dans des fonds de pension a, par contre, un caractère plus subtil que dans les autres pays : il s'agit de transformer 7 points de cotisations actuellement affectés à la constitution d'une épargne individuelle au sein des entreprises (le TFR) en cotisations à des fonds de pension. Schématiquement les salariés nés depuis 1975 cotisent obligatoirement alors que ceux des générations précédentes peuvent y cotiser de manière limitée (2 points) tout en conservant le système antérieur pour l'autre part. On ne peut pas considérer que les fonds alimentés par ces cotisations sont de véritables fonds de pension (d'après les débats en cours, il serait toujours possible de sortir de ces fonds partiellement en capital dès après 8 ans d'accumulation) alors que le système antérieur (le TFR) peut être partiellement considéré comme un fond d'épargne retraite préexistant. L'assimilation des fonds nouveaux à des fonds de pension permettant de compléter les retraites publiques est donc très hypothétique. Deux scénarios extrêmes sont envisageables : les nouveaux fonds de pensions ne sont en aucun cas nouveaux et ils n'augmentent pas les rentes réelles des retraités (les revenus actuels du TFR ne sont pas comptabilisés en dépenses de retraite) ; les fonds nouveaux sont utilisés comme de véritables fonds de pension et les cotisations correspondantes sont entièrement à la charge des salariés dont la rémunération totale (salaires + TFR) est amputée d'autant.

En ce qui concerne la durée d'activité et l'âge du départ à la retraite les discussions en cours suggèrent que l'âge légal pourrait être modifié, mais il ne l'est pas encore et seule la durée de cotisation a été allongée. D'autre part le principe des comptes individuels notionnels devrait être celui du libre choix complet de l'âge du départ à la retraite. Nous avons donc réalisé deux simulations : sans report de l'âge moyen du départ et avec un report de trois ans.

La chute des retraites publiques programmée est très importante, ce qui s'explique par la volonté de ne pas augmenter les taux de cotisation alors que la situation démographique est très dégradée. Le ratio pension moyenne / revenu moyen d'activité du système publique baisserait ainsi de 19,4 points sans report de l'âge du départ à la retraite (tableau 2). Un report de trois ans limiterait cette chute à 15,5 points. Sans recul de l'âge de fin d'activité, cette baisse serait insuffisante pour compenser les évolutions démographiques et il faudrait trouver un financement complémentaire de 1,4 point de Pib à l'horizon de 2020 et de près de 3 points de Pib en 2030. Le recul de trois ans de l'âge de fin d'activité réduirait ce besoin de financement à 0,9 point de PIB en 2020 et 1,2 en 2030. La crédibilité financière de la réforme implique donc un recul de l'âge de cessation d'activité pour les générations qui bénéficient encore, en totalité ou partiellement, de l'ancien régime et qui ne sont pas entièrement soumises à la règle de la neutralité actuarielle. Dans ces conditions on ne voit pas comment l'Italie pourra éviter le report de l'âge légal de la retraite.

Dans le cas où le report du TFR sur de véritable fonds de pensions offrant une rentabilité de 4 % serait systématique (partiellement pour les générations 1956 à 1975 et intégralement pour les générations postérieures) la chute du ratio pension moyenne / revenu moyen d'activité pourrait être enrayée. Mais cette hypothèse est maximale car elle implique une sortie systématique en rente (alors que la législation maintiendrait la possibilité de sortie en capital avant la retraite) et elle suppose une hausse correspondante de l'épargne des ménages qui serait amputée de la suppression du TFR (qui est actuellement déjà utilisé partiellement comme capital retraite et comme apport au financement de l'acquisition de logement).

Tableau 2 : Le financement des retraites en Italie après les réformes

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Sans recul de l'âge de cessation d'activité						
<i>Age effectif de cessation d'activité : Hommes</i>	59.3	59.5	59.1	59.9	60.4	60.1
<i>Femmes</i>	57.6	57.1	56.9	58.8	58.5	57.9
<i>Inactifs de plus de 60 ans / actifs</i>	0.63	0.67	0.80	1.01	1.16	1.18
<i>Taux de croissance du Pib*</i>		1.9%	1.1%	0.6%	0.7%	0.8%
Retraites publiques						
<i>Ratio retraite moyenne nette / salaire moyen net</i>	54.6%	56.5%	53.0%	46.8%	40.0%	35.2%
<i>Prestations retraites / Pib</i>	15.5%	15.9%	17.1%	18.4%	18.2%	16.9%
Capitalisation (rentabilité 4 %)						
<i>Ratio retraite moyenne nette / salaire moyen net</i>	0.0%	0.1%	1.2%	3.5%	7.1%	10.4%
<i>Prestations retraites / Pib</i>	0.0%	0.0%	0.4%	1.4%	3.2%	5.0%
Capitalisation (rentabilité 2 %)						
<i>Ratio retraite moyenne nette / salaire moyen net</i>	0.0%	0.1%	1.0%	2.6%	4.7%	6.3%
<i>Prestations retraites / Pib</i>	0.0%	0.0%	0.3%	1.0%	2.1%	3.0%
Total (rentabilité 4 %)						
<i>Ratio retraite moyenne nette / salaire moyen net</i>	54.6%	56.6%	54.2%	50.3%	47.1%	45.7%
<i>Prestations retraites / Pib</i>	15.5%	15.9%	17.5%	19.8%	21.5%	21.9%
Total (rentabilité 2 %)						
<i>Ratio retraite moyenne nette / salaire moyen net</i>	54.6%	56.6%	53.9%	49.4%	44.7%	41.5%
<i>Prestations retraites / Pib</i>	15.5%	15.9%	17.4%	19.5%	20.3%	19.9%
Recul de trois ans de l'âge de cessation d'activité						
<i>Age effectif de cessation d'activité : Hommes</i>	59.3	60.0	60.1	61.9	63.4	63.1
<i>Femmes</i>	57.6	57.6	57.9	60.8	61.5	60.9
<i>Inactifs de plus de 60 ans / actifs</i>	0.63	0.65	0.75	0.85	0.95	0.98
<i>Taux de croissance du Pib*</i>		1.9%	1.3%	1.1%	0.9%	0.9%
Retraites publiques						
<i>Ratio retraite moyenne nette / salaire moyen net</i>	54.6%	56.5%	52.9%	47.4%	42.1%	39.1%
<i>Prestations retraites / Pib</i>	15.4%	15.5%	16.3%	16.6%	16.5%	16.0%
Capitalisation (rentabilité 4 %)						
<i>Ratio retraite moyenne nette / salaire moyen net</i>	0.0%	0.1%	1.2%	3.6%	8.3%	14.3%
<i>Prestations retraites / Pib</i>	0.0%	0.0%	0.4%	1.3%	3.2%	5.8%
Capitalisation (rentabilité 2 %)						
<i>Ratio retraite moyenne nette / salaire moyen net</i>	0.0%	0.0%	0.9%	2.7%	5.3%	8.0%
<i>Prestations retraites / Pib</i>	0.0%	0.0%	0.3%	1.0%	2.4%	3.8%
Total (rentabilité 4 %)						
<i>Ratio retraite moyenne nette / salaire moyen net</i>	54.6%	56.6%	54.1%	50.9%	50.4%	53.4%
<i>Prestations retraites / Pib</i>	15.4%	15.6%	16.7%	17.8%	19.7%	21.8%
Total (rentabilité 2 %)						
<i>Ratio retraite moyenne nette / salaire moyen net</i>	54.6%	56.6%	53.8%	50.0%	47.4%	47.1%
<i>Prestations retraites / Pib</i>	15.4%	15.6%	16.6%	17.6%	18.9%	19.8%

* taux de croissance annuel moyen entre l'année courante et l'année de la colonne précédente

Du point de vue financier, la réforme ne permet de combler le besoin de financement du régime public que dans le cas d'un report de trois ans de l'âge effectif de fin d'activité. Même

dans ce cas, il resterait à trouver un financement de 1,2 point de PIB à l'horizon de 2030 (l'application progressive de la réforme du système public conduit, au-delà de cette année, à une réduction tendancielle du besoin de financement). Si l'âge de cessation effective d'activité n'était pas modifié, le besoin de financement public atteindrait 3 points en 2030 et encore 1,5 point en 2050. Sauf allongement très significatif de la durée effective d'activité, le bouclage financier de la réforme n'est donc pas assuré à l'horizon de 2030. A plus long terme, le mûrissement du nouveau système de comptes notionnels permettrait de rejoindre l'équilibre, au prix d'une chute très forte des taux de remplacement.

La comparaison des perspectives financières du système avant et après réforme met en évidence la lourdeur des difficultés que doit affronter ce pays : malgré ses limites la réforme permet en effet de limiter très significativement la hausse des besoins de financement qui atteint tendanciellement 22,6 points de PIB en 2050 et qui est ramené par la réforme, dans le cas le moins favorable, à 16,9 points (après une pointe à 18,4 en 2030). La crédibilité sociale de la réforme est obérée par la très forte chute du taux des pensions et l'ambiguïté du financement du système complémentaire par la mobilisation des ressources actuellement affectées aux prestations de fin de carrière (TFR).

4. Le Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, l'équilibre financier du régime public est également obtenu par la baisse des taux de remplacement. Le report de l'âge de la retraite concerne uniquement les femmes pour lesquelles l'âge légal passe à 65 ans. La réforme incite d'autre part les britanniques à cotiser à des fonds de pension en capitalisation qui contribuent déjà largement au financement des retraites (pour un peu moins de la moitié des prestations en 2000).

Il s'agit plutôt de réaliser une opération de transfert entre les fonds d'entreprises qui sont progressivement mis en extinction, et des fonds individuels. Cette opération présente un risque important si les salariés ne prennent pas conscience de la nécessité de substituer une épargne individuelle importante (le taux de cotisation implicite aux fonds existants peut être estimé en 2000 à 6 % de la masse salariale super brute (*i.e.* y compris cotisations sociales salariales et patronales) à l'effort d'épargne collective réalisée au sein des entreprises. On n'a donc pas envisagé une hausse des taux de cotisation aux régimes de capitalisation et maintenu simplement le niveau observé en 2000. Par contre on a retenu l'hypothèse d'un report d'un an de l'âge de cessation d'activité des hommes et de deux ans de celui des femmes.

Du fait d'une situation démographique plus favorable et d'une part plus réduite des retraites publiques dans la situation initiale, la réforme britannique implique une baisse plus faible des pensions publiques (le ratio pension moyenne nette publique / revenu moyen d'activité ne baisserait que de 5,4 points). Cette baisse serait toutefois insuffisante pour éviter une hausse des pensions publiques dans le PIB (+ 1,5 point) alors que le gouvernement envisage sa stabilisation. C'est qu'ici on a considéré l'ensemble des pensions qui ne relèvent pas de la capitalisation et qui dépendent d'un financement public (outre le régime de base général, sont donc inclus les régimes spéciaux et celui des fonctionnaires). Un effort de financement public supplémentaire est donc nécessaire après réforme, même en tenant compte du report de l'âge effectif de cessation d'activité.

Compte tenu de cet allongement des durées d'activité et de la réduction induite du temps de retraite, les fonds de pensions pourraient compenser la chute des retraites publiques dans

l'hypothèse d'une rentabilité de 4 % et d'un transfert sans perte en ligne des fonds d'entreprises vers les fonds à cotisations individuelles. Le résultat final dépend beaucoup de l'hypothèse de rentabilité car la capitalisation y assure environ la moitié des prestations de retraite. A comportements identiques, l'écart est ainsi de 17 points en 2050 entre les ratios retraite moyenne / revenu d'activité moyen, calculés sur la base d'une rentabilité de 4 ou de 2 %. Dans l'hypothèse favorable le ratio pourrait être maintenu aux environs de son niveau de 2000 ; dans l'hypothèse d'une rentabilité limitée à 2 %, il baisserait de 15 point entre 2000 et 2050.

Tableau 3 : Le financement des retraites au Royaume-Uni après les réformes
(Recul de l'âge de cessation d'activité : 1 an pour les hommes et 2 ans pour les femmes)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
<i>Age effectif de cessation d'activité : Hommes</i>	62.3	62.2	62.2	63.1	63.5	63.4
<i>Femmes</i>	61.3	61.3	61.4	62.3	62.9	63.1
<i>Inactifs de plus de 60 ans / actifs</i>	0.35	0.37	0.44	0.53	0.57	0.55
<i>Taux de croissance du Pib*</i>		2.0%	1.7%	1.4%	1.5%	1.5%
Retraites publiques						
<i>Ratio retraite moyenne nette / salaire moyen net</i>	34.3%	33.7%	33.2%	31.6%	30.1%	28.9%
<i>Prestations retraites / Pib</i>	6.4%	6.6%	7.5%	8.4%	8.6%	7.9%
Retraites non obligatoires						
Taux de rentabilité 4 %						
<i>Ratio retraite moyenne nette / salaire moyen net</i>	31.6%	34.8%	39.5%	41.6%	41.3%	39.2%
<i>Prestations retraites / Pib</i>	5.9%	6.7%	9.0%	11.7%	13.4%	13.3%
Taux de rentabilité 2 %						
<i>Ratio retraite moyenne nette / salaire moyen net</i>	31.6%	29.9%	29.4%	27.6%	25.1%	22.2%
<i>Prestations retraites / Pib</i>	5.9%	5.8%	6.7%	7.8%	8.2%	7.5%
Ensemble						
Taux de rentabilité 4 %						
<i>Ratio retraite moyenne nette / salaire moyen net</i>	65.9%	68.6%	72.7%	73.2%	71.4%	68.1%
<i>Prestations retraites / Pib</i>	12.3%	13.3%	16.5%	20.2%	22.1%	21.2%
Taux de rentabilité 2 %						
<i>Ratio retraite moyenne nette / salaire moyen net</i>	65.9%	63.6%	62.6%	59.2%	55.2%	51.0%
<i>Prestations retraites / Pib</i>	12.3%	12.4%	14.2%	16.2%	16.8%	15.4%

* taux de croissance annuel moyen entre l'année courante et l'année de la colonne précédente

5. Les Pays-Bas

Les Pays-Bas n'ont pas engagé une action d'ampleur, se contentant de mettre en place des incitations à la prolongation de la vie active. La stratégie retenue consiste à dégager des marges de manœuvre suffisantes pour financer à terme, sur les ressources budgétaires, le système de retraite public de base d'une part par une réduction des dépenses publiques et de l'endettement, d'autre part en escomptant l'augmentation des recettes fiscales dues à la montée en puissance des régimes par capitalisation. Les régimes complémentaires professionnels, fonctionnant en capitalisation, ne devraient pas, quant à eux, connaître de difficultés de financement du moins si la rentabilité financière de leur placement redevient élevée

Selon la projection de l'OFCE, la part des dépenses de retraites dans le PIB passerait de 10,9 % en 2002 à 20,8 % en 2050, à taux de remplacement inchangé. Les dépenses publiques de retraites passeraient de 5,9 points à 10,5 points tandis que la contribution des fonds de

pensions passerait de 5 à 10,3 points. Cette hausse serait financée pour 2 points par la réduction de la charge de la dette ; pour 4,8 points par la hausse des revenus des actifs des fonds de pension (dont 1,7 point augmenterait les recettes fiscales). Le besoin de financement supplémentaire serait de 1,6 point de PIB pour l'Etat, de 0,9 point pour les fonds de Pensions.

La projection repose sur plusieurs hypothèses : les taux d'activité augmentent sensiblement chez les 55-65 ans grâce au resserrement des mécanismes de retraites précoces ; le taux d'invalidité par âge est réduit d'un tiers par rapport à 2002, ce qui induit une hausse du taux d'activité des 25-55 ans. La dette publique est annulée au cours de la période et le solde public est équilibré (ceci donne une marge de manœuvre de 2 points par rapport à 2002). Le système est géré pour assurer la stabilité du taux de remplacement net.

En 2002, les fonds de pensions reçoivent 4,2 points de PIB de cotisations et versent 5 points de prestations. En 2050, ils recevront 5,3 points de cotisations et verseront 10,3 points de prestations. Ceci suppose, avec des avoirs de 200 % du PIB, une rentabilité de 3 points au-dessus du taux de croissance des salaires, soit de 4,75 %.

Ex ante, le besoin de financement supplémentaire n'est que de 1,8 points de PIB, 1,7 point étant fourni par la hausse des impôts sur les prestations des fonds de retraites ; 2 points par la réduction de la charge de la dette. Une certaine hausse des prélèvements est nécessaire : les cotisations sociales doivent être augmentées de 0,7 point de PIB les impôts de 1,1 point. Les primes aux fonds de pension augmentent de 0,9 point.

Tableau 4 : Synthèse de la projection pour les Pays-Bas

	2002		2050	
Population (en millions)	16,15		16,90	
	Structure	Taux d'activité	Structure	Taux d'activité
15-19 ans	5,9	60,0	5,3	59,3
20-24 ans	6,0	81,7	5,6	81,6
25-54 ans	44,9	84,1	35,9	89,2
55-59 ans	6,3	60,3	6,9	70
60-65 ans	4,7	22,0	6,0	36
+ de 65 ans	13,5	3,9	26,1	5
Ratio de dépendance	20,00*/31,8**		43,7*/66,3**	
Taux de chômage	3,2		4,0	
Ratio retraité/actif	39,0		70,9	
Taux de remplacement net	0,84		0,84	
Pensions(en % du PIB)	10,9		20,8	
<i>Dont public</i>	5,9		10,5	
<i>Dont privé</i>	5,0		10,3	
Taux de prélèvement sur les actifs :				
Cotisations sociales	25,7		26,9	
Primes aux fonds	7,0		8,8	
Impôt direct	10,3		12,1	

* + de 65 ans/ 15-65 ans ; ** + de 60 ans /20 ans-60 ans.

Source : Calculs OFCE.

SOMMAIRE

	<i>Pages</i>
INTRODUCTION	<i>1</i>
 PREMIERE PARTIE : LES EVOLUTIONS DES REGIMES DE RETRAITE EN FRANCE	
 CHAPITRE 1 : SITUATION DE L'ASSURANCE VIEILLESSE, DE L'EMPLOI ET DES RETRAITES	 <i>6</i>
I - La situation de l'assurance vieillesse depuis 2000	<i>6</i>
1. La progression de l'ensemble des prestations de retraite a été modérée depuis 2000	<i>6</i>
2. La hausse des prestations a été inégale selon les régimes, mais modérée dans l'ensemble	<i>8</i>
3. Le dynamisme de la masse salariale a dopé jusqu'en 2001 les ressources de la protection sociale et des régimes de retraite en particulier, puis s'est ralenti	<i>9</i>
4. Le fonds de réserve pour les retraites a accumulé 16,5 milliards d'euros au 31 mars 2004	<i>11</i>
II - Premiers éléments de réflexion concernant les incidences du début de période sur les projections à long terme du Conseil	<i>11</i>
1. Le ralentissement conjoncturel ne remet pas en cause les éléments essentiels des projections à long terme	<i>11</i>
2. Le Conseil présentera vers la mi-2005 des projections à long terme actualisées	<i>13</i>
III - Données récentes sur l'emploi des seniors	<i>13</i>
1. Une augmentation récente du nombre des 55-64 ans en emploi	<i>14</i>
2. Le nombre de préretraités et de chômeurs dispensés de recherche d'emploi tend à diminuer	<i>17</i>
3. Les attitudes à l'égard des seniors n'ont pas fondamentalement évolué	<i>22</i>
IV - Données récentes sur les pensions et le niveau de vie relatif des retraités	<i>25</i>

1. Les niveaux de pension sont très dispersés	25
2. Depuis 1997, la pension moyenne par tête croît principalement sous l'effet du renouvellement de la population retraitée	27
3. La conjoncture favorable de la fin des années 1990 a davantage profité aux actifs qu'aux retraités	30
CHAPITRE 2 - PRESENTATION DE LA REFORME DES RETRAITES D'AOUT 2003	34
I – La préparation de la réforme	34
II – Les aspects institutionnels et juridiques de la réforme	37
1. L'affirmation des principes de fonctionnement du système	38
2. Un allongement général de la durée d'assurance à partir de 2009 lié à l'augmentation de l'espérance de vie, entouré de marges de choix en matière de départ en retraite	39
3. Le montant des pensions	54
4. Les recettes	63
5. L'épargne retraite	64
6. Les questions particulières	72
7. Le rôle du Conseil d'orientation des retraites	78
III – Les premiers éléments de chiffrage des effets prévus de la réforme	79
1. Le cadre des premiers chiffrages	79
2. Premiers éléments concernant l'impact de la réforme pour les personnes	83
3. Premiers chiffrages de l'impact économique et financier de la réforme	90
IV – Les questions posées par la réforme	100
1. L'équilibre financier des régimes est-il assuré ?	100
2. Les efforts requis par la réforme sont-ils justement partagés ?	101
3. Comment apprécier les mesures incluses dans la réforme concernant les avantages familiaux et conjugaux ?	107
4. Comment les régimes par répartition et les compléments d'épargne-retraite vont-ils coexister ?	108
5. Comment prendre en compte la pénibilité pour la retraite ?	109
6. Comment gagner le pari sur l'emploi pris par la réforme ?	110

DEUXIEME PARTIE : DROIT A L'INFORMATION

CHAPITRE 1 - ETAT DES LIEUX AVANT LA REFORME DE 2003	<i>116</i>
I – Une information collective sur la retraite en progrès, mais qui reste insuffisante	<i>116</i>
1. Les canaux d'information collective sur les retraites	<i>117</i>
2. Ce que savent les citoyens sur le système de retraite	<i>117</i>
II – Une information individuelle généralement concentrée peu avant le départ à la retraite	<i>119</i>
1. L'information dispensée peu avant le départ à la retraite	<i>120</i>
2. L'information dispensée tout au long de la vie active	<i>121</i>
III – Des obligations juridiques inégalement mises en oeuvre	<i>124</i>
IV – Une organisation institutionnelle peu propice à l'organisation d'une information régulière et synthétique au bénéfice des assurés	<i>126</i>
CHAPITRE 2 - ORIENTATIONS POUR AMELIORER L'INFORMATION COLLECTIVE EN MATIERE DE RETRAITE	<i>128</i>
I - Les deux objectifs de l'information collective et son contenu	<i>128</i>
1. Les objectifs	<i>128</i>
2. Le contenu	<i>129</i>
II - Les acteurs de l'information et leur rôle respectif	<i>130</i>
1. Les pouvoirs publics	<i>130</i>
2. Les caisses de retraite	<i>130</i>
3. Le Conseil d'orientation des retraites	<i>131</i>
4. L'information délivrée par les autres canaux	<i>131</i>
CHAPITRE 3 - ORIENTATIONS POUR AMELIORER L'INFORMATION INDIVIDUELLE EN MATIERE DE RETRAITE	<i>133</i>
I – Les analyses et orientations du Conseil d'orientation des retraites	<i>133</i>
1. Une information globale, dispensée par un interlocuteur unique, à caractère rétrospectif et prospectif	<i>134</i>
2. Une information périodique d'un détail variable en fonction de l'âge et des circonstances	<i>135</i>
3. Une information associée à une fonction de conseil	<i>138</i>

4. Une montée en charge, par étapes visibles des assurés	138
II – Les dispositions de la loi du 23 août 2003 et les actions déjà engagées	139
TROISIEME PARTIE : LES REFORMES A L’ETRANGER	
CHAPITRE 1 - UNE VUE D’ENSEMBLE DES SYSTEMES DE RETRAITE	146
I – Les différents modèles de protection sociale et d’« Etats providence »	146
1. L’opposition entre Bismarck et Beveridge	146
2. Une typologie à trois termes	147
II – Une typologie des systèmes de retraite	149
1. Des systèmes composés de piliers ?	149
2. Une proposition de classification des régimes	151
III - Les systèmes nationaux de retraite	156
1. Le poids économique et social important des systèmes de retraite dans l’ensemble des pays considérés	156
2. La diversité des systèmes	158
CHAPITRE 2 - DEMOGRAPHIE ET POPULATION ACTIVE, LE CONTEXTE DANS LES DIFFERENTS PAYS	161
I – Un contexte démographique contrasté selon les pays	161
1. Les faits marquants des dernières décennies	162
2. L’évolution de la fécondité	162
3. L’évolution de l’espérance de vie	165
4. L’évolution du solde migratoire	167
5. Les perspectives démographiques	168
II – Des situations et des perspectives extrêmement diverses en termes d’activité selon les pays	173
1. Les taux d’activité par sexe et âge	173
2. La projection de la population active à taux d’activité constants	174
3. Les « réservoirs » en main d’œuvre	176
CHAPITRE 3 - LES EVOLUTIONS DES SYSTEMES DE RETRAITE, UNE APPROCHE PAR PAYS	179
I – L’Allemagne	180
1. Architecture et principes de fonctionnement du système de retraite	181

2. Les réformes de 2001 et 2004 : à la recherche d'un nouvel équilibre	187
II – La Suède	195
1. L'ancien système de retraite	196
2. Le nouveau système public de retraite	200
III – L'Italie	214
1. La structure du système de retraite italien et les réformes des années 90	215
2. L'impossible renégociation du compromis de 1995 – 1997 et les débats actuels	222
IV – Les Pays-Bas	227
1. Architecture et principes de fonctionnement du système de retraite	228
2. Perspectives pour l'avenir et débats récents	233
V – Le Royaume-Uni	237
1. Architecture et principes de fonctionnement du système de retraite	238
2. Changements décidés par le <i>New Labour</i> et perspectives pour l'avenir	243
VI – Les pays d'Europe centrale et orientale	248
1. L'impact de la transition vers l'économie de marché sur les systèmes de retraite	248
2. Perspectives démographiques	250
3. Les réformes des retraites	252
4. Le démarrage des nouveaux systèmes	259
5. Les perspectives des systèmes de retraite des PECO dans le contexte européen	262
VII – Les Etats-Unis	265
1. Architecture et principes de fonctionnement du système de retraite	265
2. Réformes, perspectives et débats actuel	270
CHAPITRE 4 - L'UNION EUROPEENNE	274
I – Les dispositions communautaires normatives en matière de retraites	275
1. Les règlements et les directives	275
2. La jurisprudence	280
II – L'action communautaire dans le domaine des retraites et les enjeux de l'Europe sociale	282
1. Les implications sociales de l'Union économique et monétaire et la question des retraites	283
2. La recherche d'un équilibre entre objectifs économiques et objectifs sociaux : la méthode ouverte de coordination	285

CHAPITRE 5 - LES PROBLEMATIQUES COMMUNES, LES DIVERGENCES ET LES ENSEIGNEMENTS A TIRER	294
I – Le processus de réforme dans les différents pays	294
1. Le calendrier des réformes	294
2. Les facteurs extérieurs jouant un rôle dans les réformes	296
3. Les acteurs du changement et le mode d'élaboration des décisions prises	298
II – Les objectifs des réformes et le choix des mesures d'ajustement des systèmes de retraite	301
1. Les perspectives d'évolution des dépenses de retraite et les besoins de financement restant à couvrir	302
2. La pluralité des objectifs poursuivis par les réformes et la diversité des méthodes retenues	304
3. Les choix opérés pour assurer l'équilibre à long terme et les leviers d'ajustement utilisés	306
III - Le lien entre politiques des retraites et politiques du travail et de l'emploi	314
1. Les politiques de retrait anticipé de l'emploi à partir des années 1980	314
2. Une remise en cause relativement récente de ces politiques en Europe	315
3. Les différentes stratégies mises en œuvre pour soutenir l'emploi des seniors	317
4. Quelques enseignements des différentes politiques de soutien à l'emploi des seniors	319
IV – Fonds de réserve, provisionnement et capitalisation	320
1. La constitution de fonds de réserve dans les régimes de retraite à caractère public fonctionnant par répartition	321
2. La question du préfinancement des régimes d'entreprise	324
3. L'évolution des régimes fonctionnant en capitalisation et des garanties qu'ils mettent en oeuvre	325
CONCLUSION	331
LISTE DES ANNEXES	335
1. Remerciements	336
2. Décret n° 2004-453 du 28 mai 2004 relatif à la composition et à l'organisation du Conseil d'orientation des retraites	337
3. Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites (article 6)	340
4. Composition du Conseil d'orientation des retraites (au 27 mai 2004)	341

5. Rapport d'activité du Conseil d'orientation des retraites (janvier 2002-avril 2004)	<i>343</i>
6. Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites et rédaction du rapport	<i>350</i>
7. Liste des sigles	<i>351</i>
8. Pénibilité et retraite	<i>355</i>
9. L'égalité entre hommes et femmes dans les régimes de retraite	<i>366</i>
10. L'égalité entre générations en matière de retraite – Première approche	<i>375</i>
11. La cessation progressive d'activité et l'épargne retraite	<i>386</i>
12. Les chiffrages des effets de la réforme sur des « cas-type »	<i>392</i>
13. Droit à l'information : la maquette de présentation des droits retraite	<i>407</i>
14. L'Union européenne : les Traités et la Charte sociale	<i>411</i>
15. Simulation de l'impact des réformes en Allemagne, en Italie, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas par l'OFCE	<i>413</i>