



HAL
open science

L'avenir des retraites en France, après le rendez-vous manqué de 2008

Henri Sterdyniak

► **To cite this version:**

Henri Sterdyniak. L'avenir des retraites en France, après le rendez-vous manqué de 2008. Journées de l'économie, Nov 2009, Lyon, France. pp.1-40. hal-01053621

HAL Id: hal-01053621

<https://sciencespo.hal.science/hal-01053621>

Submitted on 31 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'avenir des retraites en France, après le rendez-vous manqué de 2008

Henri Sterdyniak, OFCE¹

Des facteurs objectifs de déséquilibre

Le système de retraite est menacé de déséquilibres à l'avenir en raison d'un facteur structurel : l'allongement de la durée de vie et d'un facteur de moyen terme : l'arrivée à la retraite des générations de *baby-boomers*, nés après la guerre. L'espérance de vie à la naissance était de 68 ans pour les hommes et 73,5 ans pour les femmes en 1970 ; elle est passée à 77 ans pour les hommes, 84 ans pour les femmes en 2007 et devrait se situer à 84 ans pour les hommes et 89 ans pour les femmes en 2050 (tableau 1). De 1946 à 1950, le nombre de naissances par an a atteint 840 000 contre 600 000 de 1936 à 1945 (tableau 2) : nous avons relativement peu de retraités, nous allons maintenant en avoir beaucoup.

1. Espérance de vie 0/60 ans

	Hommes	Femmes
1970	68,4	73,6
2000	75,3 / 20,4	82,8 / 25,6
2007	77,0 / 22,0	84,0 / 27
2050	83,8 / 26,0	89,0 / 30

2. Nombre de naissances (milliers par an)

1926-1930	752
1931-1935	694
1936-1940	611
1941-1945	598
1946-1950	863
1951-1955	815

Actuellement, 800 000 jeunes arrivent chaque année sur le marché du travail ; jusqu'en 2005, 550 000 personnes atteignaient 60 ans. Il y avait une hausse spontanée de la population active potentielle de l'ordre de 250 000 personnes par an. A partir de 2006, les départs vont être de l'ordre de 825 000. Ce qui aura deux conséquences, l'alourdissement progressif du nombre des personnes de plus de 60 ans (tableau 3), donc des dépenses de retraites et la stagnation de la croissance de la population active potentielle, qui peut être considérée comme une bonne nouvelle (il est plus facile de faire baisser le chômage) ou comme une mauvaise nouvelle (la croissance va être ralentie).

Depuis la réforme Fillon de 2003, l'INSEE a revu ses projections démographiques pour 2050 en augmentant ses prévisions de solde migratoire (de 50 000 à 100 000 par an) et de

¹ 69 quai d'Orsay, Paris 7^{ème} ; sterdyniak@ofce.sciences-po.fr

taux de fécondité (de 1,8 à 1,9 enfant par femmes) et en diminuant celles d'allongement de la durée de vie, en particulier chez les femmes. Aussi, prévoit-il maintenant une population de 70 millions d'habitants en 2050 (contre une prévision de 64 millions en 2001) ; le ratio démographique — nombre des plus de 60 ans/nombre des 20-59 ans — qui devait passer de 39 % en 2005 à 78 % en 2050 ne serait que de 69 % en 2050 (tableau 4). Le vieillissement de la population française serait donc quelque peu atténué.

3. Ratio +de 60 ans/20/59 ans

1990	35,7
2000	38,3
2005	38,3
2010	42,8
2020	52,3
2030	60,9
2040	66,1
2050	69,0

4. L'évolution de la population en France, selon la projection INSEE 2006

	2005	2020	2050
Population (millions)	60,7	65,0	70,0
Structure en %			
0-15 ans	18,5	17,6	16,3
15-20 ans	6,4	6,1	5,6
20-25 ans	6,5	5,8	5,5
25-55 ans	41,4	37,6	35,1
55-60 ans	6,4	6,4	5,6
60-65ans	4,4	6,1	5,7
+de 65 ans	16,4	20,4	26,2

Que faire ? On peut imaginer deux stratégies extrêmes :

- La première consiste à augmenter les taux de cotisation retraite d'environ 9 points, soit 0,2 point par an (16 points, soit 0,35 point par an, pour le total maladie + retraite). Ceci veut dire que chaque année sur 1,6 % de hausse de salaire 0,25 % seraient consacrées à la hausse des cotisations retraites et 0,15% à la santé. La part des retraites dans le PIB passerait de 13 % à 17,5%. Il faudrait 6 points de dépenses publiques en plus dans le PIB (soit 4,5 points pour la retraite, 3 pour la santé, 0,4 point de moins pour le chômage, 0,7 point de moins pour la famille).
- La deuxième consisterait à accepter une baisse du niveau des retraites de l'ordre de 28 %. Le taux de remplacement moyen passerait de 71 à 51%. Les retraités seraient paupérisés.

Le patronat préconise de stabiliser les taux des cotisations, d'augmenter l'âge ouvrant le droit à la retraite, d'ajuster sur le niveau des retraites, d'inciter les salariés à avoir recours à la capitalisation. Ceci pose plusieurs problèmes : les entreprises ne veulent pas conserver les salariés après 55 ans, une génération paiera deux fois (la retraite de ses parents et la sienne), la rentabilité de la capitalisation n'est pas assurée surtout dans la crise actuelle, une partie des vieux retombera dans la pauvreté, ceux qui seront contraints de partir tôt et ceux qui n'auront pu épargner.

Les syndicats doivent se battre pour garantir le niveau de vie relatif des retraités. Il faut certes augmenter le taux d'emploi des seniors mais il faut aussi différencier les conditions de départ à la retraite selon la pénibilité du travail et lier l'allongement de la durée de cotisations à l'état de l'emploi des 55/65 ans. Il faut fournir de nouvelles ressources à la Sécurité sociale. Il faut garantir la pérennité du système des retraites par répartition ; le gouvernement et les partenaires sociaux doivent annoncer clairement que c'est par la hausse des cotisations que le système sera si besoin équilibré, une fois effectués les efforts nécessaires en matière de recul de l'âge de fin d'activité, à taux de remplacement globalement fixe.

Quel bilan peut-on tirer de la mise en œuvre de la réforme de 2003 ?

La réforme Fillon de 2003 comportait cinq éléments principaux.

1. Le choix essentiel était celui d'équilibrer à l'avenir le système des retraites par l'allongement progressif de la durée de cotisations requise pour avoir droit à une retraite à temps plein. C'est un choix social contestable, mais le choix inverse – augmenter les taux de cotisation – n'a pas été porté avec suffisamment de force par les syndicats et les salariés. C'est le choix fait partout en Europe. Il paraît difficile d'y revenir. Mais ce choix suppose d'une part une mobilisation des partenaires sociaux pour permettre effectivement le report de l'âge de départ à la retraite ; d'autre part un aménagement pour les travaux usants et pénibles. Ce n'est pas vraiment le choix social. Selon Eurobaromètre (2006), 28% des salariés français choisissent l'allongement de la carrière, 29% la hausse des cotisations sociales, 11% la baisse des retraites, 24 % aucun de ses solutions, 5% les trois.
2. La baisse des taux de remplacement induite par la réforme Balladur et celle des régimes complémentaires n'a pas été remise en cause. La réforme ne donnait aucune garantie aux salariés sur l'évolution du taux de remplacement : pour le régime général et pour le minimum vieillesse, l'indexation des pensions sur les prix est maintenue ; pour les régimes complémentaires, l'évolution des retraites est laissée aux aléas des négociations entre partenaires sociaux.
3. Le gouvernement a refusé de prévoir des hausses importantes de cotisations ; peu de nouvelles ressources sont dégagées. Aucune garantie n'a été donnée quant au financement du système de retraite : la loi ne s'engage pas à augmenter, si nécessaire, les taux de cotisation. La réforme ne garantit donc pas clairement la pérennité du système.
4. La réforme avait avancé quelque peu vers la convergence des régimes, mais le système français n'est pas unifié, ce qui n'est pas équitable, nuit à sa gouvernance et ne facilite guère la mobilisation des travailleurs. Les régimes spéciaux ont été réformés fin 2007, mais les modalités précises de la réforme ne sont guère transparentes. Continue à se poser question de la divergence entre pensions du public et pension du privé.
5. Enfin, des systèmes de retraite par capitalisation étaient créés (le Perp et le Perco), ce qui est une menace pour le système par répartition, d'autant plus que des avantages fiscaux exorbitants sont donnés au Perco, qui bénéficie aux salariés bien payés des grandes entreprises privées. Mais la crise financière de 2007-08 décrédibilise encore la retraite par capitalisation.

2008, un rendez-vous manqué

L'année 2008 devait voir plusieurs rendez-vous importants quant à l'avenir des retraites. Mais les rendez-vous ont été manqués. La France n'a guère progressé vers une solution de consensus social ; elle est restée sur une stratégie boiteuse imposée par le gouvernement, refusée en fait par les partenaires sociaux :

- L'allongement de la durée de cotisation requise de 40 à 41 ans a été confirmé en 2008 pour être appliqué de 2009 à 2012 au rythme d'un trimestre par an. Le gouvernement s'est refusé à repousser cette période, malgré le peu de succès des politiques visant à prolonger la durée d'activité des seniors.
- Les régimes spéciaux ont été ramenés au droit commun, en échange d'avantages salariaux et d'aménagements des carrières. Le gouvernement a réussi à séparer cette réforme de la question générale de la prise en compte de la pénibilité du travail.
- Les négociations entre partenaires sociaux sur la prise en compte de la pénibilité n'ont toujours pas abouti. Le Medef a bloqué la négociation et le gouvernement l'a laissé faire.
- La loi prévoyait qu'une conférence tripartite se réunirait pour décider d'une éventuelle revalorisation des pensions du Régime général. Le gouvernement a imposé l'absence de revalorisation, sans guère de débats. Toutefois, le gouvernement s'est engagé à revaloriser le minimum vieillesse. Plus généralement, c'est l'évolution des pensions par rapport aux salaires qu'il aurait fallu discuter. Faut-il maintenir la perspective d'une baisse tendancielle des pensions par rapport aux salaires ?
- La négociation dans les régimes complémentaires qui devait fixer les évolutions des prestations et des cotisations dans les cinq années à venir a été repoussée à 2009. La baisse tendancielle du rendement des régimes complémentaires sera-t-elle prolongée ?

Le pilotage du système laisse à désirer : des décisions ont été prises au Parlement sans consultation des partenaires sociaux (comme le report à 70 ans de l'âge de la mise à la retraite d'office), les partenaires sociaux n'ont pas été consultés sur les revalorisations des retraites, les négociations sur la pénibilité n'ont pas avancés. La France ne réussit pas à développer une culture du compromis entre partenaires sociaux validée par l'Etat.

Le niveau des retraites

Actuellement, la retraite nette moyenne représente environ 72 % du salaire net moyen. Le niveau de vie des retraités est légèrement inférieur à celui des actifs, en termes de revenu par unité de consommation, de l'ordre de 90 %. Ce chiffre passe à 95 % si on intègre le revenu implicite que représente le loyer du logement que l'on possède et occupe et à 98 % si on intègre les revenus financiers. En 2006, le taux de pauvreté des plus de 65 ans est de 9,4 % contre 13,2 % pour l'ensemble de la population. De 1996 à 2005, le niveau de vie des plus de 65 ans n'a augmenté que de 0,8 % par an contre 1,3 % pour l'ensemble de la population. Globalement, la situation relative des plus de 60 ans apparaît encore satisfaisante. Mais, les réformes en cours risquent d'amener une détérioration progressive de leur situation relative.

La loi de 2003 ne comportait aucun engagement précis en termes de niveau des retraites. Elle réaffirmait le principe de la stricte indexation sur les prix des salaires pris en compte dans

le calcul des retraites, des pensions liquidées et du minimum vieillesse. La possibilité de revaloriser le pouvoir d'achat des retraites doit être examinée tous les 3 ans par l'Etat et les partenaires sociaux. La réforme Balladur de 1993 provoque à terme une baisse de l'ordre de 36 % du niveau des retraites du régime général. Cette baisse est obtenue par l'allongement à 25 ans du nombre d'années prises en compte dans le calcul du salaire de référence et par l'indexation sur les prix des salaires pris en compte (et non plus sur les salaires). Le taux de remplacement brut, au moment du départ, baisse ainsi de 50 % à 40 %.

Il n'est guère équitable que les retraités ne bénéficient pas de la hausse générale du niveau de vie. De ce fait, le pouvoir d'achat des retraités en termes de salaire diminue avec l'âge alors que leurs besoins de services (aides domestiques) augmentent. Cette baisse risque de provoquer soit une forte augmentation des autres dépenses de protection sociale pour la vieillesse (prestations dépendance), soit une charge supplémentaire pour leurs enfants, difficilement supportable pour les bas revenus. Enfin, il est socialement injustifiable que le niveau relatif des prestations sociales baisse au cours du temps (celui du minimum vieillesse comme celui des prestations familiales).

Depuis 1987, les retraites ne sont donc plus indexées sur les salaires, mais sur les prix, de sorte que, pour chaque individu, son niveau de vie relatif tend à diminuer au cours de sa retraite, d'environ 25 % pendant ses 20 années de retraite. Les retraités, jadis exonérés de cotisations sociales, ont subi la création puis la montée en puissance de la CGS. En sens inverse, joue l'effet d'amélioration des droits : les nouveaux retraités ont plus cotisé que les anciens, en particulier les femmes. Les couples de retraités touchent de plus en plus souvent deux retraites.

5. Evolution des prestations depuis 2003

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Bilan en pouvoir d'achat
Indice des prix	2,1	2,1	1,8	1,4	1,5	3,0	
Plafond de la SS	3,4	1,8	1,6	2,9	3,6	3,4	4,6
Salaire de référence RC	1,6	2,3	2,4	2,9	3,7	3,4	4,2
Minimum vieillesse	1,5	1,7	2,0	1,8	1,8	1,1+3,0	1,0
Minimum garanti maj.	1,5	4,2	2,6	4,6	1,8	4,1+0,3	7,2
Régime général	1,5	1,7	2,0	1,8	1,8	1,1+0,3	- 1,7
Pensions RC	1,6	1,7	2,0	1,7	1,7	1,5	- 1,9
Fonction publique	0,8	1,7	2,0	1,8	1,8	1,1+0,3	- 2,4

En janvier 2005, la CSG sur les retraites est passée de 6,2 à 6,6%. Cette mesure induit une baisse de 0,5 % du pouvoir d'achat des retraités imposables.

Le pouvoir d'achat du minimum vieillesse n'a pas été revalorisé depuis 10 ans. En 1984, il représentait 52 % du revenu médian des ménages ; en 2007, il n'est plus qu'à 42,5 %. Cette stagnation explique la diminution du nombre de titulaires du minimum vieillesse (ils ne sont plus que 600 000 en 2006) : le minimum vieillesse joue de moins en moins bien son rôle de filet de sécurité. Compte tenu des allocations logement, un retraité au minimum vieillesse touchait en 2007 environ 61,6 % du revenu médian ; soit légèrement au-dessus du seuil de pauvreté. Si le pouvoir d'achat du minimum vieillesse n'est pas augmenté, il passera en dessous du seuil de pauvreté en 2009. Cette forte augmentation du nombre de personnes âgées pauvres n'est guère compatible avec l'objectif proclamé du gouvernement de faire baisser d'un tiers le taux de pauvreté en France. Augmenter le minimum vieillesse de 25 %, comme l'a promis le gouvernement (ce qui aurait un coût de 2,5 milliards selon la DREES) le

ramènerait au niveau relatif de 1984, du moins si l'augmentation était immédiate. Une augmentation étalée sur 5 ans n'entraînerait qu'une hausse relative de 15 %. De plus, la mesure serait limitée aux personnes seules ; les couples n'en bénéficieraient pas. Compte tenu de l'annonce d'une hausse de 6,9 % en avril 2009, le minimum vieillesse n'aura progressé que de 1,5 % en pouvoir d'achat en deux ans.

Il serait sans doute nécessaire de revaloriser spécifiquement les faibles retraites. Mais, un retraité peut toucher plusieurs retraites ; aucun organisme ne fait le total de ce que touche un retraité donné ; on ne peut donc repérer les faibles retraites. On se heurte là à un des défauts de l'organisation décentralisée du système français.

La loi de 2003 comportait un objectif de niveau de retraite (retraite de base + retraite complémentaire) de 85 % du SMIC net en 2008 pour les personnes ayant effectué une carrière complète : c'est le minimum garanti majoré (mais celui-ci nécessite 40 ans effectivement cotisés et non seulement validés). Ce niveau a été obtenu grâce à 3 revalorisations de 3 % du minimum contributif, en 2004, 2006 et 2008. Mais la garantie de 85 % ne porte que sur la retraite obtenue le jour de la liquidation. Un ancien smicard, retraité depuis 10 ans, n'a plus que 75 % du SMIC net. La loi de 2003 ne fixe qu'un objectif pour 2008. Pour que ce niveau de 85 % soit maintenu, il faudrait que maintenant le minimum contributif évolue comme le SMIC net, ce qui rompt heureusement avec la pratique de n'indexer les pensions de retraites que sur les prix. Ceci pose la question de la coordination entre Régime général et régime complémentaire. La loi de financement de la Sécurité sociale 2009 a limité le bénéfice du minimum contributif majoré aux assurés ayant cotisé une période minimale (30 ans) et l'a soumis à un plafond (qui serait de 85 % du SMIC), ce qui supposera une coordination des régimes de retraites.

Depuis la réforme de 2003, les retraites ont été gérées avec une extrême rigueur (tableau 4). En 6 ans, les retraités ont perdu 1,7% de pouvoir d'achat (retraites non-imposables du privé), 2,2% (retraites imposables du privé) ou 2,9 % (retraites imposables de la fonction publique), soit de l'ordre de 7 % par rapport aux salaires. Par rapport à 2006, le jeu des revalorisations aboutit à un pouvoir d'achat plus élevé de 0,3 % en 2007, plus bas de 1,6% en 2008 (si l'inflation est de 3%) et plus bas de 1,1% en 2009 (pour une inflation de 2%).

Durant ces dernières années, la différence du niveau des pensions entre les nouveaux retraités et les retraités décédés entraîne une hausse de 1,2% par an du niveau moyen des retraites ; les présents-présents perdent 0,2% par an de pouvoir d'achat. La retraite moyenne augmente d'environ 1% par an en pouvoir d'achat tandis que le salaire par tête augmente, en moyenne, à 1,3% l'an.

Les régimes complémentaires (Agirc, Arrco) sont gérés par les partenaires sociaux. Dans ces régimes, les cotisations permettent d'acheter des points (à un certain prix d'achat, nommé aussi salaire de référence) ; ces points donnent droit à une certaine pension (c'est la valeur du point). Le rapport entre la valeur du point et le prix d'achat est le taux de rendement du système. Depuis 1996, la valeur du point (donc les pensions) n'évolue que comme les prix, tandis que selon les périodes, le prix d'achat du point évolue comme les salaires ou comme les prix. L'accord de 2003 prévoyait une baisse du taux de rendement jusqu'en 2008, puisque le prix d'achat du point augmente comme les salaires et la valeur du point n'est indexée que sur les prix. Le taux de rendement est ainsi passé de 13,2 % en 1995 à 8,32 % en 2008. Le patronat veut prolonger cette baisse pour éviter toute hausse de cotisations, alors que les syndicats souhaitent un retour à la stabilité du taux de rendement, soit au minimum en indexant le prix d'achat des points sur les prix. La négociation de 2008 devait fixer les évolutions des prestations et des cotisations dans les années à venir. La poursuite de la baisse tendancielle des taux de rendement signifierait que la baisse du niveau relatif des retraites se prolongerait à l'avenir et qu'aucune garantie ne serait accordée aux actifs sur le niveau futur

de leur retraite. En fait, l'accord a été prolongé d'un an et les négociations reportées fin 2008 et début 2009.

Encadré 1 : L'évolution du taux de remplacement

Les salariés du privé (non-cadres)

On considère une série de salariés qui finissent leur carrière en dessous du plafond de la Sécurité sociale. Ils sont nés successivement en 1930, 1940, 1946, 1951, 1958 et 1986 et ont effectué une carrière complète. Leur entreprise cotisait à 5 points à l'Arrco avant 1994 à 6 points ensuite. Le salaire moyen de l'économie augmentera à l'avenir de 1,6 % par an ; leur salaire propre progresse d'autant.

A partir de 2008, il y a une incertitude sur la réglementation des régimes complémentaires, qui doit être tranchée par la négociation en cours. Dans le cas 1, les régimes complémentaires retournent à partir de 2008 à la stabilité du taux de rendement (prix d'achat du point et valeur du point indexés sur les prix). Dans le cas 2, ils maintiennent la situation actuelle qui induit une baisse du taux de rendement (prix d'achat du point indexé sur les salaires et valeur du point indexé sur les prix).

Génération	1930	1940	1946	1951	1958	1986
Départ	1990	2000	2006	2012	2020	2050
Carrière	40a	40a	40 a	41a	42a	44a
Salaire brut	100	100	100	100	100	100
Net	78,7	78,7	78,5	78,5	78,5	78,5
CNAV	47,7	45,9	44,6	43,6	42,5	41
ARRCO	25,2	21,5	20,2	19,4 /18,8	18,5/16,1	18,4/11,1
Pension brute	72,9	67,4	64,8	63,0/62,4	61,0/58,7	59,4/52,1
Pension nette	61,6	62,8	60,0	59,5/58,9	56,7/54,4	55,0/48,3
Taux de remplacement net	91,0	79,8	76,4	75,8/75,1	72,1/69,3	70/61,5

Les salariés du privé (cadres)

On considère une série de cadres qui finissent leur carrière à 2 fois le plafond de la Sécurité sociale (soit l'équivalent de 5 000 euros en 2006). Ils sont nés successivement en 1930, 1940, 1946, 1951, 1958 et 1986 et effectuent une carrière complète. Leur entreprise cotissait à 15 points à l'Agirc avant 94 ; à 16 points jusqu'en 2005 ; à 16,24 points depuis. Le salaire moyen de l'économie augmentera à l'avenir de 1,8 % par an ; leur salaire propre de 3,3 % l'an.

Génération	1930	1940	1946	1951	1958	1986
Départ	1990	2000	2006	2012	2020	2050
Carrière	40a	40a	40 a	41a	42a	44a
Cadre 2P						
Salaire brut	200	200	200	200	200	200
Net	163,1	158,8	159	159	159	159
CNAV	47,7	45,9	44,6	43,6	42,5	41
ARRCO	25,2	21,5	20,2	19,4 /18,8	18,5/16,1	18,4/11,1
AGIRC	53,2	43,1	40,3	39,3/38,0	35,7/30,4	32,8/18,2
Pension brute	126,1	110,5	105,1	102,3/100,4	96,7/89,0	92,2 /70,3
Pension nette	123,6	102,6	97,1	94,4/92,6	89,3/82,3	85,1/65,0
Taux de remplacement net	75,8	64,6	61,0	59,4/58,2	56,3/51,7	53,5 /40,9

Les taux de remplacement net, mesurés au moment du départ à la retraite, ont déjà fortement diminué de 1990 à 2006, passant de 90 % à 76 % pour les non-cadres ; de 76 à 61 % pour les cadres, sous l'effet de la réforme Balladur, des accords dans les régimes complémentaires, enfin de la montée en puissance de la CSG. A l'avenir, tout dépendra, surtout pour les cadres, des négociations dans les régimes complémentaires. Pour les non-cadres, le taux de remplacement pourrait se situer en 2050 entre 70 % (si les négociations stabilisent le taux de rendement des régimes complémentaires) et 62 % (si la dérive continue) ; pour les cadres entre 54 et 41 %. Cette baisse serait évidemment du pain béni pour les fonds de retraite par capitalisation.

Selon la projection du COR, qui fait l'hypothèse d'une stabilité du taux de rendement des régimes complémentaires après 2008, le ratio pension moyenne/retraite moyenne baisserait de 10 % jusqu'en 2020, puis encore de 8 % de 2020 à 2050, soit de 82 %, passant de 72 à 58 %. Le niveau de vie relatif des retraités baisserait ainsi nettement dans les années à venir.

Une conférence tripartite devait se réunir pour décider d'une éventuelle revalorisation des retraites supérieure à l'inflation. La réunion en décembre 2007 a été purement formelle. Le gouvernement ayant décidé d'augmenter les retraites de 1,1% début 2008 pour une hausse des prix de 3,2 %, puis octroyant 0,8 % en septembre. Il faudrait revaloriser le minimum vieillesse et les retraites les plus faibles et redonner des progressions de pouvoir d'achat aux retraités, dans les périodes de hausses des salaires réels. Pour assurer la fiabilité du système, il faudrait donner des garanties aux jeunes actifs sur le niveau futur des retraites, en mettant une limite à la baisse des taux de remplacement et affirmer clairement le principe selon lequel le pouvoir d'achat des retraités doit être équivalent à celui des actifs, ceci étant assuré par la seule retraite par répartition pour les salariés dont les salaires sont bas ou moyens. Il faudrait expliquer aux salariés que la réussite de l'objectif d'allongement des carrières aurait une contrepartie en termes de niveau des retraites.

Quelle convergence public/privé ?

Les réformes des années 1990 ont créé un écart entre le régime du secteur privé et celui du secteur public. Cet écart n'a été créé que pour des raisons tactiques : il fallait d'abord s'attaquer aux salariés les moins organisés, puis progressivement aux autres. Ces disparités ne sont pas acceptables dans un système de retraite par répartition basé sur la solidarité nationale. Elles créent des divisions parmi les salariés. Il est choquant que l'Etat se permette des pratiques (ne pas payer de cotisations sur les primes et rémunérations annexes) qu'il interdit aux entreprises privées.

L'impact de ces disparités ne doit cependant pas être surestimé. En 2002, l'âge moyen de cessation d'activité était de 57,5 ans dans les deux secteurs : certains actifs du public bénéficient de possibilités de départ à 55 ans, mais ceux du secteur privé *bénéficient* des préretraites et du chômage. Les fonctionnaires retraités continuaient à bénéficier de la hausse de la valeur du point, au contraire des retraités du privé dont la pension n'est plus indexée que sur les prix. Ce n'était guère un grand avantage : de 1991 à 2001, un retraité de la fonction publique a subi une baisse de 0,4 % par an en moyenne du pouvoir d'achat de sa retraite, contre une baisse de 0,5 % par an pour un retraité non-cadre du privé ; de 0,7 % pour un retraité cadre (DREES, 2002). Comme les primes des fonctionnaires ne sont pas prises en compte pour leur retraite, leur taux de remplacement brut va de 83 % (pour un fonctionnaire sans prime), à 72 % (pour le taux moyen de prime de 20 %) et à 61 % (pour un taux de prime de 40 %). Le taux de remplacement net d'un employé non-cadre du secteur privé devrait être

de l'ordre de 73 % à 58 % en 2006. Par contre, les fonctionnaires ne bénéficient pas de PERCO, PERE ou retraites chapeau.

6. Taux de cotisations Public/privé

	Salariés	employeurs
Fonction publique	7,85	33
Privé, sous plafond :	10,55	15,6
RG	6,75	9,9
ARRCO	3,0	4,5
AGFF	0,8	1,2
Privé, Sur plafond	8,6	15,6
RG	0,1	1,6
AGIRC	7,6	12,7
AGFF	0,9	1,3

La loi de 2003 a réformé la retraite des fonctionnaires en l'alignant sur celle du privé. La durée de cotisations requises des fonctionnaires devrait s'élever à 40 ans d'ici 2008, puis augmenter comme celle du privé. Leur sera appliquée une décote de 3 % par année manquante qui montera progressivement à 5 %. Par contre, la durée de cotisation considérée sera maintenant la durée tous régimes (et non, comme aujourd'hui la seule durée de cotisation en tant que fonctionnaire). L'évolution de leur retraite a été déconnectée du point de la fonction publique, pour être indexée sur l'inflation. L'indexation sur les prix de la retraite de la fonction publique s'est révélée une bonne affaire pour les retraités (qui ont gagné 3 % en 5 ans). Par contre, les fonctionnaires continueraient à bénéficier du calcul de la retraite sur le salaire de fin de carrière. Leur taux de cotisation reste plus bas que celui du privé.

7 Taux de remplacement des fonctionnaires

	A	B	C
Traitement		100	
Prime	0	20	40
CSG-CRDS	7,67	9,3	11,67
Contribution solidarité	1	1,20	1,4
Cotisation	7,85	7,85 + 0,5	7,85 + 0,5
Salaire	83,48	101,15	118,58
Retraite sur traitement		75	
Retraite sur prime	0	3,15	3,15
CSG-CRDS	5,32	5,55	5,55
retraite	69,68	72,60	72,60
Taux de remplacement	83,3	71,8	61,2

Par ailleurs, la loi a mis en place un régime complémentaire sur les primes (et autres rémunérations) des fonctionnaires, avec cependant un plafond de 20 % du traitement indiciaire). Ce régime est obligatoire, fonctionne par répartition provisionnée et par point, et est financé par des cotisations de 5 points pour l'Etat, de 5 points pour le fonctionnaire (soit un taux de cotisation total de 10 % contre 20 % à l'AGIRC). Pour une carrière complète de 40 ans, le taux de remplacement devrait être de l'ordre de 15,44 %, ce qui est peu.

En supposant qu'il effectue une carrière complète (soit de 44 ans en 2050), le fonctionnaire aura un taux de remplacement brut de 75 % de son salaire indiciaire et de 15,44 % de ses primes plafonné à 20 % du salaire. Soit, un taux de remplacement net de 83,5 % à 61,2 %. Ce taux est comparable à celui du privé aujourd'hui (de 76 à 61%). Mais il

sera nettement plus fort que celui du privé en 2050 (62 ou 70 % pour les non-cadres ; 41 % ou 54 % pour les cadres). Cela est-il acceptable ? En sens inverse, peut-on caler la retraite des fonctionnaires sur celle du privé alors que les fonctionnaires ne sont pas représentés aux négociations des régimes complémentaires.

Le système français de retraite est actuellement compliqué et hétérogène. Les disparités entre régimes ne se justifient pas. La division en plusieurs régimes crée en permanence des difficultés. La gouvernance est délicate puisque chaque régime est géré de façon différente. Le cas des poly-pensionnés complique toutes les réformes. Aucun organisme ne gère des pensions d'un retraité donné, ce qui empêche de prendre des mesures d'ensemble comme revaloriser spécifiquement les petites retraites ou calculer équitablement une pension de réversion. Il faudra un jour unifier le système.

La réforme pour les régimes spéciaux ou la victoire d'Horace...

Les régimes spéciaux sont une survivance de notre histoire sociale. Le Régime général était peu généreux à sa création en 1945, de sorte que les entreprises où existait un système de retraite plus favorable, n'ont pas voulu y adhérer. L'écart s'est réduit ensuite puisque les salariés du secteur privé ont bénéficié de régimes complémentaires.

L'écart s'est creusé de nouveau en juillet 1993 quand Edouard Balladur réforma le seul Régime général. Cette *indignité* s'expliquait par des raisons stratégiques : il s'agissait de réformer d'abord les régimes privés où les syndicats sont faibles ; d'isoler les secteurs où les syndicats sont puissants et de les affaiblir en les dénonçant comme des privilégiés. En 1995, une première tentative de réforme des régimes spéciaux échoua. Par contre, depuis 1996, des ajustements successifs ont dégradé le niveau des retraités des régimes complémentaires. Les syndicats ont été incapables d'unifier les revendications du public et du privé pour proposer un projet cohérent de réformes. Comment corriger l'écart ainsi créé entre les retraites du privé, celles de la fonction publique et celles des régimes spéciaux ?

Les régimes spéciaux ont versé, en 2006, 13,2 milliards d'euros (soit 6 % des retraites). Ils ont 478 000 cotisants pour 1,13 million de bénéficiaires. Leur ratio démographique est particulièrement dégradé : 1 cotisant pour 1,9 bénéficiaire (contre 0,64 dans le Régime général). Il en existe 124 dont 109 en extinction.

N'ayant pas été reformés, ils conservaient une durée de cotisation requise de 37,5 années (sans décote, ni surcote), une pension de 75% du dernier salaire indiciaire et l'indexation des retraites sur les traitements. Certains salariés pouvaient partir à la retraite à 50 ans (agents de conduite SNCF ou RATP) ou 55 ans (services actifs des IEG, service de maintenance à la RATP, SNCF). Surtout, les postes *pénibles* donnaient droit à une bonification de durée de cotisation : les conducteurs avaient une bonification de 1 an tous les 5 ans à la RATP (plafonnée à 5 ans), de 1 an tous les 4 ans à la SNCF (plafonnée à 5).

En sens inverse, ces entreprises ne licencient guère, n'ont pas recours aux préretraites ou aux dispenses de recherche d'emploi. L'âge moyen de fin d'activité était de 55,5 ans pour les IEG, de 55 ans pour la RATP et la SNCF contre 57,5 ans pour le Régime général. L'écart n'est que de 2 ans. A titre de comparaison, notons qu'il existe un congé de fin d'activité pour les chauffeurs routiers (à 55 ou 57,5 ans) ; l'âge moyen de départ à la retraite y est de 56 ans.

Le déficit des régimes spéciaux à la charge de l'Etat atteint 5 milliards en 2007 (0,5 milliard pour la RATP, 2,5 milliards pour la SNCF, 0,8 milliard pour les mines, 0,7 milliard pour les marins), mais il tient beaucoup à la structure démographique des régimes (en particulier des mines, des marins, des régimes en extinction). Sans réformes, compte tenu de

l'évolution démographique, le déficit en pourcentage du PIB devrait rester stable jusqu'en 2020 (à 0,3%), puis diminuer jusqu'à 0,2% en 2040. Le coût des avantages spécifiques est délicat à évaluer. Il serait de l'ordre de 500 millions par an à la SNCF, de 650 millions à EDF-GDF, de 200 millions à la RATP, soit 2 milliards au total.

8. Les régimes spéciaux de retraite (avant réforme)

<i>Entreprise ou secteur</i>	<i>Âge normal de la retraite</i>	<i>Anticipation possible</i>	<i>Effectifs retraités</i>
SNCF	55 ans après 25 ans de service	Roulants : 50 ans après 15 ans de service	205 000
RATP	60 ans après 30 ans de service	Roulants et personnels d'atelier : 55 ou 50 ans après 20 ans de service	30 000
EDF-GDF	60 ans après 25 ans de service	Service actif ou insalubre : 55 ans après 25 ans de service	94 000
Mines	55 ans	Travail au fond : 50 ans	246 000
Marins (ENIM)	60 ans	Tous : 52,5 ans après 37,5 ans	67 000
Ouvriers de l'Etat	60 ans	Travail insalubre : 55 ans après 15 ans de service	72 000

8 bis Les régimes de fonctionnaire ouvrant droit à un départ anticipé

	<i>Age de départ possible</i>	<i>Effectifs</i>
Corps en extinction		
Instituteurs	55 ans	187 000
Centre de tris postaux et assimilés	55 ans	190 000
Fonction publique de l'Etat		
Policiers	50 ans	111 000
Surveillants de l'administration pénitentiaire	50 ans	19 000
Personnel technique de l'équipement	55 ans	28 000
Personnel technique des douanes	55 ans	13 000
Fonction publique hospitalière	55 ans	509 000
Fonction publique territoriale		
Pompiers	55 ans	19 000
Egoutiers, personnel des services médico-légaux	50 ans	?

La réforme ne peut toucher les personnes déjà à la retraite. Ceux bénéficient certes de l'indexation de leur retraite sur les traitements (et pas sur les prix), mais l'avantage est négligeable : de 1990 à 2006, la pension de la CNAV a été revalorisé de 1,5% en pouvoir d'achat, celle de la SNCF de 5,4 %, celle de la RATP a perdu 0,7%. Ne sont concernés que les futurs retraités qui sont relativement peu nombreux. Au mieux, la réforme permettrait un gain de 200 millions la première année, qui pourrait atteindre 1 milliard en 5 ans, 2 milliards à terme. L'enjeu financier est faible et n'est pas à la hauteur du déséquilibre global des retraites (de l'ordre de 34 milliards à l'horizon 2020 selon le COR).

La question de la réforme se posait donc pour des raisons d'équité et de symbole. Un système basée sur la répartition, et donc sur la solidarité nationale, doit être unifié au maximum. Les différences de traitement doivent être justifiables et non être basées sur le rapport de force (bien qu'après tout, il n'est pas totalement absurde que les secteurs fortement syndiqués bénéficient plus de la Sécurité sociale, puisque c'est leur combat qui a permis de l'édifier et de la protéger). Reste à savoir quel symbole doit inspirer la réforme : la revanche de 1995 ou la volonté de construire un système fiable et soutenable. Aussi, une réforme qui consisterait simplement à aligner les régimes spéciaux sur le régime du public, puis,

ultérieurement, ceux-ci sur le régime du privé n'est guère acceptable. Il aurait fallu un examen d'ensemble pour aboutir à un compromis social fructueux.

1) Les travailleurs du privé n'ont actuellement aucune garantie quant à l'évolution du taux de remplacement puisque les réformes des régimes complémentaires aboutissent, année après année, à réduire le taux de remplacement alors que celui-ci est stable dans le public. L'Etat et les partenaires sociaux doivent s'engager à maintenir un taux de remplacement satisfaisant pour une carrière complète.

2) Il faut prendre en compte la pénibilité du travail Les négociations entre partenaires sociaux prévues par la loi de 2003 doivent aboutir à étendre le système de bonification à tous les travaux pénibles.

3) Il faut une réflexion globale sur les métiers qui ne peuvent se prolonger au-delà de 50 ou 55 ans. Il faut organiser leur reconversion à 50 ans ou maintenir le principe d'une retraite précoce.

4) La réforme doit laisser une certaine marge à la politique de l'emploi des entreprises. Il n'est pas choquant que la retraite reste rétributive dans la fonction publique et les grandes entreprises publiques si cet avantage est compensé par des salaires plus faibles.

5) La question des régimes d'entreprises doit être posée. Les grandes entreprises et les institutions financières offrent à leurs salariés (et en particulier à leur cadres dirigeants) des avantages de retraites qui sont supérieurs à ceux des régimes spéciaux. Les avantages fiscaux et sociaux des dispositifs utilisés ne sont-ils pas eux aussi contraire à l'équité ?

6) La stratégie pour l'emploi des 55-60 ans doit être prise en charge par les partenaires sociaux Il reste encore 670 000 préretraités ou DRE. Il n'y a pas que dans les entreprises publiques que l'emploi s'arrête à 55 ans.

7) Enfin, la gouvernance des retraites doit être revue. Un système unifié suppose une négociation globale, avec l'ensemble des acteurs. On ne peut prétendre imposer au système public le résultat des négociations des partenaires sociaux du secteur privé.

Dès le départ de la négociation en septembre 2007, le gouvernement a annoncé que l'objectif était l'alignement sur le régime de la fonction publique. Certains points n'étaient pas négociables : le relèvement à 40 ans de la durée de cotisation, l'instauration d'une décote (0,5 % par année manquante en 2010, 5 % en 2019) et l'indexation des pensions sur les prix.

Les possibilités de départs précoces à la retraite n'ont pas été modifiées. La décote s'apprécie soit par rapport à 40 années de carrière, soit par rapport à l'âge de référence (l'âge ouvrant les droits + 1 an en 2010, + 5ans en 2024). Les mises à la retraite d'office avant 65 ans sont supprimés. A la SNCF et à la RATP, les bonifications ont été maintenues pour les conducteurs embauchés avant 2009. Les périodes d'apprentissage sont pris en compte pour la retraite. En échange, les salariés ont obtenu des déblocages de la grille salariale et des échelons supplémentaires.

Un conducteur qui commençait à 20 ans avait naguère droit à partir à temps plein à 52,5 ans. Il devra maintenant attendre 55 ans. Pour les salariés en place, la mesure se traduit par un allongement de l'ordre de 2,5 années de la durée de carrière requise. Pour les nouveaux, l'allongement pourra être beaucoup plus important. La réforme a l'avantage (ou l'inconvénient) d'être très progressive.

9. Dépenses (en milliards d'euros) et effectifs (en milliers) des régimes en 2006

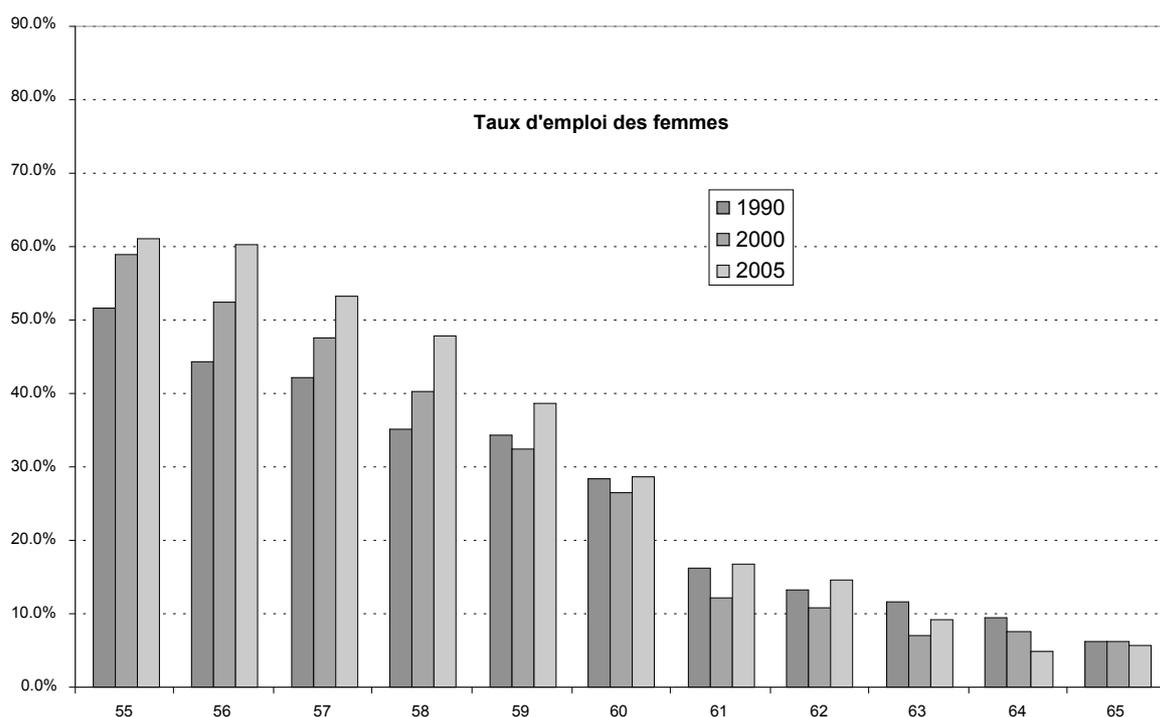
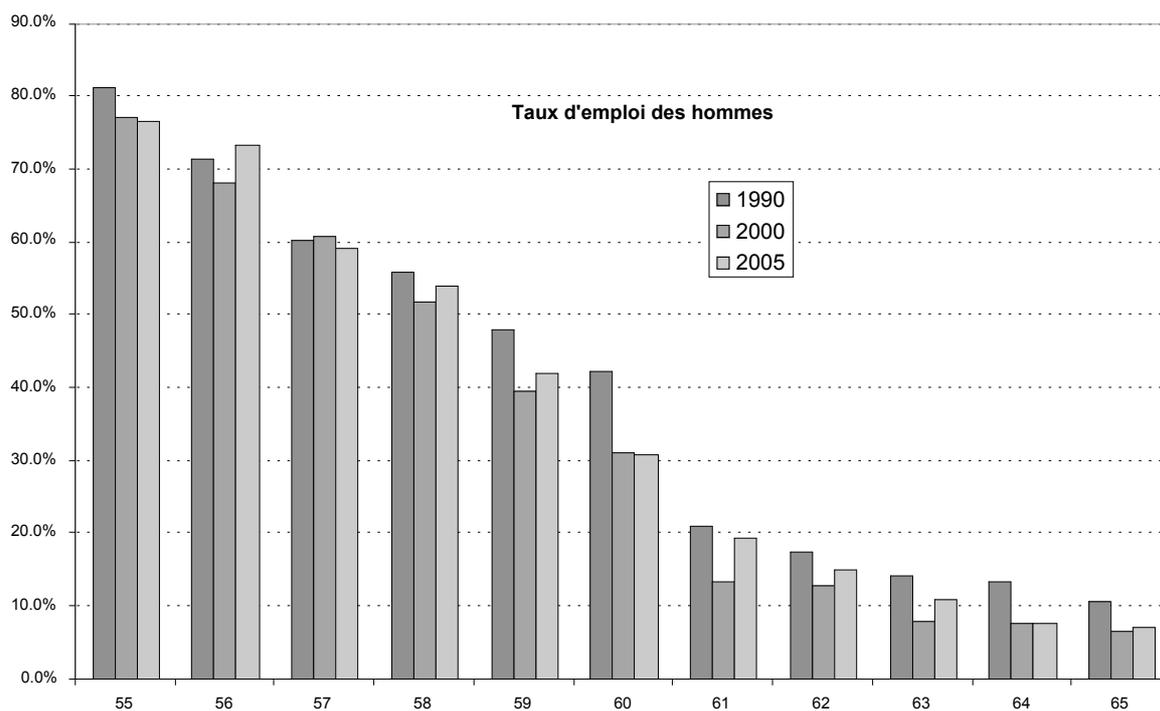
Régimes...	Prestations	Cotisants	Pensionnés directs	Pensionnés dérivés	Bénéficiaires/ Cotisants
Minimum vieillesse	2,7	609			
Régime général	77,5	16 740	10 200	850	0,64
Régimes comp.salariés	55,3				
<i>ARRCO</i>	35,4	18 060	8 109	3 049	0,53
<i>AGIRC</i>	18,3	3 684	1 686	428	0,52
<i>IRCANTEC</i>	1,6	2 512	1 345	305	0,60
Fonctions publiques	49,7				
<i>Fonctionnaires Etat</i>	39,0	2 455	1 468	348	0,67
<i>CNRACL</i>	9,1	1 881	591	62	0,33
<i>Ouvriers de l'Etat</i>	1,6	54	61	26	1,4
Régimes spéciaux	13,2	478	747	334	1,9
<i>SNCF</i>	4,7	165	189	110	1,5
<i>IEG</i>	3,3	143	109	41	0,90
<i>Mines (CANSSM)</i>	1,9	10	207	158	28,6
<i>Marins</i>	1,1	39	74	45	2,5
<i>RATP</i>	0,8	44	32	13	0,87
<i>Autres</i>	1,4	77	136	17	1,9
Régimes agricoles	14,3				
<i>Exploitants agricoles</i>	8,9	593	1 773	73	3,1
<i>Salariés agricoles</i>	5,4	659	1 839	539	3,2
Non salariés	8,7				
<i>Organic</i>	3,9	750	785	211	1,30
<i>Cancava</i>	3,4	607	564	238	1,39
<i>Cnavpl-CBNF</i>	1,4	566	161	41	0,33
Total	166,1				

Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale, septembre 2007.

L'emploi des seniors

L'âge moyen de cessation d'activité des salariés du secteur privé est de l'ordre de 59 ans. C'est le plus bas en Europe. A 58 ans, le taux d'emploi n'est plus que de 50% ; à 59 ans, il est de 40 % (graphiques 1). Beaucoup de seniors connaissent une période de préretraite ou de chômage avant de liquider leurs droits à la retraite. Au moment de la liquidation, la moitié des personnes ne travaillent plus.

Graphiques 1.1 et 1.2 : taux d'emplois entre 55 et 65 ans



Source : INSEE, enquêtes emploi.

Le taux d'activité des 55-59 ans est faible (en 2005, 59 % contre 72 % aux Etats-Unis et 83 % en Suède), celui des 60-65 ans est extrêmement bas (16,5 % au lieu de 53 % aux Etats-Unis et 63 % en Suède). Existe-t-il vraiment des différences d'employabilité aussi grandes entre les actifs français et américains ?

10. Age moyen de sortie du marché du travail en 2007

Irlande	64,1 (2006)
Suède	63,9
Pays-Bas	63,9
Royaume-Uni	62,6
Espagne	62,1
Allemagne	62,0
Danemark	61,9 (2006)
Finlande	61,6
Belgique	61,6
UE15	61,5
Autriche	60,9
Italie	60,4
France	59,4

Source : Eurostat.

11. Taux d'emploi et taux d'activité

	Taux d'emploi 55-64 ans 2007	Evolution 2007-1997	Taux d'activité 55-59 ans 2005	Taux d'activité 60-64 ans 2005
Suède	70,0	+ 7,4	82,6	63,3
Japon	66,1	+ 2,9	76,9	55,5
Etats-Unis	61,8	+ 4,7	72,2	52,8
Danemark	58,6	+ 6,9	82,9	38,6
Royaume-Uni	57,4	+ 9,1	71,8	45,9
Finlande	55,0	+ 19,4	73,3	40,8
Allemagne	51,5	+ 13,4	74,9	36,6
Pays-Bas	50,9	+ 18,9	70,5	32,4
Espagne	44,6	+ 10,5	58,7	34,9
Autriche	38,6	+ 10,3	57,2	19,8
France	38,3	+ 9,3	58,6	16,4
Belgique	34,4	+ 12,3	51,2	17,9
Italie	33,8	+ 5,9	47,2	19,9

Il semble normal que l'augmentation de la durée de vie se traduise par des augmentations proportionnelles des périodes d'activité et de retraite, et non par le seul allongement de la retraite, d'autant plus que la période d'activité est déjà réduite par l'allongement de la durée des études. Le maintien du ratio retraite/activité suppose un partage des gains d'espérance de vie entre 2/3 d'activité et 1/3 de retraite. Si on estime que la durée de vie s'allonge de 1,5 année tous les 10 ans (tableau 1), ceci justifie donc un allongement de la période d'activité de 1 an tous les 10 ans.

La stabilisation du ratio durée de retraite sur durée d'activité permet à long terme la stabilisation du taux de cotisation d'équilibre des régimes de retraite pour un taux de remplacement donné et sous l'hypothèse de la stabilisation de la population.

La loi de 2003 prévoit que la durée de cotisations requise pour obtenir une pension à taux plein augmentera de 40 à 41 ans entre 2009 et 2012, puis à 42 ans en 2016 ou 2020, de façon à stabiliser le ratio entre durée moyenne de retraite et durée requise de cotisation, les décisions

étant prises en 2008, 2012 ou 2016 sur la base de l'évolution de la situation de l'emploi, des taux d'activité des plus de 50 ans et de la situation des régimes de retraite.

Pour 2009, deux points de vue pourraient s'opposer. La logique de la réforme de 2003 implique que l'allongement de la durée d'activité soit mis en œuvre dès 2009, sinon sa crédibilité sera entamée. Par contre, les syndicats peuvent faire valoir à juste titre que la France reste encore trop éloignée du plein emploi, que les taux d'activité des seniors ne sont pas encore en hausse sensible et que le changement de mentalité des entreprises n'a pas eu lieu. Quelle que soit la décision prise, impulser la mobilisation sociale pour l'emploi des seniors est urgent.

L'allongement de la durée de cotisation requise n'a de sens que si, effectivement, la durée d'activité s'allonge. Sinon, de nombreux seniors se retrouveraient sans emploi et devraient arbitrer entre une retraite précoce avec un bas taux de remplacement ou une longue période de pauvreté avec comme seule ressource une allocation de chômeur en fin de droits, avant d'avoir droit à une retraite à taux plein. Réussir à allonger la durée d'activité suppose trois préalables : le retour au plein emploi, un changement de mentalité des entreprises pour qu'elles acceptent d'employer les seniors, la prise en compte de la pénibilité de certaines activités.

Le chômage de masse conduit systématiquement à un arbitrage entre les différentes catégories de main-d'œuvre défavorable à l'emploi des seniors : ceux-ci se voient proposer (ou imposer) des départs anticipés qui permettent de stabiliser le plus possible l'emploi des jeunes et des adultes d'âge intermédiaire. Ayant le choix, les entreprises arbitrent en défaveur des seniors au moment de l'embauche. Les pouvoirs publics sont plus ou moins obligés de prévoir des dispositifs de préretraites pour ceux que les entreprises refusent d'embaucher. Ainsi les pays dans lesquels les taux d'emploi des seniors sont élevés sont aussi ceux dans lesquels les taux d'emploi des 25-54 ans sont élevés.

12. Evolution des taux d'activité

Hommes	1990	1995	2000	2003	2006
45-49	95,7	94,7	94,5	94,1	94,1
50-54	90,0	90,8	90,9	90,7	90,6
55-59	67,7	66,1	65,8	67,9	66,1
59-64	28,8	17,0	15,5	18,2	19,9
65-69	6,6	4,6	3,3	4,4	3,4
70 et +	2,0	1,4	1,0	1,0	1,1
Femmes	1990	1995	2000	2003	2006
45-49	69,1	77,2	79,3	81,4	85,1
50-54	62,7	70,0	73,8	75,9	79,1
55-59	45,3	48,6	52,0	55,1	57,9
59-64	17,0	14,4	13,5	15,7	17,8
65-69	3,5	2,9	2,5	2,5	2,7
70 et +	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4
	1990	1995	2000	2003	2006
H25-54	95,4	94,9	94,2	93,8	93,8
H55-64	45,8	41,5	41,7	48,2	46,8
F25-54	72,9	77,3	78,4	79,8	81,2
F55-64	31,1	31,0	33,0	38,6	40,5

Source : INSEE/OCDE.

En France, le taux de chômage a effectivement commencé à diminuer, de 8,8 % en décembre 2003 à 7,2 % en mars 2008, mais la baisse a été stoppée début 2008 et le chômage devrait augmenter jusqu'à 8,7 % fin 2009. Le taux d'emploi des 55-65 ans n'a pratiquement pas augmenté. Sa hausse provient uniquement du fait de la répercussion de la progression de l'activité féminine avant 60 ans. Pour les hommes, les taux d'activité entre 55 et 65 ans n'ont pas varié de manière significative depuis 1990. Pour les femmes, la hausse est limitée aux moins de 60 ans ; on n'observe pas non plus de remontée significative du taux d'emploi après 60 ans.

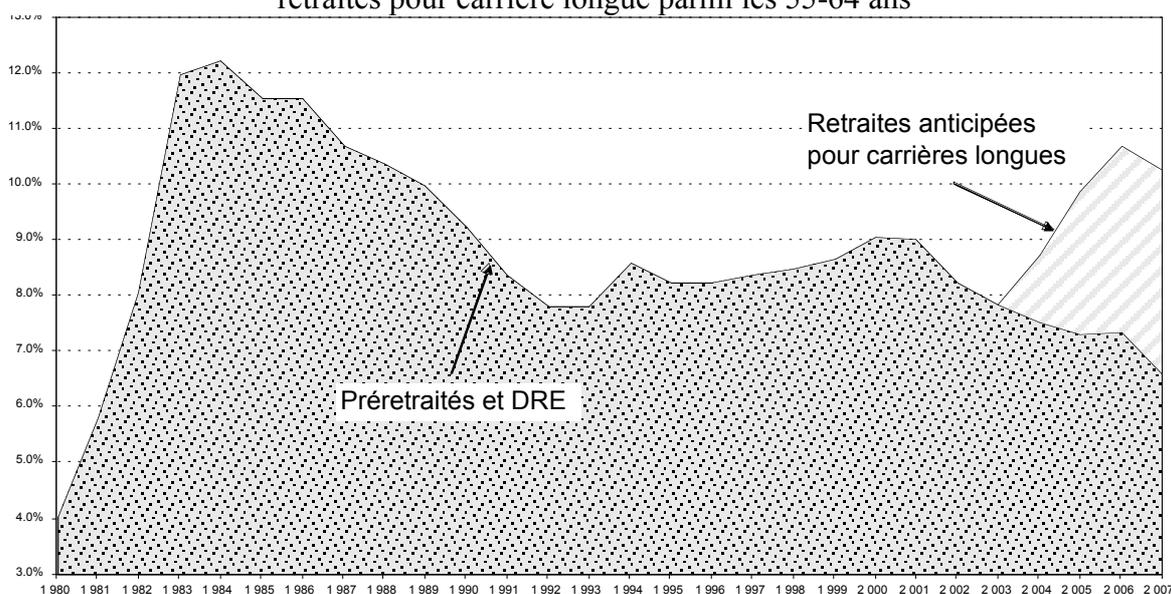
12bis. Evolution des taux d'emploi

55-64 ans	2003	2007
France	37,0	38,3
Sous-jacent	32,9	35,3
UE27	40,0	44,7
Hommes	40,9	40,5
Sous-jacent	36,2	37,4
Femmes	33,4	36,2
Sous-jacent	29,8	33,2
55-59 ans	54,5	55,4
Sous-jacent	52,6	55,8
60-64 ans	13,3	15,7
Sous-jacent	13,2	14,8

Source : Dares.

La gestion sociale du chômage a comporté la mise en place de préretraites de plus en plus généreuses après les chocs négatifs de croissance et d'emploi du milieu des années 1970, du début des années 1980 et 1990. Jusqu'à la fin des années 1990, les restructurations industrielles et le maintien d'un chômage élevé n'ont pas permis la réduction des préretraites et des départs anticipés. Au cours des dernières années les possibilités de départ en préretraites ont été fortement réduites. Ne subsistent plus que deux dispositifs. Le premier permet, dans le cadre des plans sociaux, aux licenciés économiques de plus de 57 ans et trois mois de bénéficier d'une préretraite du FNE (Fonds National de l'Emploi). Négociées entre les entreprises et l'administration de l'emploi, ces préretraites sont en très forte diminution. D'autre part, un dispositif particulier, initialement institué pour les travailleurs de l'automobile (Cessation d'activité de certains travailleurs salariés, CATS) permet encore quelques départs pour ceux qui ont connu des conditions de travail pénibles. Toutefois, dans le cadre de l'indemnisation du chômage, les chômeurs âgés peuvent bénéficier de dispositifs qui maintiennent leur indemnisation jusqu'à la retraite. S'ils bénéficient d'une indemnisation normale et qu'ils sont dispensés de recherche d'emploi, leur situation est très peu différente de la préretraite. L'Allocation équivalente retraite (AER), permet en outre aux chômeurs sans autres droits ou avec de très faibles ressources, qui on atteint l'âge de 57 ans et six mois ou bien qui justifient de 160 trimestres de cotisations retraite, de percevoir pendant 3 ans et demi une allocation sous condition de ressource qui pour un célibataire est au maximum de 968 euros par mois. Cette allocation peut être maintenue au-delà de 60 ans pour atteindre le taux plein de la retraite. En conséquence le taux de préretraités, y compris les chômeurs âgés indemnisés et dispensés de recherche d'emploi, a peu régressé parmi la population des 55-64 ans, depuis le début des années 1990 (graphique 2).

Graphique 2 : Part des préretraités, des chômeurs dispensés de recherche d'emploi et des retraités pour carrière longue parmi les 55-64 ans



Source : Ministère de l'emploi, Dares.

L'introduction d'un dispositif de départ anticipé pour carrières longues a joué également en sens inverse depuis 2004 en permettant à ceux qui sont entrés dans la vie active avant 16 ans de partir avant 60 ans. La loi a ouvert la possibilité d'une retraite anticipée pour les salariés ayant déjà une longue durée de cotisations (ceux qui ont commencé à 14, 15 ou 16 ans), mais dans des conditions restrictives. Pourtant, le coût est limité et transitoire pour les salariés ayant débuté à 14 et 15 ans (l'obligation scolaire a été portée à 16 ans dès la génération 1953). La mesure devrait donc pratiquement s'éteindre en 2013. Cette mesure qui vise une plus grande équité sociale (ceux qui sont entrés précocement dans l'activité ont souvent occupé des emplois peu qualifiés et plus pénibles que la moyenne ; leur espérance de vie est moins longue) a contribué à repousser la remontée des taux d'emploi des seniors. Entre 2004 et 2007, elle a permis 450 000 départs anticipés en retraite, pour un coût, pour la CNAV, de l'ordre de 2 milliards d'euros en 2006. La loi prévoit que ce dispositif ne perdure que jusqu'en 2009. Faut-il le supprimer ? Non sans doute, au nom des arguments d'équité sociale, d'autant plus que la négociation sur la pénibilité n'a pas abouti, d'autant plus que l'arrivée à l'âge de la retraite des générations suivantes devrait ralentir le flux car l'obligation de scolarité portée à 16 ans en 1959 et appliquée à partir de la génération 1953, va réduire très vite le nombre de bénéficiaires potentiels. Cette disposition sociale de la réforme de 2003 ne devrait donc pas avoir de conséquence à long terme. En 2008, le gouvernement a cependant décidé d'augmenter le nombre de trimestre requis selon l'année de naissance du salarié. Il faudra donc 42,5 ans cotisés pour une personne née en 1950.

13. Conditions de droit à une retraite précoce

Age de début de carrière	Age de départ	Durée validée	Dont durée cotisée
14 ou 15 ans	56 ou 57 ans	42 ans	42 ans
14 ou 15 ans	58 ans	42 ans	41 ans
14, 15 ou 16 ans	59 ans	42 ans	40 ans

14. Bénéficiaires de dispositifs de retraites anticipés

	Fin 2000	Fin 2006	Fin 2007
Préretraites publiques	159	82	69
DRE	349	406	383
Retraite anticipée	–	211	234
Total	508	699	686

La loi de 2003 a ouvert la possibilité de valider trois années d'études universitaires, ce qui est contradictoire avec l'objectif d'allongement de la durée d'activité des cadres. La loi prévoyait que ce rachat serait actuariellement neutre, mais valider des années manquantes auprès de la CNAV permet d'obtenir le taux plein pour le Régime général, mais aussi pour les régimes complémentaires. C'est donc particulièrement rentable pour les cadres... et coûteux pour les régimes complémentaires. Il faudrait revoir la coordination entre CNAV et régimes complémentaires et, à terme, supprimer la possibilité de rachat.

Jusqu'à présent, ni les entreprises ni les partenaires sociaux ne se sont vraiment mobilisés pour allonger la durée de carrière dans les entreprises. Ceci peut s'expliquer par l'orientation contradictoire des politiques publiques menées au cours des dernières années en matière d'incitation à l'emploi des seniors, par les réticences des syndicats à s'inscrire dans une stratégie qu'ils ont jusqu'à présent refusée et que les travailleurs n'apprécient guère, par le refus des entreprises de conserver des travailleurs qu'elles jugent moins productifs et trop bien payés. Faut-il en déduire que l'augmentation du taux d'emploi des seniors est impossible ?

Depuis le milieu des années 1970, le chômage avait constamment renforcé le pouvoir des entreprises sur le marché du travail. Dans une économie de concurrence où la réalisation du profit maximal s'accompagne d'une forte compétition pour les parts de marché, les entreprises ont été amenées à utiliser, dans un contexte de chômage massif, leur position dominante sur le marché du travail pour réduire les coûts salariaux. Elles ont donc privilégié une gestion des âges défavorable aux seniors dont l'adaptabilité, voire la productivité, sont plus faibles et les salaires plus élevés. La pratique d'affecter les seniors à des postes moins pénibles, sans changement de salaire, pour maintenir une sorte de contrat implicite a disparu.

A l'inverse, en situation de plein emploi, la difficulté pour trouver de la main-d'œuvre devrait orienter la compétition entre les entreprises vers la recherche de gains de productivité plus vertueux, fondés sur des progrès de l'organisation et l'utilisation plus systématique du progrès technique. L'amélioration des conditions de travail et la mise en place de systèmes de formation efficaces, indispensables au maintien des seniors dans l'emploi, pourraient devenir des objectifs naturels pour les entreprises. Dès lors, la contrainte macro-sociale qu'implique la réforme des retraites, le recul de 2 à 3 ans environ de l'âge effectif de la retraite à l'horizon de 2040, n'apparaît pas irréalisable.

Il est cependant nécessaire d'accompagner et de faciliter ce mouvement. Même en situation de pénurie de main-d'œuvre, les employeurs pourraient refuser d'embaucher ou de conserver des travailleurs seniors, en préférant délocaliser leur production ou en faisant appel à des travailleurs immigrés. Aussi, le report de l'âge de la retraite ne peut-il être envisagé sans un profond changement des mentalités et des pratiques des entreprises : en particulier, la mention d'un âge limite dans une offre d'emploi (y compris publique) doit être interdite comme celle d'une exigence de race ou de sexe. Chaque type de carrière devrait être repensé pour permettre, soit par la formation permanente, soit par la reconversion, une poursuite de l'activité jusqu'à 60, 62 ou 65 ans.

Deux stratégies sont possibles. La première consisterait à supprimer les possibilités de départ en préretraite, à allonger la durée de cotisation requise et compter sur des mécanismes de marché (la baisse du salaire relatif) pour assurer un niveau d'emploi satisfaisant des seniors. Elle ferait porter tout le poids de l'ajustement sur les seniors, qui seraient contraints d'accepter de fortes baisses de salaires pour conserver ou retrouver un emploi. La seconde serait de tenter de modifier d'abord la situation du marché du travail, puis les comportements des entreprises, pour assurer un niveau satisfaisant d'offres d'emploi d'actifs seniors avant de limiter les possibilités de départ précoce.

La réforme des retraites de 2003 a renforcé les incitations au report de l'âge effectif de sortie d'activité. Si la décote par année manquante passe de 10 à 5 % par an (ce qui peut favoriser des départs précoces), une surcote est instaurée pour les années cotisées au-delà de 60 ans et de 42 ans de cotisation : 3 % pour la première année ; 4 % pour les années suivantes ; 5 % au-delà de 65 ans. En 2008, il a été décidé d'uniformiser la surcote à 5 %.

La loi de 2003 reporte à 65 ans le droit de l'entreprise de mettre en retraite un salarié. Toutefois, les accords de branche pouvaient y déroger moyennant des contreparties en matière de formation qui sont en fait souvent fictives. Cette possibilité a été supprimée en 2007. En 2008, la limite a été repoussée à 70 ans. Ceci fait courir le risque que les entreprises refusent d'embaucher des seniors, de peur de ne pas pouvoir s'en débarrasser.

Les préretraites d'entreprises sont taxées à 50 % ; les indemnités de licenciement sont taxées à 25 % en 2008 et 50 % à partir de 2009. Le risque est le développement des ruptures conventionnelles.

Un plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors a été lancé. Il comportait la création d'un CDD pour seniors (de plus de 57 ans) d'une durée possible de 18 mois, ouvrant droit à une réduction de charges et reconductible de manière à amener les bénéficiaires jusqu'à l'âge de la retraite, mais ce dispositif n'a connu aucun succès. Il comportait aussi la suppression de la contribution Delalande ; la hausse de la possibilité de cumul emploi/retraite et prévoyait, suivant l'exemple de la Finlande, des campagnes d'informations visant à encourager l'emploi après 55 ans.

Faut-il instaurer des réductions de cotisations employeurs pour les salariés au-delà d'un certain âge ? Le risque est d'aggraver encore les difficultés de financement de la Sécurité sociale et d'induire d'importants effets d'aubaine : il serait choquant de faire payer moins de cotisations à tous les salariés de plus de 55 ans qui sont souvent les mieux payés de l'entreprise.

Le gouvernement a demandé aux entreprises de pratiquer des politiques de maintien en activité des seniors. Des accords devraient être signés au niveau des branches et des entreprises comportant des engagements chiffrés, des actions en faveur de la poursuite d'activité des seniors et un suivi. Sinon, des cotisations retraites supplémentaires (de 1 %) seraient mises en place en 2010 pour les entreprises de plus de 50 salariés. Toutefois, les entreprises n'ont pas d'obligation de résultats.

Les DRE seraient progressivement réduits. De 57,5 ans en 2008, l'âge d'entrée passerait à 58 ans en 2009, puis 59 ans en 2011, 60 ans en 2013.

Faut-il remettre en cause les règles de hausses des salaires à l'ancienneté ? Faut-il demander aux entreprises d'imaginer une seconde carrière pour les plus de 55 ans : des postes adaptés pour eux, avec moins de responsabilités, de pénibilité, de salaire ? C'est difficile psychologiquement pour les actifs concernés et économiquement pour les entreprises qui auraient de nombreux seniors de 55-65 ans à employer ainsi. La forte hausse du nombre de travailleurs seniors risque de se heurter au faible nombre de postes à faibles tensions et pénibilités qui pourraient leur convenir.

Faut-il créer des *emplois-vieux* au SMIC pour les plus de 55 ans que les entreprises refusent d'employer ? Ce n'est qu'une solution de dernier recours.

Faut-il supprimer les âges de 60 et de 65 ans comme âge ouvrant le droit à la retraite et garantissant le droit à une retraite au taux plein ? Certains pensent que l'existence de ces âges-butoirs se répercute sur les possibilités de formation et de carrière des actifs dès 55 ans (ou même 50 ans) ? C'est la demande du Medef. Ce serait contraire à l'esprit de la réforme de 2003 qui a préféré l'allongement de la durée de cotisation au report de l'âge minimum de la retraite pour des raisons de justice sociale : ceux qui ont commencé à travailler précocement et pour lesquels la durée d'activité est très longue et l'espérance de vie plus courte, peuvent partir avant ceux qui ont débuté leur carrière tardivement et qui ont souvent une espérance de vie plus importante.

La réussite de la réforme de 2003 suppose que, jusqu'en 2015, la France obtienne un taux de croissance de l'ordre de 2,5 % (soit 1,6 % correspondant aux gains de productivité du travail ; 0,5 % pour réduire le taux de chômage et 0,4 % pour accroître les taux d'activité des seniors). Une croissance vigoureuse de la demande permettrait de mettre en évidence les contraintes qui freinent la croissance, en termes de structure ou de disponibilité de la main-d'œuvre, et d'y remédier.

L'exemple des pays scandinaves² (en particulier la Finlande et la Suède) montre que l'allongement de la durée de carrière passe par une mobilisation au niveau des entreprises, le patronat et les syndicats se mettant d'accord sur une stratégie d'aménagement des carrières, des conditions de travail et de formation, permettant à toutes les carrières de se prolonger jusqu'à 65 ans. La France n'a guère cette tradition d'accords entre partenaires sociaux. La mobilisation sociale est d'autant plus nécessaire en France que la norme du départ à la retraite à 60 ans (et même de la préretraite à 58 ans) s'est progressivement développée. Toutefois, la politique d'incitation au travail risque de faire des perdants parmi les travailleurs seniors qui ne réussissent pas à se maintenir en emploi. Il faut donc tenir compte de la disparité des travailleurs en termes d'usure des capacités de travail et d'espérance de vie. Un compromis social fructueux est nécessaire pour que les syndicats s'impliquent dans ce processus. Il devrait comporter une différenciation des conditions de départ à la retraite selon les professions, un accord sur des bonifications de cotisations pour les emplois pénibles et des garanties sur l'évolution du niveau des retraites.

En sens inverse, peut-on revenir sur les réformes Balladur et Fillon pour redonner le droit à une retraite à taux plein à 60 ans et 37,5 années de cotisations ? Ceci supposerait un choix collectif pour une société de loisir, pour une longue période de retraite en bonne santé, mais ceci nécessiterait l'acceptation d'un niveau élevé de cotisations retraites, acceptation qui semble problématique aujourd'hui.

La réforme de 2003 effectue un certain choix social entre durée de la période de travail et durée de la retraite. Ce choix est-il conforme au souhait des actifs ? D'un côté, l'exclusion précoce des travailleurs seniors les écarte très vite de la vie active, alors que certains pourraient et préféreraient travailler. Elle se répercute sur les possibilités de formation et de carrière des actifs à partir de 50 ans. Elle devient absurde compte tenu de l'allongement de la durée de vie et de la durée des études. De l'autre, jouir d'une longue période sans travail, en bonne santé, permet aux jeunes retraités de s'investir dans de nouvelles activités sociales, culturelles, de loisirs... Dans cette optique, la retraite à 60 ans est une utilisation des gains de productivité, comme la semaine de 35 heures. Les travailleurs souhaitent-ils revenir sur cette utilisation ? Actuellement, les sondages montrent que non. Compte tenu de la pénibilité de

² Voir le rapport de l'OFCE : « Etude comparative sur les pays européens ayant un taux d'emploi des seniors élevés ».

leur travail, des risques de se retrouver sans emploi, de nombreux salariés de 55 à 60 ans attendent avec impatience la retraite et refusent de voir prolonger de 3 à 5 ans leur période d'activité. Faut-il faire des efforts importants pour prolonger les carrières après 60 ans en situation de sous-emploi, quand il y a pénurie d'emplois non-qualifiés, quand les entreprises refusent d'embaucher les plus de 55 ans ? La solution choisie est celle que les salariés rejettent le plus nettement. Changer le travail, retourner au plein emploi, constituent deux préalables à l'allongement de la durée de la carrière. Celle-ci doit s'inscrire dans une stratégie de long terme.

Les syndicats sont donc dans une situation délicate. Il leur faut s'inscrire dans une stratégie qu'ils ont jusqu'à présent refusée, que les travailleurs n'apprécient guère, mais qui est inévitable.

Le départ à la retraite : un choix individuel ?

L'allongement de la carrière est censé passer par un accroissement des possibilités de choix ouverts aux salariés. Les conditions de départ à la retraite ont été rendues plus flexibles.

D'ici 2020, la durée de cotisation requise pour une retraite à taux plein passera à 42 ans ; la décote par année manquante passera de 10 à 5 % par an ; une surcote de 5% est instaurée pour les années cotisées au-delà de 60 ans et de 42 ans de cotisation³. En 2007, 7,6 % des pensions ont été liquidés avec surcote et 6,7 % avec décote.

15. Taux de pension du régime général en 2000/en 2020

Début/Fin	60 ans	61ans	62 ans	63 ans	64 ans	65 ans	66 ans
18 ans	50/50	50/52,5	50/55	50/57,5	50/60	50/62,5	50/65
19 ans	50/46,4	50/50	50/52,5	50/55	50/57,5	50/60	50/62,5
20 ans	50/42,9	50/46,4	50/50	50/52,5	50/55	50/57,5	50/60
21 ans	45/39,4	50/42,9	50/46,4	50/50	50/52,5	50/55	50/57,5
22 ans	40/36,2	45/39,4	50/42,9	50/46,4	50/50	50/52,5	50/55
23 ans	34,5/33,0	40/36,2	45/39,4	50/42,9	50/46,4	50/50	50/52,5
24 ans	28,8/32,1	34,5/35,2	40/38,5	45/41,8	50/45,2	50/48,8	50/50
25 ans	23,3/31,3	28,8/34,3	34,5/37,4	40/40,7	45/44,1	50/47,6	50/48,8
26 ans	22,7/30,3	28,0/33,3	33,6/36,4	39,5/39,6	45/43,0	50/46,4	50/47,6
30 ans	20/26,8	24,8/29,5	29,9/32,4	35,2/35,4	40,8/38,5	46,7/41,7	48/42,9

Les actifs qui auront commencé à travailler entre 18 à 23 ans seront fortement incités à attendre 42 années de cotisations ; ceux qui ont commencé plus tard à attendre 65 ans. Pour un actif qui aura commencé à cotiser à 22 ans, partir à 60 ans lui coûterait 38 % de sa retraite, partir à 62 ans, 16,6% (tableau 15). En 2020, peu d'actifs pourront en fait bénéficier de la surcote, car il sera difficile d'avoir commencé à travailler tôt et d'aller au-delà des 42 ans. Par contre, du fait de la réduction de la décote, le nouveau barème pénalise moins les carrières très courtes.

³ Un salarié de 62 ans qui choisit le cumul gagne 100. Si sa retraite est de 70 de son salaire net, son année supplémentaire lui rapporte $5 * 70 * 20$, soit 70. Le cumul est préférable.

Le système n'est pas parfait. La pension dépend de la durée de carrière, ce qui à l'avantage d'inciter à la poursuite de l'activité, en favorisant ceux qui ont commencé à travailler tôt, donc sans donner d'avantages injustifiées aux cadres. Par contre, la pénalisation des carrières courtes est arbitraire et peu justifiée.

Le nouveau barème fait en grande partie disparaître la notion de « retraite à taux plein », puisqu'il devient possible d'avoir plus que le taux plein et que la pénalité pour carrière trop courte est réduite. Mais ce nouveau barème est complexe, d'autant plus qu'il faut tenir compte du barème spécifique des régimes complémentaires. Une autre solution aurait consisté à passer à un système par annuité, basé intégralement sur la neutralité actuarielle (encadré 1), où le calcul de la retraite n'aurait dépendu que de l'âge du moment du départ mais celui-ci aurait été trop avantageux pour les cadres au détriment des ouvriers.

On pourrait penser lier explicitement le niveau de pension à l'espérance de vie dans la profession, mais ceci pose la question de la prise en compte de la longévité des femmes ; pose la question de la définition de la profession et est, sans doute, difficile à mettre en œuvre, socialement comme psychologiquement.

16. Espérance de vie à 35 ans selon la CSP

	Hommes	Femmes
Cadres	46	50
Profession intermédiaires	43	49,5
Artisans, commerçants, chef d'entreprise	43	49
Employés	40	48,5
Ouvriers	39	47
Total	41	48

Source : INSEE.

Le « libre choix de l'âge du départ à la retraite » suppose que les seniors n'aient aucune difficulté à trouver ou à conserver un emploi. Actuellement, les deux tiers des salariés qui font liquider leur retraite sont déjà préretraités ou chômeurs. Les entreprises ne voudront pas nécessairement conserver leurs travailleurs de 58 à 65 ans. La retraite à 60 ans et les dispositifs de préretraites leur permettent aujourd'hui de s'en débarrasser en douceur. Que se passera-t-il si le salarié souhaite travailler jusqu'à 65 ans, tandis que l'entreprise veut le voir partir à 60 ans ? Un travailleur licencié par son entreprise à 57 ans pourra-t-il attendre 5 ans, avec une préretraite ou une allocation chômage convenable, pour faire liquider sa retraite à 62 ans à un taux acceptable ? Si la France reste en situation de chômage de masse, cette nouvelle liberté peut aboutir à une forte baisse des retraites des salariés qui seraient chômeurs à 60 ans et contraints de prendre leur retraite à cet âge, d'autant plus que les dispositifs de préretraite ou de chômage dispensés de recherche d'emploi seront fortement réduits. Ces salariés devront choisir entre vivre quelques années dans la misère avant de liquider leur pension ou se résigner à liquider leur pension à 60 ans avant d'atteindre les 42 années, subissant ainsi une perte de l'ordre de 20 % de leur pension qui déjà été réduite par les réformes des années 1990. Faut-il enfin augmenter la retraite de ceux qui pourront travailler au-delà de 60 ans et 42 années de cotisations, souvent des cadres, à longue espérance de vie, des personnes qui ont la chance d'avoir un travail intéressant et peu usant ?

Faut-il faciliter le cumul emploi-retraite⁴ ? Les salariés pourraient connaître une seconde carrière de 50 à 70 ans, en combinant par exemple 50 % d'une pension de retraite et un revenu d'activité, qui pourrait être relativement bas. Mais peut-on exclure les seniors des entreprises, avec un très bas niveau de retraite, en les exhortant à trouver un « petit boulot » ou à créer une entreprise ? Est-ce l'âge idéal pour changer d'activité, apprendre un nouveau métier ? Il y aura demain un grand nombre de 50-70 ans. Comment retrouveraient-ils tous un emploi dans des conditions satisfaisantes ? Que feraient les seniors après 70 ans ? Le risque de cette solution est d'exonérer les entreprises de leur responsabilité vis-à-vis du vieillissement de la main-d'œuvre.

A partir de 2009, le cumul emploi-retraite sera possible sans restriction. Le cumul est en principe plus intéressant que la surcote (surtout pour les personnes à faible espérance de vie). Autoriser le cumul emploi-retraite sans changer d'emploi risque d'être coûteux pour la Sécurité sociale. Cela n'a de sens que si l'emploi est supplémentaire, mais pas si le senior prend la place d'un jeune car dans ce cas le système de protection social perd les cotisations du senior et doit payer des prestations chômage aux jeunes. N'aurait-il pas fallu attendre le retour au plein emploi ?

Encadré 2: La neutralité actuarielle

Selon le principe de *neutralité actuarielle*, le choix du moment du départ à la retraite doit être neutre sur le gain net qu'un actif retire du système. Partons d'une situation où les actifs ont droit à une retraite de 50 % de leur salaire moyen à 62 ans après 42 ans de carrière : une personne partant à l'âge A ayant cotisé N années bénéficie d'une pension égale à : $50 \% * w * (N/42) * (23/(85 - A))$. Un report du départ à la retraite doit être doublement récompensé puisqu'il induit une durée plus longue de cotisations (le terme N) et une durée plus courte de retraite (le terme $85 - A$, où 85 représente l'espérance de vie à 60 ans). Il faudrait donc donner 57,4 % de son salaire moyen à une personne partant à 64 ans après 44 ans de carrière (soit environ, + 7% par an). Le barème retenu ne lui donne que 53,5 %. Le gain au recul de l'âge de la retraite est donc partagé entre le salarié et la Sécurité sociale. En sens inverse, une personne partant à 60 ans après 40 années de carrière devrait avoir 43,8 % ; elle a 42,9 % ; la réduction de la décote de 10 à 5 % assure pratiquement la neutralité actuarielle. Le barème peut sembler injuste pour ceux qui ont commencé tardivement à travailler : une personne qui prend sa retraite à 66 ans en ayant commencé à cotiser à 24 ans reçoit la même pension qu'une personne qui la prend à 62 ans en ayant commencé à cotiser à 40 ans alors qu'elle devrait avoir 20 % de plus, puisque son espérance de vie est plus faible. Cette distorsion est voulue pour éviter de favoriser les cadres : le barème suppose implicitement que plus une personne commence à travailler tard, plus son espérance de vie est longue. Si l'espérance de vie n'est pas de 85 ans pour tous, mais de 65 ans après l'âge de début de carrière, la pension doit être calculée par : $50 \% * w * (N/42) * (23/(65-N))$. Mais sont aussi pénalisées les personnes qui ont eu une carrière courte pour d'autres raisons que le fait d'avoir fait de longues études pour devenir cadre. Il n'y a pas de solution parfaite.

Certains⁵ proposent de rembourser aux personnes qui prolongent leur activité les économies de prestations qu'ils font réaliser à la Sécurité sociale. C'est l'équivalent du cumul. Là aussi, il faut supposer que l'on soit au plein emploi. Le problème est que la mesure favorise les cadres (qui peuvent plus facilement prolonger leur activité). Elle ne résout pas en soi la question du financement.

⁴ En 2008, le cumul était possible dans la limite d'un plafond : le total de la retraite et de la pension ne doit pas dépasser le salaire antérieur ou 160 % du SMIC soit 2 000 euros par mois (depuis 2007). Le retour chez l'ancien employeur est possible après 6 mois. Il n'a pas de possibilité de cumul pour le minimum vieillesse.

⁵ Voir Jean-Olivier Hairault, François Langot et Thepthida Sopraseuth (2008) : *Pour une retraite choisie, l'emploi des seniors*, Rue d'Ulm.

L'individualisation du droit à la retraite risque d'augmenter les inégalités entre retraités, entre ceux qui pourront prolonger leur activité, des cadres qui ont eu la chance d'avoir des emplois peu usants et valorisants et les ouvriers usés, qui devront partir tôt. Elle risque de créer des situations délicates dans les entreprises (qui décidera du départ à la retraite ? l'entreprise et le salarié ? que se passera-t-il quand le salarié souhaite rester mais que l'entreprise l'estime pas assez productif ?). Enfin, elle dégage collectivement les employeurs de leur responsabilité : maintenir le niveau de vie des travailleurs qu'elles ne veulent plus employer.

La prise en compte de la pénibilité du travail

La loi de 2003 prévoyait des négociations des partenaires sociaux pour tenir compte de la situation des travailleurs affectés à des travaux pénibles, ces négociations devant aboutir dans un délai de 3 ans. La négociation interprofessionnelle, engagée en 2004, n'a pas abouti malgré 17 réunions de concertation entre le patronat et les organisations syndicales. Actuellement les discussions butent sur l'économie générale du dispositif, le patronat préconisant un système reposant sur la reconnaissance individuelle d'un handicap, alors que les syndicats souhaitent un système général, s'appliquant à tous ceux ayant connu des conditions de travail pénibles, affectant leur qualité et leur espérance de vie. La négociation a été interrompue le 16 juillet 2008. Le gouvernement n'est pas intervenu. En 2008, l'allongement de la durée d'activité requise à 41 ans a été mise en place sans la contrepartie d'une garantie pour les activités pénibles du secteur privé.

La question posée par l'allongement des durées d'activité est celle de l'élargissement des dispositifs actuellement réservés aux agents publics, aux salariés du secteur privé, qui ont souvent des conditions de travail plus pénibles que les actuels bénéficiaires. Actuellement seuls les transports routiers ont obtenu la mise en place d'un régime de départ anticipé. Celui-ci consiste en un congé de fin d'activité ouvert à partir de l'âge de 55 ans, rémunéré 75 % du dernier salaire jusqu'à la retraite. Entre 55 et 57 ans et demi la prestation est prise en charge pour 80 % par la profession (une cotisation spécifique à charge des entreprises pour 60 % et des salariés pour 40 % a été créée pour en assurer le financement) et pour 20 % par l'Etat. De 57,5 ans à 60 ans l'Etat assure 80 % du financement et les entreprises 20 %. En théorie, les départs anticipés en retraite des salariés doivent être obligatoirement compensés par des embauches.

Le Medef refuse le recours aux dispositifs généraux, mais propose d'aménager les fins de carrière. Sa dernière proposition comporte le passage à mi-temps pour les salariés ayant exercé un métier pénible : le dispositif serait réservé aux salariés âgés de plus de 58 ans, avec 40 ans d'activité, exposés pendant 30 ans à un facteur de pénibilité (charges lourdes, postures pénibles, travail répétitif, exposition aux toxiques, aux températures extrêmes, aux poussières ou fumées, aux bruits intenses, ou ayant travaillé la nuit ou en alternance), et ayant cumulé pendant 10 ans trois de ces facteurs ou plus. En outre les bénéficiaires devraient présenter des traces durables, identifiables et irréversibles sur leur santé résultant des travaux pénibles qu'ils auraient exercés. Le bénéfice du temps partiel de fin d'activité ne serait accordé qu'après l'examen de chaque cas par une commission composée de représentants du patronat, des syndicats et des médecins du travail et de la Sécurité sociale. Cette proposition très restrictive ne tient aucun compte des effets diffus de la pénibilité du travail sur l'espérance de vie. Elle ne permet pas de corriger, même marginalement, les écarts observés d'espérance de vie entre les différentes catégories de travailleurs. Le patronat propose aussi d'utiliser une partie des

primes compensatrices à la pénibilité pour mettre sur pied un dispositif d'épargne-temps pouvant être utilisé pour un départ précoce à la retraite. La position du patronat a été confortée par un rapport parlementaire : le rapport Poisson (lui-même chef d'entreprise).

Les syndicats proposent à l'inverse un dispositif général permettant le départ anticipé des catégories de salariés ayant été les plus exposés à la pénibilité. Le système qu'ils proposent est voisin de celui qui permet des départs précoces dans le secteur public. C'est celui qui existait dans les années 1970, avant la généralisation de la retraite à 60 ans. De 1975 à 1982, une liste de métiers ouvrait droit pour ceux qui les avaient occupés et qui avaient de longues références de travail ou qui les avaient occupés pendant 5 ans au cours des 15 dernières années, à une retraite à taux plein dès 60 ans alors qu'à l'époque le droit à la retraite était ouvert seulement à 65 ans. Ce dispositif dont la gestion s'est avérée complexe, en particulier du fait des pressions visant l'allongement de la liste des professions concernées, a été aboli en 1982 avec l'abaissement à 60 ans pour tous du droit à la retraite. Il permet de tenir compte des effets généraux de conditions de travail difficiles. Par contre, il est difficile d'établir une liste fermée d'activités pénibles et que la durée d'exposition justifiant un traitement particulier est relativement arbitraire.

Une autre formule serait que les périodes de travaux pénibles donnent droit à des trimestres validés supplémentaires ; ceux-ci seraient payés par les entreprises des secteurs concernés (et une contribution nationale). Ce dispositif permettrait d'aller vers des conditions de retraites différentes selon la profession et tenant compte de l'espérance de vie. Un premier point délicat est de définir la liste de ces travaux pénibles. Un second est de définir le niveau des bonifications. Actuellement celles-ci varient beaucoup : pour les services actifs de l'Etat (armée, police, administration pénitentiaire,...), elles sont de 1 an pour 5 ans de service effectif avec une limite de 5 ans de bonifications. Ces bonifications permettent donc à un fonctionnaire embauché à 20 ans de partir à 55 ans avec une retraite à taux plein (mais si la durée requise passe à 41 ans il lui faudra attendre 56 ans). Pour les agents hospitaliers la bonification n'est que de 1 an tous les 10 ans et un début de carrière à 20 ans ne permet donc de prendre sa retraite à taux plein qu'à 56 ans. Dans les régimes spéciaux des entreprises nationales, le gouvernement a remis en cause le système de bonifications. On s'oriente vers la mise en place de congés de fin de carrière (SNCF) ou des systèmes d'épargne-temps (EDF). Pourtant, le système des bonifications est le plus souple et le plus équitable.

On pourrait aussi développer en France un système d'invalidité qui existe dans les pays Scandinaves, aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne, système qui délivre des pensions d'invalidité, sous des critères médicaux et économiques. Ceci permettait de tenir compte tant de la situation de santé de chacun que de ses possibilités de retrouver un emploi. Mais ces pays cherchent précisément à réduire ces systèmes.

Il faudrait une réflexion globale sur les métiers qui ne peuvent se prolonger au-delà de 50 ou 55 ans. Il faut choisir entre deux formules : demander aux entreprises d'organiser leur reconversion à 50 ans ou maintenir le principe d'une retraite précoce.

Faut-il refuser de lier pénibilité et retraite sous prétexte que la pénibilité doit être réduite plutôt que compensée ? Je ne crois pas. Cette position est un alibi commode pour ne rien faire. Il faut que le système des retraites tienne compte des différences d'espérance de vie et des différences dans les capacités à prolonger son activité après 60 ans.

La négociation ayant échoué, le gouvernement aurait dû intervenir. On n'imagine mal en effet que l'allongement de la durée d'activité requise à 41 ans, puis à 42 ans soit mise en place sans la contrepartie d'une garantie pour les travailleurs du secteur privé soumis à des conditions de travail difficiles.

Quel financement pour les retraites ?

En janvier 2006, les taux de cotisation retraites ont été augmentés de 0,2 point (0,1 point pour les salariés ; 0,1 pour les entreprises). Les cotisations AGIRC ont été augmentées de 0,3 point (0,2 point pour les salariés, 0,1 pour les entreprises). C'est une petite rupture avec le principe de non-augmentation des cotisations.

En 2007, l'ensemble des systèmes de retraites et de chômage étaient excédentaires d'environ 9 milliards. L'excédent prévu était de 6,6 milliards pour 2008, puis de 2,5 pour 2009 (compte tenu de la crise). La mise en place du dispositif de retraites anticipées pour les longues carrières a augmenté le déficit de la CNAV en réduisant les charges de l'Unedic. Pour l'avenir, la loi de 2003 prévoit un redéploiement des cotisations chômage. Le taux de cotisation vieillesse va augmenter de 1 point d'ici 2011, dont 0,3 % en 2009 (8 milliards d'euros). Atteindre un taux de chômage de l'ordre de 4,5 % fournirait des économies d'indemnisation de l'ordre de 1 % du PIB.

17. Solde des systèmes de retraites et de chômage

	2007	2008	2009
Cnav	- 4,6	- 5,7	- 8,0
Agirc	1,6	1,0	0,6
Arrco	3,7	3,6	2,5
Unedic	3,5	4,5	3,2
FRR	4,5	2,0	2,8
FSV	0,2	0,9	1,3
FFPSA	- 1,1	- 1,4	- 1,6
Régime ad. FP	1,6	1,7	1,7
Total	9,4	6,6	2,5

Le gouvernement a décidé de faire financer les avantages de retraite liés aux enfants par la branche famille. Elle paie déjà 60 % des 3,75 milliards de coût de la majoration de 10 % ; reste 1,5 milliard. Mais, faut-il déshabiller Pierre pour vêtir Paul ? Quid de l'indexation des allocations familiales et de l'amélioration des modes de garde ?

Le gouvernement s'est refusé à annoncer une hausse sensible des cotisations pour garantir l'équilibre du système dans le futur. Peut-on écarter *a priori* que les actifs choisissent collectivement de vivre une longue période de retraite, avec un niveau satisfaisant de retraite, du moment qu'ils acceptent d'en payer le prix en termes de cotisation ? La hausse des taux de cotisation retraite pourrait être d'autant mieux acceptée que l'avenir du système est assuré, que la hausse de la durée de cotisations est limitée et que le niveau des retraites est garanti.

Si l'allongement de la durée des carrières était effectivement obtenu, il serait possible de remettre en cause certains aspects néfastes des réformes antérieures comme la stricte indexation sur les prix. Ne pas s'interdire *a priori* toute hausse des cotisations fournirait une marge de manœuvre qui pourrait être utilisée pour améliorer la générosité du système : moindre pénalisation des carrières courtes et interrompues, des difficultés d'insertion en début de vie active, meilleure prise en compte de la pénibilité du travail...

La retraite, étant un salaire différé dépendant des salaires reçus, doit être financée par les salaires et non sur une autre assiette. Un système qui verse des prestations plus élevées aux retraités ayant eu les plus hauts salaires ne peut pas être financé par l'impôt. Ne peuvent l'être (mais c'est déjà le cas) les avantages non-contributifs : avantages familiaux, minimum

vieillesse, prise en compte des périodes de chômage,... La retraite ne peut être financée par la CSG. Par ailleurs, il serait souhaitable que les hausses de cotisations nécessaires soient financées par les actifs eux-mêmes, et non par les entreprises. Dans ces conditions, elles ne nuiraient pas à la compétitivité. L'arbitrage que doivent faire les actifs entre niveau et durée de la retraite d'une part, effort contributif d'autre part, apparaîtrait clairement. Par contre, pour alléger les prélèvements portant sur les revenus d'activité, il serait nécessaire que progressivement les prestations universelles (comme les prestations familiales ou l'assurance-maladie) soient financées par la CSG ou par une contribution assise sur la valeur ajoutée des entreprises et non plus par des cotisations assises sur les seuls revenus d'activité.

La part des salaires dans la VA des sociétés était de 69,5 % en 1972 ; elle est maintenant de 65,5 % (soit - 4 points). La part des dividendes nets est passée de 4 à 8 %. La part des intérêts a baissé de 2 points ; celle des impôts a augmenté de 3 points. Récupérer ces 4 points permettrait de résoudre la question du déficit de la Sécurité sociale.

Il serait équitable d'augmenter le taux de cotisation à la CNAV au Régime général portant avec un argument statistique : ceux qui ont des salaires au-dessus du plafond ont une durée de vie en moyenne supérieure, les cotisations au-dessus du plafond n'ouvrent aucun droit mais devraient compenser cet écart (actuellement elles représentent 1,7 point sur 16,65, il serait logique qu'elles soient au moins de 4 points, ce qui rapporterait 2 milliards d'euros).

Les exonérations de cotisations sociales et les niches sociales fragilisent le financement de la Sécurité sociale. Cependant, l'Etat rembourse à la Sécurité sociale le manque à gagner résultant des exonérations de cotisations sociales (bas salaires, heures supplémentaires, etc.). L'idéal serait de supprimer les niches sociales de façon à ce que tous les revenus d'activité payent bien la totalité des cotisations sociales, et que tous les autres revenus des ménages payent bien les prélèvements sociaux.

Faire payer des cotisations retraites à l'ensemble des dispositifs d'épargne entreprise, de participation, d'intéressement, de prévoyance rapporterait 4,3 milliards d'euros aux caisses de retraites.

18. Taxer les compléments de rémunérations

Dispositif	Montant (2007)	Taxation	Impact
Participation, intéressement	15,5	20%	3,1
Stock-option	2,5	de 12,5% à 20%	0,2
Prévoyance, retraite supplémentaire	14,7	20%	2,9
Aides aux salariés	5,5	20%	1,1
Licenciements	6,4	20%	1,3
	44,6		8,6

Tous les revenus des ménages devraient payer la CSG-CRDS au taux de 8 %. Y échappent actuellement certaines plus-values immobilières (celles réalisées sur la résidence principale), certaines plus-values mobilières (plafond de ventes de 25 000 euros par an, décès ou donation) et les heures supplémentaires (ce qui est un précédent dangereux). Y échappent aussi les loyers fictifs.

Les retraités sont toujours menacés par une hausse de la CSG, qui est de 6,6 % pour les retraités imposables contre 7,5 % pour les salariés. Ils pourraient encore perdre 0,9 % de revenu relatif, si la CSG était uniformisée. Les retraites non-imposables ne paient pas de CSG, mais elles pourraient se la voir progressivement appliquer. Ce serait injuste car les bas salaires bénéficient eux de la PPE qui compense en quasi-totalité la CSG.

Peut-on économiser sur les avantages familiaux ?

Les retraités ayant élevé trois enfants, ou plus, ont droit à une bonification de 10 % de leur pension. Cette bonification compense le coût qu'a représenté pour eux l'élevage de leurs enfants, en termes de carrière ou de possibilité d'épargne. Toutefois, elle pose de délicates questions d'équité : est-il juste qu'elle soit proportionnelle à la pension (et non forfaitaire), les cadres touchant ainsi plus que les ouvriers ? Mais, le système de retraite doit vérifier l'équité horizontale plus que la redistribution verticale, qui passe par d'autres instruments. La suppression de cette bonification serait un signal négatif, alors que la France doit maintenir une fécondité satisfaisante et que ce sont les enfants, et en particulier ceux des familles nombreuses, qui garantissent la pérennité du système de retraite par répartition. Par contre, cette bonification n'est actuellement pas soumise à l'IR. La suppression de cette niche fiscale (qui rapporterait environ 600 millions d'euro) serait acceptable.

Les pensions de réversion font l'objet de fortes critiques de la part de partisans de l'individualisation des droits sociaux qui dénoncent le cadeau ainsi donné à des femmes qui n'ont jamais travaillé, financé par les personnes qui travaillent. Elles sont de plus très coûteuses : 26 milliards d'euros en 2005 ; soit, 1,5 % du PIB. Les pensions de réversion sont réservées aux couples mariés ; l'évolution des mœurs les met donc en question. Enfin, le taux de réversion est de 54 % à la CNAV (avec une condition de ressources), de 60 % dans les régimes complémentaires (sans condition de ressources et une condition de non-remariage) et de 50 % dans la fonction publique (sans condition de ressources). Ces disparités ne sont guère justifiables. Cependant, ces pensions bénéficient fortement aux femmes et compensent quelque peu les différences de retraites entre genre dues aux différences de durée de carrière et de niveau de salaires. Selon la Drees, les pensions de retraites des femmes représentent 62 % de celles des hommes. La suppression des pensions de réversion amputerait les pensions des femmes de 18 % et les ferait passer à 48 % de celles des hommes. De nombreuses femmes passeraient au minimum vieillesse.

Malheureusement, la réforme de 2003, faite sans concertation sur cette question, a prévu la suppression de la limite d'âge pour la pension de réversion (actuellement de 50 ans), en confondant pension de réversion et pension de veuvage. Une réforme satisfaisante maintiendrait la limite d'âge pour la réversion, créerait une allocation spécifique de veuvage pour les décès précoces. La pension de veuvage serait temporaire (2 ans), dépendrait des enfants à charge et du salaire du défunt (et non de ses droits acquis à pension), avec un plafond et un plancher. Regrettons enfin que la réforme de 2003 n'ait pas été l'occasion d'uniformiser les régimes de réversion entre public et privé (par exemple, à 60 % de la pension du défunt, avec un plafond aux deux tiers de la somme des pensions des conjoints).

19. Retraite moyenne en 2004

	Hommes	Femmes	Femmes/hommes
Droits directs	1550	745	48 %
Droits dérivés	13	229	
Accessoires	67	37	
Minimum Vieillesse	7	9	
Total	1636	1296	62 %

En 2008, il a été décidé que la limite d'âge serait rétablie à 55 ans, les pensions de réversion du Régime général seraient augmentées de 11 % en 2010, pour les personnes de plus de 65 ans, dont l'ensemble des pensions serait inférieure à 800 euros, ce qui complique encore le dispositif et va nécessiter une coordination entre les différents régimes. Un dispositif d'assurance-veuvage devra être mis en place.

L'équilibre financier du système est-il assuré ?

Pour évaluer l'équilibre futur du système, nous avons imaginé trois scénarios. Dans le *scénario rose*, proche de celui que retient le COR actuellement, le taux de chômage baisse à 4,5 % avant 2020 ; le plein emploi et la mobilisation sociale permettent une nette hausse des taux d'activité des femmes et surtout des seniors (tableau 20). Dans ces conditions, la population active augmenterait de 0,6 % par an d'ici à 2020, puis de 0,2% ensuite.

20. Hypothèses sur les taux d'activité

	France 2005	Insee 2050	Scénario Rose 2050	Etats-Unis 2005	Suède 2005
Femmes 25-55 a	80,7	83,3	85	75	86,5
55-60 a	61,1	63,0	74	72	84
60-65 a	17,6	40,2	47	52	64
+de 65 a	1,3	1,1	3	15	10

Par ailleurs, nous faisons l'hypothèse que les dépenses de santé augmentent de 1 % plus vite que le PIB de 2005 à 2020 ; de 0,5 % de 2020 à 2050. La hausse des dépenses de santé est financée par hausse de la CSG. Un accord est obtenu dans les régimes complémentaires pour stabiliser le taux de remplacement.

Dans ces conditions, le rapport entre la retraite moyenne et la pension moyenne passerait de 71 % actuellement à 63 % en 2020, puis 58 % en 2050, soit une baisse de 18 %. Aucun déséquilibre n'apparaîtrait en 2020 (tableau 20) : la hausse des prestations santé (1,4 point de PIB) et retraites (0,6 point) serait compensée par la baisse des prestations chômage (1 point) et famille (1 point). En 2050, la hausse des prestations retraites (1,5 point) serait inférieure à la baisse des prestations chômage (1 point) et famille (1,2 point). Par contre, la hausse des prestations santé (2,9 points) rendrait nécessaire une hausse de la CSG de 2,2 points de PIB (soit 4 points de CSG).

Mais, ce scénario suppose une forte mobilisation des entreprises et des syndicats pour prolonger l'emploi au-delà de 60 ans. Il comporte aussi une nette paupérisation relative des retraités du secteur privé et un creusement de la disparité entre les retraites du public et du privé. Est-il socialement justifiable que les retraités soient nettement plus pauvres que les actifs ? Ce scénario condamne les actifs à une double peine : travailler plus longtemps et avoir des retraites plus basses.

Dans un *scénario rouge*, l'évolution de l'emploi est la même, mais le ratio retraite moyenne/salaire moyen serait maintenu, ceci grâce à des revalorisations périodiques des retraites, de l'ordre de 0,5 % par an. Dans ce cas, le déséquilibre *ex ante* serait de 1,5 point de PIB en 2020. La hausse des prestations retraites (2,1 points de PIB) serait pratiquement compensée par la baisse des prestations famille et chômage (2 points de PIB). La hausse des prestations santé oblige à une hausse de la CSG de 1,4 point de PIB. En 2050, le déséquilibre

ex ante serait de 4,4 points de PIB. Il faut augmenter les cotisations sociales de 1,4 point de PIB, soit de 3,5 points. La CSG doit augmenter de 2,9 points de PIB (5,3 points de taux). De 2005 à 2050, la hausse des prélèvements ampute de 0,25 point par an la croissance du salaire net. Ce scénario permettrait le maintien de la parité de niveau de vie entre les actifs et les retraités, mais il suppose que les actifs acceptent un taux élevé de prélèvement. Il a l'avantage de permettre un discours plus mobilisateur : la réussite de l'allongement des carrières permet le maintien du niveau des retraites.

Le scénario gris suppose un maintien du chômage de masse, soit un taux de chômage de 8,5 %. Il suppose aussi un refus des entreprises d'augmenter l'emploi des 60-65 ans. L'emploi est alors pratiquement stable sur la période. Le scénario gris correspond à un PIB plus bas de 11 % que les deux autres. Les taux de remplacement, Arrco et Agirc, continueraient à diminuer selon l'évolution du salaire réel.

En 2020, le déséquilibre *ex ante* serait de 1,8 point de PIB (dont 1,4 point pour la santé) ; la hausse de 1,4 point des dépenses de retraites serait pratiquement compensée par la baisse de 1 point des dépenses de chômage-famille. Il faut augmenter la CSG de 1,4 point de PIB et les cotisations de 0,4 point de PIB (soit de 1 point en taux). En 2050, le déséquilibre *ex ante* serait de 4,1 points de PIB (dont 2,9 points pour la santé) : la hausse des dépenses de retraites serait de 2,3 points de PIB, pour une baisse de 1,1 point des dépenses de chômage-famille. Il faudrait augmenter la CSG de 2,9 points de PIB et les cotisations de 1,2 point de PIB (soit 3 points de taux). Aussi, le taux de remplacement macroéconomique net baisse à 52 %.

21. Trois scénarios pour les retraites

	2005	Rose 2050	Rouge 2050	Gris 2050
PIB		100	100	89
Pouvoir d'achat Actifs		100	94	89
Pouvoir d'achat Retraités		58	67	47
Taux de remplacement net	71	58	71	52
<i>Part dans le PIB</i>		<i>2020/50</i>	<i>2020/50</i>	<i>2020/50</i>
Retraites	13,1	13,7/14,6	15,2/16,7	14,5/15,4
Chômage	1,8	0,8/0,8	0,8/0,8	1,4/1,4
Santé	8,4	9,8/11,3	9,8/11,3	9,8/11,3
Famille-Exclusion	5,0	4,0/3,8	4,0/3,8	4,4/4,3
Total	28,3	28,3/30,5	29,8/32,6	30,1/32,4
Cotisations salariés		+ 0/+ 0	+ 0,1/+ 1,4	+ 0,4/+ 1,2
CSG		+ 0/+ 2,2	+ 1,4/+ 3,9	+ 1,4/+ 2,9

Le cinquième rapport du COR (novembre 2007) annonce un déficit de 1 point du PIB en 2020, de 1,7 point en 2050, dans le cas d'une indexation des pensions sur les prix (et d'un arrêt de la dégradation des rendements des régimes complémentaires). Mais, il ne tient pas compte du 1 point de PIB d'économie de prestations chômage que permettrait le retour au plein emploi. Si les pensions étaient indexées sur les prix plus 0,9 %, le déficit serait de 2,2 points en 2020, de 5,3 points en 2050.

Et la capitalisation ?

La Commission européenne avait préconisé aux pays européens de lancer des politiques vigoureuses de réduction du déficit public pour réduire la dette publique et même accumuler

des actifs pour financer les retraites de demain. Cette stratégie a été suivie par quelques pays (Belgique, Danemark, Pays-Bas, Finlande, Suède). Mais, un grand pays qui ne contrôle ni son taux d'intérêt, ni son taux de change, peut difficilement mettre en œuvre une telle stratégie qui risque de freiner l'activité et l'investissement, sauf si ceux-ci sont *ex ante* fortement dynamiques. Ainsi, la France a maintenu un déficit public supérieur à 2,5 % du PIB depuis 2002, la dette nette des administrations étant stabilisée à 40 % du PIB.

A la mi-2008, le Fonds de réserves des retraites (FRR) n'avait accumulé que 31 milliards d'euros. Le FRR a comme ressources 65 % du prélèvement de 2 % sur les revenus de placement et de patrimoine, éventuellement les excédents de la CNAV et du FSV (mais celles-ci sont actuellement déficitaires) et des recettes exceptionnelles ; soit 1,5 milliard d'euros par an en 2006 et 2007. Le FRR place ses fonds pour 60 % en actions, 30 % en obligations. La rentabilité de ses placements étant, en principe, supérieure aux taux d'intérêt payés sur la dette publique, on pourrait concevoir que l'Etat s'endette pour financer le FRR. Mais comme les avoirs du FRR ne viennent pas en déduction de la dette publique (au sens de Maastricht), le gouvernement hésite à se lancer dans cette stratégie spéculative (peu rentable de plus si la Bourse n'est pas dynamique). Au 1^{er} semestre 2008, le fonds a perdu 12 % de sa valeur ; sa performance annualisée n'est que de 4,1%, moins que la dette publique. En 2020, le FRR devrait avoir accumulé au mieux 6 % du PIB, qu'il dépenserait en 30 ans, soit une contribution de 0,2 point de PIB par an au financement des retraites, un montant trop faible pour être significatif.

Le gouvernement a sagement écarté la capitalisation comme solution au problème des retraites. Comme il faut de toute façon payer les retraites en cours et celles dues aux actifs qui ont déjà cotisé, l'introduction massive de la capitalisation obligerait les actifs d'aujourd'hui à cotiser deux fois : une fois pour payer les retraites de la génération précédente, une deuxième fois pour constituer le capital nécessaire pour financer leur propre retraite. De plus, après la chute de la Bourse en 2001-2002, la capitalisation apparaissait risquée et peu rentable. La crise financière actuelle rend cette option encore moins attrayante.

Par contre, la loi de 2003 facilitait la constitution de compléments de retraite par capitalisation. Ces compléments peuvent intéresser les cadres et les non-salariés, dont les taux de remplacement sont relativement bas, mais pas les travailleurs menacés de ne pouvoir atteindre la durée de cotisation pour une retraite à taux plein. Trois dispositifs ont été mis en place.

Le PERP permet aux actifs d'épargner individuellement pour leur retraite ; les sommes investies sont exonérées de l'impôt sur le revenu en échange d'une sortie obligatoire en rente viagère imposable. Cette formule a trois avantages : elle ne réduit pas les ressources de la Sécurité sociale ; elle n'introduit pas de distorsion entre les salariés du public, des grandes entreprises privées, des PME ; elle ne fournit pas d'avantages fiscaux excessifs. Par contre, son succès est problématique car les Français répugnent aux placements viagers, qui les privent de la liberté d'utiliser ou de léguer leur capital et l'avantage est limité par rapport à l'assurance-vie.

Le PERCO, plan d'épargne retraite collectif, est alimenté par des versements des salariés et par un abondement de l'employeur dans la limite de 4 600 euros par an. Cet abondement bénéficie d'exonérations de cotisations sociales (employeurs et salariés). Les plans ne sont pas soumis à imposition à la sortie en cas de sortie en capital. Ces mêmes exonérations de cotisations sociales sont confirmées pour les PERE et les régimes sur-complémentaires financés par les entreprises, mais dans ce cas les rentes sont imposables.

Les exonérations fiscales accordées sont justifiées dans le cas du PERCO, plus importantes dans le cas des PERE (les fonds échappent aux cotisations sociales) et

exorbitantes dans le cas de l'abondement du PERCO (ni cotisations sociales, ni IR). Ces deux derniers dispositifs privent de ressources la Sécurité sociale, jouissent d'une rentabilité forte mais artificielle (obtenue grâce à la non-imposition sociale), creusent l'écart entre les salariés des grandes entreprises privées (qui en bénéficient) et les autres (salariés des PME ou salariés du public) qui en sont exclus. Le développement de ces plans risque de saper la retraite par répartition. La logique de la convergence public-privé, l'équité et le souci d'éviter l'évasion fiscal-social voudraient que tous les éléments de rémunération soient soumis aux cotisations sociales.

Fin 2006, 2 millions de contrats individuels (PERP ou PREFON) ont été souscrits, 2,1 millions de contrat Madelin (pour les professions indépendantes), 400 000 contrats PERCO et 5 millions de contrats de type retraite-entreprise. Mais les sommes investies sont relativement faibles : en 2006, le total des versements a représenté 10 milliards contre 195 milliards pour les cotisations aux régimes obligatoires. Ces contrats ont versé 6 milliards contre 216 milliards pour les régimes obligatoires.

Quelle gouvernance ?

Certains⁶ ont proposé de passer à un système unifié, par point, basé sur la neutralité actuarielle. Chacun pourrait choisir librement la date de son départ à la retraite, sachant que sa retraite serait d'autant plus importante qu'il part tardivement. L'allongement de la durée de vie à taux de cotisation inchangé entraînerait automatiquement une baisse du niveau des retraites que chacun serait libre d'éviter en travaillant plus longtemps. C'est le système qui a été adopté en Suède. Cette proposition présente cependant trois défauts. Elle oublie qu'en période de chômage de masse, la plupart des salariés n'ont pas le choix du moment de leur départ à la retraite : un système qui n'assurerait un niveau de retraite satisfaisant qu'à ceux qui ont pu travailler jusqu'à 65 ans n'est pas acceptable : de nombreux travailleurs manuels contraints à partir relativement tôt à la retraite se retrouveraient avec une pension misérable. Elle oublie que la disparité des espérances de vie selon la CSP rend injuste un système où le montant de la retraite dépend trop de l'âge du départ à la retraite. Enfin, équilibrer le système en fixant le taux de cotisation serait dangereux : les actifs et les retraités n'auraient aucune garantie sur le montant de leur retraite ; celle-ci diminuerait à fur et à mesure que s'allongerait la durée de vie. Il faut garder la possibilité d'augmenter les taux de cotisation.

Il faudrait certes unifier le système français, mais un système garantissant un taux de remplacement donné pour une durée normal de cotisations nous semble préférable. Ce taux devrait diminuer selon le montant du salaire. La surcote devrait être limitée...

Quatre priorités s'imposent aujourd'hui. La première est de lancer une vaste mobilisation sociale pour l'emploi des 55-60 ans aujourd'hui ; des 60-62 ans dans 10 ans ; des 62-65 ans dans 20 ans. Les limites d'âge dans les offres d'emplois doivent devenir illégales ; toutes les professions doivent être repensées pour permettre des carrières jusqu'à 62 ou 65 ans, en ménageant les reconversions nécessaires.

Il faut éviter que la réforme des retraites ne place dans des situations difficiles des travailleurs seniors que les entreprises ne voudraient pas embaucher et qu'un nombre

⁶ Voir Jacques Bichot et Alain Madelin, 2003 : *Quand les austriches prendront leur retraite*, Editions du Seuil. Ce fut aussi la proposition de François Bayrou pendant la campagne électorale de 2007. C'est maintenant celle de Antoine Bozio et Thomas Piketty (2008) : *Pour un nouveau système de retraite, des comptes individuels de cotisations financés par répartition*.

important de travailleurs ne soit contraint de partir à la retraite sans avoir droit à la retraite à taux plein. Aussi, faudrait-il aussi différencier les conditions de départ à la retraite selon la pénibilité du travail et lier l'allongement de la durée de cotisations à l'état de l'emploi des 55/65 ans.

Il faut garantir la situation relative des titulaires du minimum vieillesse et fournir certains gains de pouvoir d'achat aux retraites, en particulier les plus faibles. Il faudrait donner des garanties solides aux jeunes générations sur le niveau futur des retraites, en fixant un niveau cible de taux de remplacement différencié selon le niveau de salaire.

Pour garantir parfaitement le système des retraite par répartition, il faudrait que le gouvernement et les partenaires sociaux annoncent clairement que c'est par la hausse des cotisations que le système sera si besoin équilibré, une fois effectués les efforts nécessaires en matière de recul de l'âge de fin d'activité, à taux de remplacement globalement fixe.

L'avenir des retraites en France : les scénarios rose, rouge, gris

La réforme des retraites de 2003 est basée sur une stratégie simple : équilibrer le système par le recul de l'âge moyen de départ à la retraite. Celui-ci dépend de façon cruciale de l'hypothèse de retour au plein emploi et de hausse des taux d'emplois des 55-65 ans. Nous nous proposons ici de contraster ce scénario rose et des scénarios gris, où le taux de chômage resterait élevé, où les taux d'emplois des 55-65 ans resteraient bas.

1) Le scénario démographique

Nous partons de la projection INSEE qui donne des structures par âge de la population (tableau 1).

1. L'évolution de la population en France, selon la projection INSEE

	2005	2020	2050
Population (millions)	60,7	65,0	70,0
Structure en %			
0-15	18,5	17,6	16,3
15-20	6,4	6,1	5,6
20-25	6,5	5,8	5,5
25-55	41,4	37,6	35,1
55-60	6,4	6,4	5,6
60-65	4,4	6,1	5,7
+de 65	16,4	20,4	26,2

2) La distribution des revenus

Nous partons de la distribution du PIB et des prestations sociales en 2005. Nous incluons les dépenses de préretraites (y.c 10 % des prestations chômage que nous supposons aller à des chômeurs dispensés de recherche d'emploi) dans les retraites, celles d'invalidité dans la famille.

2. Le partage du PIB en 2005

	En % du PIB			
	Revenu avant cotisations sociales	Cotisations sociales	CSG-CRDS	Revenu disponible
Actifs	57,1	20,4	3,3	33,4
Chômage	1,8		0,05	1,75
Retraités	13,1		0,45	12,65
Santé	8,4			8,7
Famille-exclusion	5,0			4,7
Revenu du capital	8,0		0,4	7,6
Total			4,2	68,8

Nous ferons l'hypothèse que les 68,8 % du PIB sont fixes au cours du temps.

3) Les taux d'activité

En utilisant les taux d'activité par âge et du taux de chômage de 2005, il est possible d'évaluer la part des actifs, des chômeurs et des retraités. On en déduit des taux de remplacement net apparent (après cotisations sociales et CSG-CRDS). Ils seraient de 47 % pour les chômeurs, de 71 % pour les retraités.

3. Taux d'activité en 2005

En 2005	Structure de la population	Taux d'activité
15-20	6,4	12,0
20-25	6,5	55,1
25-55	41,4	87,2
55-60	6,4	61,1
60-65	4,4	17,6
+de 65	16,2	1,3
<i>Population totale/emplois</i>	<i>60,7/24,8</i>	
Emploi/pop	40,85	
Chômeurs/pop	4,5	9,9
Retraités/pop	21,5	
Revenu des employés		0,825/1
des chômeurs		0,389/0,47
des retraités		0,588/0,71

Le scénario tendanciel à taux de cotisation fixes aboutit à un taux de remplacement de 51% (soit – 28 %) ; à taux de remplacement fixe, il consiste à augmenter les taux de cotisation retraite d'environ 9 points. La part des retraites dans le PIB passerait de 13 % à 17,5%. Il faudrait 6 points de dépenses publiques en plus dans le PIB (soit 4,5 points pour la retraite, 3 pour la santé, 0,4 point de moins pour le chômage, 0,7 point de moins pour la famille).

4. Structure de la population dans les scénarios tendanciels à taux de cotisations fixe

	2050	
	Structure	Taux d'activité
15-20	5,6	12
20-25	5,5	55
25-55	35,1	88,5
55-60	5,6	65
60-65	5,7	21
+de 65	26,2	1,7
<i>Population/emplois</i>	<i>70/25,8</i>	
Emploi/pop	36,8	
Chômeurs/pop	3,2	8,0
Retraités/pop	30,0	
Revenu des employés		1
des chômeurs		0,47
des retraités		0,71/0,51

5. Distribution du PIB 2050. Scénario tendanciel, taux de cotisation fixes

	Revenu avant cotisations sociales	Cotisations sociales	CSG-CRDS	Revenu disponible

Actifs	57,1	20,4	5,25	31,45
Chômage	1,4		0,05	1,35
Retraités	14,2		1,1	13,1
Santé	11,3			11,3
Famille-exclusion	4,3			4,3
Revenu du capital	8,0		0,7	7,3
Total			7,1	68,8

6. Distribution du PIB 2050. Scénario tendanciel, taux de remplacement fixe

	Revenu avant cotisations sociales	Cotisations sociales	CSG-CRDS	Revenu disponible
Actifs	57,1	24,0	4,9	28,2
Chômage	1,4		0,05	1,35
Retraités	17,5		1,45	16,35
Santé	11,3			11,3
Famille-exclusion	4,3			4,3
Revenu du capital	8,0		0,7	7,3
Total			7,1	68,8

4) Le scénario rose

Le scénario rose suppose un retour au plein emploi, soit à un taux de chômage de 4,5 %. Il suppose une poursuite de la hausse des taux d'activité des femmes, et surtout une forte remontée du taux des 55-60 ans et des 60-65 ans (tableau 7). Il se situe au-dessus du scénario actuel de l'INSEE, qui n'intègre pas l'allongement de la durée de carrière après 2020. Le taux de croissance de l'emploi serait de 0,6 % par an de 2005 à 2020 ; de 0,2 % ensuite.

7. Hypothèses sur les taux d'activité

	France 2005	Insee 2050	Rose 2050	Etats-Unis 2005	Suède 2005
Femmes 25-55 a	80,7	83,3	85	75	86,5
55-60 a	61,1	63,0	72	72	84
60-65 a	17,6	40,2	50	52	64
+de 65 a	1,3	1,1	3	15	10

8. Structure de la population dans les scénarios rose/rouge

	2020		2050	
	Structure	Taux d'activité	Structure	Taux d'activité
15-20	6,1	12	5,6	12
20-25	5,8	55	5,5	55
25-55	37,6	88	35,1	89
55-60	6,4	66	5,6	72
60-65	6,1	32	5,7	50
+de 65	20,4	2	26,2	3
<i>Population/emplois</i>	<i>65/27,1</i>		<i>70/28,5</i>	
Emploi/pop	41,6		40,7	
Chômeurs/pop	2,0	4,5	1,9	4,5
Retraités/pop	26,0		30,0	
Revenu des employés		1		1
des chômeurs		0,47		0,47
des retraités		0,63/0,71		0,58/0,71

Par ailleurs, il est fait l'hypothèse que les dépenses de santé augmentent de 1 % plus vite que le PIB de 2005 à 2020 ; de 0,5 % de 2020 à 2050. La hausse des dépenses de santé est financée par hausse de la CSG. Les dépenses de famille-exclusion sont pour 70 % indexées sur le nombre de moins de 15 ans ; pour 30 % sur le nombre de chômeurs. En ce qui concerne les retraites, on suppose qu'aucune nouvelle réforme n'intervient. A partir de 2008, le taux de rendement des régimes complémentaires est stabilisé (ce qui n'est pas acquis). Selon le COR, il en résulterait une baisse du ratio pension moyenne/retraite moyenne de 0,75% par an de 2005 à 2020, puis de 0,5% par an de 2020 à 2050. Le taux de remplacement macroéconomique passerait donc de 0,71 en 2005 (selon nos calculs) à 0,645 en 2020, puis 0,545 en 2050 (soit – 23%). Nous avons retenu des chiffres plus favorables pour 2050 : 0,63 en 2020 et 0,58 en 2050 (– 18,5%).

Avec cette hypothèse, aucun déséquilibre n'apparaîtrait en 2020 : la hausse des prestations santé (1,4 point de PIB) et retraites (0,6 point) serait compensée par la baisse des prestations chômage (1 point) et famille (1 point). En 2050, la hausse des prestations retraites (1,5 point) serait inférieure à la baisse des prestations chômage (1 point) et famille (1,2 point). Par contre, la hausse des prestations santé (2,9 points) rendrait nécessaire une hausse de la CSG de 2,2 points de PIB (soit 4 points de CSG).

Ce scénario repose sur deux hypothèses fortes :

- La possibilité d'améliorer fortement la situation du marché de l'emploi : forte baisse du taux de chômage, forte hausse des taux d'activité de 55-65 ans.
- Une forte baisse des taux de remplacement. Celle-ci est-elle socialement acceptable ?

9. Distribution du PIB 2020/2050. Scénario rose

	Revenu avant cotisations sociales	Cotisations sociales	CSG-CRDS	Revenu disponible
Actifs	57,1	20,4/20,4	3,3/4,9	33,4/31,8
Chômage	0,8/0,8		0,05/0,05	0,75/0,75
Retraités	13,7/14,6		0,55/0,85	13,15/13,75
Santé	9,8/11,3			9,8/11,3
Famille-exclusion	4,0/3,8			4,0/3,8
Revenu du capital	8,0		0,4/0,6	7,6/7,4
Total			4,3/6,5	68,7/68,8

5) Le scénario rouge

A titre d'exemple, on peut étudier un scénario rouge où des « coups de pouce » aboutissent au maintien du ratio pension moyenne/retraite moyenne.

10. Distribution du PIB 2020/2050. Scénario rouge

	Revenu avant cotisations sociales	Cotisations sociales	CSG-CRDS	Revenu disponible
Actifs	57,1	20,5/21,8	4,3/5,3	32,3/30,0
Chômage	0,8/0,8		0,05/0,05	0,75/0,75
Retraités	15,2/16,7		0,75/1,05	14,45/15,65
Santé	9,8/11,3			9,8/11,3
Famille-exclusion	4,0/3,8			4,0/3,8
Revenu du capital	8,0		0,5/0,7	7,5/7,3
Total			5,6/7,1	68,8/68,8

Dans ce cas, le déséquilibre *ex ante* est de 1,5 point de PIB en 2020. La hausse des prestations retraites (2,1 points de PIB) est pratiquement compensée par la baisse des prestations famille et chômage (2 points de PIB). La hausse des prestations santé oblige à une hausse de la CSG de 1,4 point de PIB.

En 2050, le déséquilibre *ex ante* est de 4,4 points de PIB ; soit de 1,4 point hors santé. Il faut augmenter les cotisations sociales de 1,4 point de PIB, soit de 3,5 points. La CSG doit augmenter de 2,9 points de PIB.

De 2005 à 2050, la hausse des prélèvements ampute de 0,25 point par an la croissance du salaire net.

6) Le scénario gris

Le scénario gris suppose un maintien du chômage de masse, soit un taux de chômage de 8,5 %. Il suppose aussi un refus des entreprises d'augmenter l'emploi des 60-65 ans. L'emploi est alors pratiquement stable sur la période.

Les taux de remplacement Arcco et Agirc continueraient à diminuer selon l'évolution du salaire réel. Ceci induirait une baisse globale du taux moyen de remplacement de 0,5 % en 2020, de 7,5 % en 2050 (soit de 2 % et 30% pour les taux des régimes complémentaires). Le taux de remplacement brut baisse à 62,2% en 2020 ; à 52,2 % en 2050.

En 2020, le déséquilibre *ex ante* est de 1,8 point de PIB (dont 1,4 point pour la santé) ; la hausse de 1,4 point des dépenses de retraites est pratiquement compensé par la baisse de 1 point des dépenses de chômage-famille. Il faut augmenter la CSG de 1,4 point de PIB et les cotisations de 0,4 point de PIB (soit de 1 point en taux). Aussi, le taux de remplacement macroéconomique net reste de 63%.

11. Structure de la population dans le scénario gris

	2020		2050	
	Structure	Taux d'activité	Structure	Taux d'activité
15-20	6,1	12	5,6	12
20-25	5,8	55	5,5	55
25-55	37,6	88	35,1	88,5
55-60	6,4	63	5,6	65
60-65	6,1	18	5,7	21
+de 65	20,4	1,5	26,2	1,7
<i>Population/emplois</i>	<i>65/25,4</i>		<i>70/25,8</i>	
Emploi/pop	39,1		36,8	
Chômeurs/pop	3,4	8	3,2	8
Retraités/pop	27,0		32,0	
Revenu des employés		1		1
des chômeurs		0,47		0,47
des retraités		0,622/0,63		0,517/0,53

En 2050, le déséquilibre *ex ante* est de 4,1 points de PIB (dont 2,9 points pour la santé) : la hausse des dépenses de retraites est de 2,3 points de PIB, pour une baisse de 1,1 point des dépenses de chômage-famille. Il faut augmenter la CSG de 2,9 points de PIB et les cotisations de 1,2 point de PIB (soit 3 point en taux). Aussi, le taux de remplacement macroéconomique net est de 53 %.

12 Distribution du PIB 2020/2050. Scénario gris

	Revenu avant cotisations sociales	Cotisations sociales	CSG-CRDS	Revenu disponible
Actifs	57,1	20,8/21,6	4,3/5,3	32/31,2
Chômage	1,4/1,4		0,05/0,05	1,35/1,35
Retraités	14,5/15,4		0,75/1,05	13,75/14,35
Santé	9,8/11,3			9,8/11,3
Famille-exclusion	4,4/4,3			4,4/4,3
Revenu du capital	8,0		0,5/0,7	7,5/7,3
Total			5,6/7,1	68,8/68,8

Le tableau 13 fournit une comparaison des 3 scénarios. Le scénario gris correspond à un PIB par tête plus bas de 11 %.

13 Pouvoir d'achat selon les 3 scénarios

	Rose	Rouge	Gris
Actifs	100	94	89
Retraités	58	66	47